PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Marcelo Peixoto de Melo

CORRUPÇÃO PRIVADA:

sua interpretação histórica e crítica em face do significado jurídico e político-estatal da legalidade penal

Belo Horizonte
2025

Marcelo Peixoto de Melo

CORRUPÇÃO PRIVADA:

sua interpretação histórica e crítica em face do significado jurídico e político-estatal da legalidade penal

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Roberto Cintra Bezerra Brandão

Área de Concentração: Democracia, Liberdade e Cidadania.

Belo Horizonte

2025

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Melo, Marcelo Peixoto de
M528c Corrupção privada: sua interpretação histórica e crítica em face do significado jurídico e político estatal da legalidade penal / Marcelo Peixoto de Melo. Belo Horizonte, 2025.
225 f.

Orientador: Cláudio Roberto Cintra Bezerra Brandão
Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Corrupção - História. 2. Corrupção - Legislação - Brasil. 3. Combate à corrupção. 4. Criminalização. 5. Estado democrático de direito. 6. Garantismo penal. 7. Princípio da legalidade. 8. Política criminal. I. Brandão, Cláudio Roberto Cintra Bezerra. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 328.185(81)
Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

Marcelo Peixoto de Melo

CORRUPÇÃO PRIVADA:

sua interpretação histórica e crítica em face do significado jurídico e político-estatal da legalidade penal

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Democracia, Liberdade e Cidadania.

_____

Prof. Dr. Cláudio Roberto Cintra Bezerra Brandão (Orientador)

_____

Prof. Dr. Henrique Viana Pereira

_____

Prof. Dr. Dimas Ferreira Lopes

_____

Prof. Dr. Leonardo Augusto Marinho Marques

_____

Prof. Dr. Jorge André Carvalho de Mendonça

Belo Horizonte, 17 de novembro de 2025

Dedicado a:

Marcos Antônio Peixoto de Melo, meu eterno pai, exemplo de caráter, integridade e sacrifício por aqueles que amava.

AGRADECIMENTOS

Professor Doutor Cláudio Brandão;

Agradeço a orientação da presente pesquisa, sempre pautada na paciência, disponibilidade, compreensão e na forma peculiar, vocacionada e simples através da qual ensina, transmite o seu conhecimento e conduz à reflexão, além de ensinar com prazer e propriedade a pesquisa acadêmica de qualidade, virtude dos grandes juristas.

Professor Doutor Guilherme Coelho Colen;

Pessoa cuja qual merece todo o respeito pela grandiosa trajetória e dedicação à Faculdade Mineira de Direito e à PUC Minas, mas que admiro como profissional pela inquestionável característica de retidão de caráter. Agradeço pelos preciosos ensinamentos e aconselhamentos.

Professor Doutor Henrique Viana Pereira;

Em nome de quem agradeço e saúdo todos os professores da Programa de Pós-graduação da PUC Minas. Agradeço pelos sábios direcionamentos.

Ao colega advogado Pedro Henrique de Oliveira Silva;

Agradeço pelo valioso auxílio na pesquisa, dedicação e a forma discreta que se compromete com os seus propósitos. O faço por considerá-lo uma grande promessa dos novos talentos da advocacia.

À Alexia, Noah, Natan e Luigi;

Pela paciência e compreensão e por terem me ensinado acerca do verdadeiro propósito e significado da vida.

À minha mãe;

Agradeço por último, mas cuja ordem se torna insignificante diante de ter me ensinado o verdadeiro valor da vida.

“Descobri como é bom chegar quando se tem paciência. E para se chegar, onde quer que seja, aprendi que não é preciso dominar a força, mas a razão. É preciso antes de mais nada, querer.”

Amyr Klink, Cem Dias Entre Céu e Mar

RESUMO

A presente tese examina criticamente a evolução histórica da corrupção no Brasil e as propostas de criminalização da corrupção privada, confrontando-as com os princípios constitucionais e dogmáticos do Estado de Direito Democrático. Partindo da constatação de que a corrupção constitui fenômeno estrutural enraizado no patrimonialismo histórico brasileiro, a pesquisa adota abordagem multidisciplinar que articula Direito Penal, História do Direito e Política Criminal. O estudo realiza análise diacrônica das práticas corruptivas desde o período colonial até a redemocratização, demonstrando como a confusão sistemática entre as esferas pública e privada moldou as relações de poder no país. No âmbito dogmático-penal, examina-se a lacuna legislativa brasileira quanto à tipificação específica da corrupção privada, analisando as disposições fragmentárias na Lei de Propriedade Industrial e na legislação sobre corrupção esportiva, bem como a eficácia normativa dos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil. Identificam-se os quatro modelos teóricos predominantes na doutrina contemporânea: patrimonialista, concorrencial, lealístico-fiduciário e de deveres. Mediante estudo de direito comparado, demonstra-se a tendência de hibridização desses modelos, resultando em tipos penais pluriofensivos. Estabelecendo como referencial o Garantismo Penal, a pesquisa problematiza a legitimidade constitucional da expansão do direito penal para criminalizar condutas exclusivamente entre particulares. Examina-se o princípio da legalidade penal em suas múltiplas dimensões, analisando sua evolução até os desafios contemporâneos. Os projetos legislativos em tramitação são confrontados com os postulados garantistas, identificando potenciais violações ao princípio da intervenção mínima, à taxatividade e à proporcionalidade. A tese conclui que a criminalização indiscriminada da corrupção privada, sem comprovação empírica de carência de tutela penal, representa expansionismo incompatível com o paradigma constitucional. Propõe-se estratégia que privilegie medidas preventivas, compliance empresarial, autorregulação setorial e fortalecimento da cultura ética organizacional, reconhecendo que somente mediante transformação cultural profunda será possível enfrentar adequadamente as práticas corruptivas no setor privado, sem comprometer direitos e garantias fundamentais. A tese aponta que o combate efetivo à corrupção demanda mudanças estruturais nas relações entre Estado e sociedade, superando o patrimonialismo histórico brasileiro.

Palavras-chave: Corrupção Privada. Legalidade Penal. Garantismo Penal. Expansionismo Penal.

ABSTRACT

This doctoral thesis critically examines the historical evolution of corruption in Brazil and the proposals for criminalizing private corruption, confronting them with the constitutional and dogmatic principles of the Democratic Rule of Law. Based on the finding that corruption constitutes a structural phenomenon rooted in Brazilian historical patrimonialism, the research adopts a multidisciplinary approach that articulates Criminal Law, Legal History, and Criminal Policy. The study conducts a diachronic analysis of corrupt practices from the colonial period to redemocratization, demonstrating how the systematic confusion between public and private spheres has shaped power relations in the country. Within the criminal-dogmatic scope, the Brazilian legislative gap regarding the specific criminalization of private corruption is examined, analyzing the fragmentary provisions in the Industrial Property Law and in sports corruption legislation, as well as the normative effectiveness of international instruments ratified by Brazil. Four predominant theoretical models in contemporary doctrine are identified: patrimonialist, competitive, loyalty-fiduciary, and duties-based. Through comparative law studies, the tendency toward hybridization of these models is demonstrated, resulting in multi-offensive criminal types. Establishing Penal Guaranteeism as a reference framework, the research problematizes the constitutional legitimacy of expanding criminal law to criminalize conducts exclusively between private parties. The principle of criminal legality is examined in its multiple dimensions, analyzing its evolution up to contemporary challenges. Legislative bills under consideration are confronted with guaranteeist postulates, identifying potential violations of the principle of minimal intervention, legal certainty, and proportionality. The thesis concludes that the indiscriminate criminalization of private corruption, without empirical proof of the need for criminal protection, represents an expansionism incompatible with the constitutional paradigm. A strategy is proposed that prioritizes preventive measures, corporate compliance, sectoral self-regulation, and strengthening of organizational ethical culture, recognizing that only through profound cultural transformation will it be possible to adequately address corrupt practices in the private sector without compromising fundamental rights and guarantees. Effective combat against corruption demands structural changes in the relations between State and society, overcoming Brazilian historical patrimonialism.

Keywords: Private Corruption. Criminal Legality. Penal Guaranteeism. Criminal Expansionism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abreviatura	Significado
a.C	antes de Cristo
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ARENA/PDS	Aliança Renovadora Nacional/Partido Democrático Social
art. / ART	Artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BUC	Banco União Comercial
CACEX	Carteira de Comércio Exterior (do Banco do Brasil)
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
cf.	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CGI	Comissão Geral de Investigações
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil brasileiro
CPP	Código de Processo Penal brasileiro
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPIs	Comissões Parlamentares de Inquérito (plural de CPI)
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DJ	Diário da Justiça
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
Dr.	Doutor
Embraer	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
Engesa	Engenheiros Especializados S.A.
Ex	exemplo (do latim "exempli gratia")
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FHC	Fernando Henrique Cardoso
HC	Habeas Corpus
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
INC	Instituto Nacional do Cacau da Bahia
INCC	Instituto Nacional do Mate
In casu	no caso (expressão latina)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
IPM	Inquérito Policial-Militar

Jango	João Goulart
JK	Juscelino Kubitschek
LAI	Lei de Acesso à Informação
LEP	Lei de Execução Penal
LSN	Lei de Segurança Nacional
MIN	Ministro
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
n.º / nº	Número
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
OAS	Construtora OAS S.A.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	página
PC Farias	Paulo César Farias (ex-tesoureiro da campanha do ex-presidente Fernando Collor)
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPR	Partido Progressista Reformador
Prof.	Professor
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
R$	Real (moeda brasileira)
RHC	Recurso Ordinário em Habeas Corpus
REsp	Recurso Especial
Rext	Recurso Extraordinário
RJ	Rio de Janeiro
RP-9	Emendas do Relator-Geral
RT-PCR	(Teste de) Reação em Cadeia da Polimerase com Transcrição Reversa
SALTE	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (Plano)
SF	Senado Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
STF	Supremo Tribunal Federal
STGB	Strafgesetzbuch (Código Penal alemão)
STJ	Superior Tribunal de Justiça
t.	tomo
TCU	Tribunal de Contas da União

TPI	Tribunal Penal Internacional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional
UK	United Kingdom (Reino Unido)
USD	United States Dollar (Dólar norte-americano)
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (Lei de Concorrência Desleal alemã)

Sumário

1 INTRODUÇÃO 1

2 A HISTÓRIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: DAS ORIGENS COLONIAIS AOS ESCÂNDALOS CONTEMPORÂNEOS 6

2.1 AS RAÍZES COLONIAIS DA CORRUPÇÃO (1500-1822): O PATRIMONIALISMO COMO MATRIZ FUNDADORA 9

2.1.1 A Administração Colonial e a Institucionalização dos Desvios 10

2.1.2 O Sistema Escravista e as Redes de Corrupção 12

2.2 A NORMATIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO NO PERÍODO COLONIAL 13

2.2.1 As Ordenações do Reino e o Transplante Jurídico 14

2.2.2 Os Regimentos e a Tentativa de Controle Normativo 16

2.2.3 As Visitas e Correições como Mecanismos Anticorrupção 18

2.2.4 A Justiça Eclesiástica e o Controle Moral 19

2.2.5 O Papel das Câmaras Municipais 20

2.2.6 As Limitações Estruturais do Sistema Colonial Anticorrupção 21

2.3 O IMPÉRIO E A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA PATRIMONIAL (1822-1889) 22

2.3.1 A Independência e a Continuidade Estrutural 22

2.3.2 O Segundo Reinado e o "Bolsinho do Imperador" 24

2.3.3 O Sistema Eleitoral e a Corrupção Institucionalizada 25

2.4 A NOVA ABORDAGEM LEGISLATIVA DA CORRUPÇÃO DURANTE O PERÍODO IMPERIAL 26

2.4.1 A Constitucionalização do Estado e seus Reflexos Anticorrupção 26

2.4.2 O Código Criminal de 1830 e a Primeira Sistematização Penal da Corrupção 28

2.4.3 A Lei de 15 de outubro de 1827 e a Responsabilidade Ministerial 30

2.4.4 O Código de Processo Criminal de 1832 e os Mecanismos Processuais 31

2.4.5 As Reformas Liberais e o Aperfeiçoamento dos Controles 32

2.4.6 A Organização Fazendária Imperial e os Controles Financeiros 33

2.4.7 As Limitações do Sistema Imperial Anticorrupção 34

2.5 A REPÚBLICA VELHA E O CORONELISMO (1889-1930) 35

2.5.1 A República dos Privilégios 35

2.5.2 A Política dos Governadores e a Institucionalização do Coronelismo 36

2.5.3 O Voto de Cabresto e a Fraude Eleitoral Sistêmica 37

2.5.4 A Política do Café com Leite e a Captura do Estado 38

2.6 A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA NORMATIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO NO CÓDIGO PENAL DE 1890 – ULTERIOR PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1891 39

2.6.1 A Federalização e seus Impactos Contraditórios no Combate à Corrupção 39

2.6.2 A Constituição de 1891 e os Marcos Jurídicos da Responsabilização 41
2.6.3 O Código Penal de 1890 e a Continuidade da Tradição Imperial 43
2.6.4 O Federalismo e a Fragmentação dos Mecanismos de Controle 44
2.6.5 O Coronelismo como Sistema de Corrupção Estrutural 45
2.7 A ERA VARGAS E O ESTADO PATRIMONIAL-BUROCRÁTICO (1930-1945) 46
2.7.1 A Revolução de 1930: Ruptura e Continuidade 46
2.7.2 O Estado Novo e a Corrupção Autoritária 48
2.7.3 A Economia de Guerra e os Negócios Escusos 49
2.7.4 O Fim do Estado Novo e o Legado de Corrupção 50
2.8 CONSIDERAÇÕES EM FACE DO ADVENTO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937 51
2.8.1 A Revolução de 1930 e a Crise dos Mecanismos Republicanos 51
2.8.2 A Constituição de 1934 e a Modernização dos Mecanismos Anticorrupção 53
2.8.3 A Era Vargas e a Profissionalização da Administração Pública 55
2.8.4 A Constituição de 1937 e o Retrocesso Autoritário 57
2.8.5 A Administração Paralela e as Novas Modalidades de Corrupção 59
2.8.6 A Legislação Penal do Estado Novo 60
2.8.7 O Código Penal de 1940: Marco da Sisteatização Moderna 61
2.8.8 A Legislação Especial e a Expansão do Direito Penal Anticorrupção 64
2.8.9 As Modalidades Contemporâneas de Corrupção e os Desafios Dogmáticos 66
2.8.10 O Legado Ambíguo da Era Vargas 66
2.9 A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA E SEUS ESCÂNDALOS (1945-1964) 67
2.9.1 O Governo Dutra e a Normalização Democrática da Corrupção 67
2.9.2 O Retorno de Vargas e a Crise do Populismo 68
2.9.3 O Governo JK: Desenvolvimentismo e Corrupção 69
2.9.4 A Crise da República Populista: Jânio e Jango 71
2.10 A DITADURA MILITAR: CORRUPÇÃO SOB CENSURA (1964-1985) 72
2.10.1 O Golpe Moralizador e suas Contradições 72
2.10.2 O Milagre Econômico e a Corrupção Institucionalizada 74
2.10.3 Os Escândalos Abafados 75
2.10.4 A Corrupção na Indústria Bélica e Nuclear 76
2.10.5 A Constituição de 1967 e a Centralização do Controle 77
2.10.6 A Emenda Constitucional nº 1/1969 e o Aprofundamento Autoritário 78
2.11 A NOVA REPÚBLICA E OS ESCÂNDALOS DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1985-1994) 78
2.11.1 A Transição Conservadora e a Continuidade do Patrimonialismo 78
2.11.2 O Governo Collor: O Caçador de Marajás Caçado 80
2.11.3 O Governo Itamar e a Estabilização Precária 81

2.12 OS MARCOS ANTICORRUPÇÃO NA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988 82
2.12.1 A Assembleia Nacional Constituinte e o Paradigma da Moralização Pública 82
2.12.2 As Subcomissões Temáticas e os Estudos sobre Corrupção 83
2.12.3 A Participação Social no Processo Constituinte 84
2.12.4 A Responsabilidade por Atos de Improbidade Administrativa 85
2.12.5 O Legado Constitucional de 1988 para o Combate à Corrupção 86
2.13 A ERA FHC E A CORRUPÇÃO NA MODERNIZAÇÃO (1995-2002) 87
2.13.1 As Privatizações e a Transferência Patrimonial 87
2.13.2 O Escândalo da Reeleição 89
2.13.3 O Sistema Financeiro e os Escândalos Bancários 89
2.14 OS MEGAESCÂNDALOS DO SÉCULO XXI: MENSALÃO E PETROLÃO (2003-2016) 90
2.14.1 O Mensalão: A Compra Institucionalizada do Congresso 90
2.14.2 A Operação Lava Jato e a Corrupção Sistêmica 92
2.14.3 A Dimensão Internacional da Corrupção Brasileira 93
2.15 O PROCESSO DE IMPEACHMENT DE 2016 E O PERÍODO SUBSEQUENTE: ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL 94
2.15.1 O Processo de Impedimento Presidencial: Fundamentos Constitucionais e Controvérsias Jurídicas 94
2.15.2 O Governo de Transição: Legitimidade Democrática e Desafios Institucionais (2016-2018) 96
2.15.3 A Revisão Paradigmática das Condenações: Garantismo Processual versus Eficiência Punitiva 97
2.16 A CORRUPÇÃO COMO QUESTÃO ESTRUTURAL 99
2.16.1 Avanços Parciais e Retrocessos Recorrentes 99
2.16.2 Caminhos para o Enfrentamento Estrutural 101
2.16.3 A Construção de uma Nova Ética Pública 102
2.16.4 Reflexões Finais: Entre o Pessimismo Histórico e o Imperativo Ético 102
2.17 CORRUPÇÃO NOS CÓDIGOS PENAIS E A TIPIFICAÇÃO DA CORRUPÇÃO 103
2.17.1 A Evolução Histórica da Dogmática Penal Anticorrupção 103
2.17.2 A Corrupção Privatizada e a Problemática da Delimitação do Bem Jurídico Tutelado 104
2.17.3 A Dimensão Tecnológica da Corrupção e os Novos Vetores de Vulnerabilidade Sistêmica 106

3 A CORRUPÇÃO PRIVADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: LEGISLAÇÃO APLICÁVEL, INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS 107

3.1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL E NOCIVIDADE DA CORRUPÇÃO PRIVADA 108
3.1.1 Conceito e Características Essenciais 108

3.1.2 A corrupção como fenômeno social 112
3.1.3 A dimensão ética da corrupção 114
3.1.4 Cultura e valores 115
3.1.5 Raízes históricas da corrupção no Brasil 116
3.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E O COMPROMISSO BRASILEIRO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO PRIVADA 119
3.2.1 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003) 120
3.2.2 Convenção da O.C.D.E. (Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (1997) 121
3.2.3 A Convenção de Palermo 122
3.3 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA APLICÁVEL 123
3.3.1 Lei n.º 9.279/96: Crimes de Concorrência Desleal 124
3.3.2 Lei n.º 12.299/2010: Corrupção Esportiva 125
3.3.3 Compliance e autorregulação empresarial 127
3.3.4 Lacuna Legislativa e Tentativas de Tipificação 130
3.4 DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS: BEM JURÍDICO TUTELADO E MODELOS DE INCRIMINAÇÃO 132
3.4.1 Modelo Patrimonialista 132
3.4.2 Modelo Concorrencial 133
3.4.3 Modelo Lealístico-Fiduciário 134
3.4.4 Modelo de Deveres 135
3.4.5 Tendência à Hibridização: Modelos Pluriofensivos 136
3.5 DIREITO COMPARADO: EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS 137
3.5.1 Alemanha 138
3.5.2 Itália 139
3.5.3 Portugal 139
3.5.4 Reino Unido 140
3.5.5 França 141
3.5.6 Estados Unidos 141
4 DA PRIMAZIA NO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO DO RESPEITO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA LEGALIDADE COMO BASE FUNDANTE. 143
4.1 ESTADO TERRITORIAL 145
4.2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO FEUDAL 147
4.3 ESTADO ABSOLUTO 149
4.4 ESTADO DE DIREITO 152
4.5 ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO 160

4.6 DA INFLUÊNCIA DA BIOPOLÍTICA COMO FATOR DESENCADEADOR DO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PUNIÇÃO NO ATUAL ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO 162

5 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PENAL: GÊNESE, FUNDAMENTOS E RELEITURAS CONTEMPORÂNEAS 166

5.1 GÊNESE E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE 168

5.1.1 O Arbítrio Punitivo e a Busca por Limites na Antiguidade e Idade Média 168

5.1.2 O Iluminismo e a Consagração da Razão na Punição 169

5.1.3 A Consolidação Dogmática no Século XIX e XX 171

5.2 O CONTEÚDO MULTIFACETADO DA LEGALIDADE: UMA ANÁLISE DOGMÁTICA 172

5.2.1 Lex Praevia: A Irretroatividade da Lei Penal Mais Gravosa 172

5.2.2 Lex Scripta: A Exigência de Lei Escrita 173

5.2.3 Lex Stricta: A Proibição da Analogia In Malam Partem 174

5.2.4 Lex Certa: O Mandado de Determinação ou Taxatividade 174

5.3 AS DIVERSAS ABORDAGENS DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA ÓTICA DE ZAFFARONI, BRANDÃO, ROXIN E JESCHECK 175

5.3.1 A legalidade como imperativo político-filosófico na ótica de Eugenio Raúl Zaffaroni 176

5.3.2 O caráter dogmático e a função garantista em Cláudio Brandão 178

5.3.3 A legalidade na perspectiva de Jescheck e Roxin 180

5.3.4 Pontos de convergência e distinção 181

5.3.5 Desafios Contemporâneos e Releituras do Princípio da Legalidade 182

5.3.6 Direito Penal Simbólico e a Crise da Taxatividade 184

5.3.7 A Interpretação Judicial e o Ativismo no Contexto da Legalidade 186

5.3.8 Globalização, Direito Internacional e o Princípio da Legalidade 188

5.4 O FUTURO DA LEGALIDADE PENAL: PERSPECTIVAS E PROPOSTAS 190

5.5 O PROCESSO DE INTERPRETAÇÃO DA LEI PENAL À LUZ DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE 192

5.5.1 Interpretação e analogia: a tensão entre a norma e o caso concreto 192

5.6 OS LIMITES DA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL E O ATIVISMO GARANTISTA 194

5.6.1 A irretroatividade da lei penal e o princípio da legalidade 197

5.6.2 A legalidade e o Direito Penal Internacional 198

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 200

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 207

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa Corrupção Privada: sua interpretação histórica e crítica em face do significado jurídico e político-estatal da Legalidade Penal tem por objeto compreender os aspectos históricos, políticos e, principalmente, dogmáticos relacionados aos movimentos legislativos tendentes a criminalizar comportamentos denominados de “corrupção privada”.

Antes de conceituarmos propriamente a denominada “corrupção privada”, sabe-se que a corrupção possui conceito amplo, incluindo as práticas de suborno e de propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público, podendo também envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas.

Desgraçadamente, no Brasil, tal manifestação comportamental constituiu um fenômeno estrutural enraizado no patrimonialismo histórico, cuja superação demanda transformações que transcendem o aperfeiçoamento legislativo, exigindo mudanças culturais, institucionais e na própria configuração das relações entre Estado e sociedade.

Para tanto, podemos, mesmo fora do ambiente científico, recorrer aos noticiários, os quais revelam diversos escândalos políticos que contribuem para maior visibilidade desse fenômeno comportamental, aflorando sua natureza sistêmica e o profundo comprometimento das estruturas de governança.

Os dados apresentados anualmente pela Transparência Internacional, desde 1995 nosso país não tem alcançado avanços no combate e controle da corrupção, sendo notória a piora na sua colocação no ranking. O Brasil está na 107ª posição no Índice de Percepção da Corrupção de 2024 da Transparência Internacional, com uma pontuação de 34 pontos (em uma escala de 0 a 100). Essa posição representa uma queda em relação a 2023, quando ocupou a 104ª colocação com 36 pontos, refletindo sua pior

nota histórica na série de levantamentos. A pontuação é inferior à média global (43 pontos) e à média das Américas (42 pontos).[1]

Contudo, a análise científica do fenômeno indica que a corrupção transcende a esfera estritamente político-administrativa, manifestando-se como um flagelo multissetorial que atinge indistintamente o âmbito público e o privado e envolve segmentos de diversas áreas econômicas e sociais. Essa ubiquidade da criminalidade acarreta prejuízos incomensuráveis, caracterizando-se como um obstáculo crítico ao desenvolvimento, à justiça social e à legitimidade institucional.

Assim, a corrupção deve ser analisada como um complexo de condutas que desvirtuam a finalidade pública e a lealdade privada, englobando: Corrupção Ativa e Passiva (Esfera Pública): clássicas trocas ilícitas de favores entre agentes estatais e particulares, que distorcem a alocação de recursos e a competitividade.

A presente pesquisa, entretanto — visando respeitar a exigência do ineditismo —, se propõe a analisar de forma mais específica o fenômeno denominado “corrupção privada”, caracterizada — ao contrário daquela prevista no Código Penal brasileiro — pela prática perpetrada exclusivamente entre particulares, a qual “ainda” não possui tipificação no Código Penal brasileiro.

Na atualidade, há vários movimentos e projetos legislativos visando criminalizar a “corrupção privada” através da criação de tipo penal próprio e, por consequência, invocar a intervenção do direito penal para regular referidas práticas.

Eis aqui a fonte motivacional da presente pesquisa: a necessidade de se aferir e confrontar os movimentos e propostas de criminalização da “corrupção privada” com os princípios constitucionais e dogmáticos, os quais, como se sabe, exercem a função de racionalizar e conter a adoção alargada do aparato punitivo e da legislação penal.

---

[1] TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024**. Transparência Internacional Brasil. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2024/. Acesso em: 4 nov. 2025.

Tal análise e aferição — como não poderia deixar de ser — adotou o referencial do Estado de Direito Democrático, em razão de sua indissociabilidade umbilical com os direitos fundamentais do cidadão.[2]

Consolidado no Brasil pela Constituição de 1988, o Estado de Direito Democrático é apresentado no presente trabalho como paradigma capaz de superar os mitos da "lei infalível" e do "julgador onipotente", estabelecendo a interpretação compartilhada das normas à luz dos direitos fundamentais.

Partindo-se dos princípios caracterizadores do Estado de Direito Democrático, a presente análise foi construída sobre três pilares conceituais interconectados: o Garantismo Penal[3], o Princípio da Legalidade Penal[4] e a Crítica ao Expansionismo Punitivo[5] no contexto do Estado de Direito Democrático, com foco nas propostas de criminalização do fenômeno da Corrupção Privada no Brasil e no mundo.

---

[2] DEL NEGRI, André. **Teoria da Constituição e do Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

[3] O Garantismo Penal é um modelo teórico e filosófico-político do Direito, desenvolvido principalmente por Luigi Ferrajoli, que se estabelece como um sistema de tutela dos direitos fundamentais do indivíduo perante o poder punitivo estatal. Este princípio opera por meio de um sistema de limites e vínculos impostos ao exercício da potestade punitiva, exigindo que a intervenção penal seja estritamente subsidiária (*ultima ratio*) e minimalista, subordinando a eficácia à validade da norma, de modo a assegurar as garantias processuais e substanciais contra o arbítrio e preservar a dignidade da pessoa humana no âmbito do Estado Democrático de Direito.

[4] O Princípio da Legalidade Penal, ou reserva legal (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), é o alicerce político-jurídico do Direito Penal moderno, exigindo que a criação de crimes e penas seja feita exclusivamente por lei formal e prévia (*lex praevia, lex scripta*). Em sua dimensão material e garantista, o princípio impõe também o requisito da taxatividade (*lex certa*), obrigando o legislador a utilizar termos precisos e determinados para descrever a conduta criminosa (tipo penal), garantindo a previsibilidade e a certeza jurídica e atuando como o mais importante limite à irracionalidade do poder punitivo.

[5] A Crítica ao Expansionismo Punitivo refere-se à análise dogmática e político-criminal que questiona e se opõe à tendência contemporânea de ampliação irrefreada do âmbito de intervenção do Direito Penal para abarcar novos riscos e conflitos sociais, especialmente em áreas como o direito econômico e ambiental. Essa crítica argumenta que tal expansão é marcada pela flexibilização das garantias clássicas (como a lesividade e a taxatividade), resultando na criação de crimes de perigo abstrato e na instrumentalização do Direito Penal como ferramenta simbólica de moralização ou gestão de riscos, violando os postulados da subsidiariedade e da fragmentariedade.

Analisar-se-á, alternativamente, a possibilidade de adoção de uma estratégia multifacetada que privilegie medidas preventivas, programas de compliance empresarial, fortalecimento da cultura ética organizacional e aprimoramento dos mecanismos de autorregulação e fiscalização, ao reconhecer que somente mediante transformação cultural profunda e políticas efetivas de prevenção será possível enfrentar adequadamente as práticas corruptivas no setor privado, sem incorrer em expansionismo penal incompatível com os postulados garantistas.

Assim, embora a presente pesquisa atribua maior relevância ao estudo da Dogmática Penal, não se pode olvidar de sua relação com as demais áreas da ciência, como Direito Administrativo, Política Criminal e Compliance, dentre outras, o que permitirá a melhor compreensão das respostas possíveis à conveniência e adequação constitucional da criminalização da corrupção privada.

A pesquisa deu especial ênfase ao aspecto histórico da corrupção, considerando que compreender o surgimento e a evolução das práticas corruptivas, no contexto brasileiro e mundial, é fundamental para a análise crítica de sua criminalização. O exame histórico permite identificar as raízes culturais, institucionais e socioeconômicas do fenômeno, fornecendo subsídios para avaliar a eficácia e a pertinência de medidas legais propostas. Sem tal perspectiva, qualquer tentativa de intervenção penal ou regulatória se tornaria superficial, desconsiderando os fatores estruturais que moldam comportamentos corruptivos ao longo do tempo.

Adicionalmente, o estudo de direito comparado revelou-se imprescindível, uma vez que a análise das experiências de outros países permite identificar modelos eficazes e problemáticas recorrentes na criminalização da corrupção privada. A comparação internacional contribui para avaliar a adequação das propostas legislativas brasileiras, fornecendo parâmetros de referência para a construção de soluções normativas compatíveis com princípios constitucionais, dogmáticos e garantistas. Assim, o direito comparado funciona como instrumento crítico que ilumina tanto a possibilidade de inovação normativa quanto os riscos de replicação de medidas inadequadas.

A metodologia do trabalho compreende as pesquisas bibliográfica, documental e qualitativa. No âmbito da pesquisa bibliográfica, recorreu-se ao acervo teórico produzido por doutrinadores, valendo-se de livros, artigos científicos, periódicos especializados, dissertações e teses, tanto em formato físico quanto em repositórios digitais, cujos conteúdos forneceram o substrato teórico necessário à discussão da temática proposta, complementados por obras de áreas correlatas do conhecimento que tangenciam o objeto de estudo.

No tocante à pesquisa documental, foram consultados documentos oficiais de natureza nacional e internacional, textos constitucionais e legislação pertinente diversa, entre outros instrumentos normativos. Mediante a análise sistemática desse material teórico-documental, buscou-se alcançar os objetivos delineados para a presente investigação.

As pesquisas bibliográfica e documental tiveram, igualmente, o escopo de contextualizar o leitor, proporcionando-lhe o contato com os estudos preexistentes acerca da matéria em exame. Para tal desiderato, elegeram-se como categorias analíticas os seguintes constructos: Estado, Estado de Direito Democrático, Biopolítica, Legalidade, Ativismo Garantista, Corrupção, Corrupção Pública, Corrupção Privada, Dogmática Penal, Garantismo Penal e Expansionismo Penal, entre outros institutos correlatos, direcionando-se o estudo para conferir robustez e confiabilidade à pesquisa.

2 A HISTÓRIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: DAS ORIGENS COLONIAIS AOS ESCÂNDALOS CONTEMPORÂNEOS

A compreensão do fenômeno da corrupção[6] no Brasil demanda, necessariamente, uma análise histórica profunda que remonte às origens coloniais de nossa formação social. O mito fundador da corrupção brasileira frequentemente evoca a figura de Pero Vaz de Caminha, que em sua célebre carta ao rei D. Manuel I teria inaugurado a prática do nepotismo ao solicitar favores para um parente. Contudo, como demonstram pesquisas historiográficas recentes, tal interpretação revela-se equivocada. Caminha não pediu emprego para seu genro Jorge de Osório, mas sim clemência real para que este fosse perdoado do degredo na ilha de São Tomé, onde cumpria pena por assalto à mão armada[7].

Esta correção histórica é fundamental não apenas por rigor acadêmico, mas porque revela como a narrativa da corrupção como pecado original brasileiro tem sido construída e reconstruída ao longo do tempo. O pedido de Caminha – "por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro"[8] – Tratava-se de um apelo de misericórdia perfeitamente compatível com as práticas

---

[6] Imperioso mencionar que, inobstante estarmos analisando a corrupção no Brasil, cabe citar Brandão quando, a partir dos entendimentos de Agostinho, constata que que "corrupto é o coração (cor) rompido (ruptus)". BRANDÃO, Cláudio. **Direitos humanos e corrupção: a interface entre poder e desenvolvimento na convenção interamericana contra a corrupção**. Ciências Criminais em Perspectiva, v. 1, n. 1, 2020, p. 11.

[7] MEDINA, Sinval. **Pero Vaz de Caminha pede justiça**. Observatório da Imprensa, 04 out. 2009. Disponível em: https://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/pero-vaz-de-caminha-pede-justica/. Acesso em: 15 ago. 2025.

[8] CAMINHA, Pero Vaz de. **Carta a El-Rei Dom Manuel sobre o achamento do Brasil**. Lisboa: Arquivo Nacional Torre do Tombo, 1500. Disponível em: https://antt.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/17/2010/11/Carta-de-Pero-Vaz-de-Caminha-transcricao.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

jurídicas e sociais do século XVI, quando o perdão régio constituía prerrogativa legítima do monarca. Ademais, Dom Manuel I apenas atendeu ao pedido em 1501, após tomar conhecimento de que Caminha havia sido morto em combate na feitoria de Calecute, em dezembro de 1500[9].

A compreensão conceitual da corrupção, todavia, não constitui construção exclusivamente moderna, encontrando raízes profundas no pensamento político clássico. Conforme demonstra Brandão[10], é possível identificar nos escritos de Marco Túlio Cícero[11] elementos fundamentais do conceito de corrupção, destacando-se particularmente a noção de *optimus status civitatis*, que se refere a um ideal de república em antítese às práticas corruptas. Para o pensador romano, a corrupção manifestava-se precipuamente pela ânsia desmedida dos cidadãos de enriquecer, fenômeno que comprometia a integridade das instituições republicanas. A descrição do fenômeno corruptivo revela notável atualidade:

> [...] são também frequentes, nas cidades marítimas, a mudança e a corrupção dos costumes, pois os idiomas e comércios estranhos não importam unicamente mercadorias e palavras, mas também costumes, que tiram a estabilidade às instituições dessas cidades. Os próprios habitantes são pouco afeitos aos seus lares; suas esperanças e pensamentos os arrastam para longe, e, quando o corpo descansa, vaga errante o espírito. Não foi outra a principal causa da decadência de Cartago e de Corinto senão essa vida errante, essa dispersão dos cidadãos, aos quais a ânsia de navegar e de enriquecer fez abandonar o cultivo dos campos e o prazer das armas. A proximidade do mar, com suas importações ou suas vitórias, facilita ao vício dessas cidades todas as seduções funestas, e o encanto dos sítios marítimos parece convidar à preguiça e ao fausto e a todas as corrupções enervadoras do ócio. (Brandão, 2020, p. 12)[12]

---

[9] ACADEMIA CRISTÃ DE LETRAS. **522 anos depois da Carta do Descobrimento**. Disponível em: academiacristadeletras.org.br. Acesso em: 19 ago. 2025.

[10] BRANDÃO, Cláudio. **Direitos humanos e corrupção: a interface entre poder e desenvolvimento na convenção interamericana contra a corrupção.** Ciências Criminais em Perspectiva, v. 1, n. 1, 2020, p. 10.

[11] Marco Túlio Cícero foi um advogado, político, escritor, orador e filósofo da Gens Túlia da República Romana eleito cônsul em 63 a.C. com Caio Antônio Híbrida. Rawson, E: Cicero, a portrait (1975) p. 303.

[12] CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. [S. l.]: Portal Abel, 2001, p. 22.

Esta perspectiva, que identifica na ambição desregrada pelo enriquecimento e no afastamento dos valores cívicos as raízes do fenômeno corruptivo, oferece instrumental teórico relevante para a compreensão das dinâmicas que se estabeleceriam posteriormente no contexto colonial brasileiro. A ênfase na deterioração institucional decorrente da preponderância dos interesses mercantis sobre os valores republicanos encontra ressonância nas estruturas de exploração colonial que se implantariam no território brasileiro a partir do século XVI.

Ampliando essa matriz conceitual, Brandão propõe uma definição contemporânea que apreende a corrupção como degeneração do poder[13], fenômeno cujas consequências manifestam-se na prevalência sistemática do bem particular em detrimento do bem comum. Ao transpor esse conceito para a atualidade e considerá-lo à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o autor sustenta que a corrupção se configura como degeneração de poder que obsta o desenvolvimento socioeconômico e, consequentemente, viola direitos humanos fundamentais. Tal formulação teórica evidencia a necessidade premente de que a corrupção seja compreendida e enfrentada mediante abordagem epistemológica inter e multidisciplinar, capaz de abarcar suas múltiplas dimensões e efeitos deletérios sobre a estrutura social.

O presente estudo propõe-se a realizar uma análise diacrônica das práticas corruptas que efetivamente permearam – e continuam a permear – as estruturas de poder no Brasil. Não se trata de perpetuar mitos fundadores, mas de compreender os padrões estruturais concretos que permitiram a institucionalização de práticas de malversação, peculato e apropriação privada do patrimônio público ao longo de mais de cinco séculos de história. A relevância deste empreendimento acadêmico justifica-se pela constatação de que “desde o período colonial, passando pelo Império e pela

[13] BRANDÃO, Cláudio. **Direitos humanos e corrupção: a interface entre poder e desenvolvimento na convenção interamericana contra a corrupção.** Ciências Criminais em Perspectiva, v. 1, n. 1, 2020, p. 12.

República, práticas corruptas moldaram as relações de poder no país, perpetuando desigualdades e desconfiança no sistema político”[14].

2.1 As Raízes Coloniais da Corrupção (1500-1822): o patrimonialismo como Matriz Fundadora

A transplantação do aparato administrativo português para o território brasileiro no século XVI não constituiu mera transferência de estruturas burocráticas, mas a importação de todo um sistema de valores e práticas que confundiam sistematicamente o público e o privado. Esta característica, que Max Weber denominaria patrimonialismo, encontrou no Brasil colonial terreno particularmente fértil para seu florescimento e consolidação.

Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra seminal “Raízes do Brasil”[15], foi o primeiro autor brasileiro a utilizar sistematicamente o conceito de patrimonialismo para descrever e analisar a política brasileira[5]. Sua análise revelou como a herança ibérica conformou um tipo específico de dominação política na qual o Estado era concebido como extensão do patrimônio pessoal do governante. Esta concepção patrimonialista do poder não era anomalia ou desvio, mas característica estrutural do Estado português transplantado para a colônia.[16]

O patrimonialismo brasileiro manifestava-se de múltiplas formas no período colonial. A própria estrutura das capitanias hereditárias, instituída por D. João III em

---

[14] PAIXÃO, Willian de Miranda**. Entenda como ocorreu a corrupção na história do Brasil**. 1 jul. 2025. Disponível em: https://www.politize.com.br/corrupcao-na-historia-do-brasil/. Acesso em: 18 ago. 2025.

[15] HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. (1ª ed. 1936).

[16] HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. (1ª ed. 1936).

1534, exemplificava perfeitamente esta lógica: vastas extensões territoriais eram literalmente doadas a particulares como propriedade hereditária, com poderes quase absolutos sobre a administração, a justiça e a economia local. Os donatários não eram funcionários públicos no sentido moderno do termo, mas proprietários privados investidos de funções públicas, sem qualquer distinção clara entre seus interesses particulares e os interesses da Coroa.

Raymundo Faoro aprofundou esta análise em “Os Donos do Poder”, demonstrando como o estamento burocrático português-brasileiro constituiu-se historicamente como camada social parasitária que se apropriava do Estado para benefício próprio. Segundo Faoro, o patrimonialismo manifesta-se na cultura política brasileira “através da personalização ou personificação do poder, pela troca de favores e pela corrupção, sendo um obstáculo ao desenvolvimento de um Estado impessoal”[17]. Esta característica não era acidental ou conjuntural, mas elemento constitutivo da própria formação do Estado brasileiro.

2.1.1 A Administração Colonial e a Institucionalização dos Desvios

O estabelecimento do Governo-Geral em 1549 representou tentativa da Coroa portuguesa de centralizar e racionalizar a administração colonial, mas paradoxalmente acabou por institucionalizar práticas corruptas em escala ainda maior. A construção de Salvador, primeira capital do Brasil, oferece exemplo paradigmático de como a corrupção estava presente desde os primórdios da administração colonial organizada.

---

[17] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 10.

O primeiro governador-geral, Tomé de Sousa, chegou ao Brasil acompanhado por funcionários que já traziam histórico comprometedor. Pero Borges, nomeado primeiro Ouvidor-Geral do Brasil – cargo equivalente ao de Ministro da Justiça –, havia sido condenado em Portugal em 17 de maio de 1547 por desvio de recursos na construção de um aqueduto em Elvas, sendo suspenso por três anos do exercício de cargos públicos. Surpreendentemente, apenas um ano e sete meses após a condenação, o mesmo Pero Borges foi nomeado por D. João III para o alto cargo na colônia[18].

Antônio Cardoso de Barros, primeiro Provedor-Mor da Fazenda – equivalente a Ministro da Economia –, foi acusado pelo próprio Tomé de Sousa de ter desviado dinheiro da Coroa para construir seus próprios engenhos de açúcar na Bahia[19]. A construção da capital colonial, iniciada em 1549, foi palco de fortíssimas suspeitas de desvios de dinheiro do Tesouro[20], estabelecendo padrão que se repetiria em praticamente todas as grandes obras públicas da história brasileira.

É fundamental compreender que muitas práticas hoje inequivocamente consideradas corruptas eram, no contexto colonial, não apenas toleradas, mas institucionalizadas. A venalidade dos cargos públicos – sua compra e venda – constituía prática oficial. Os ofícios eram comercializados, transmitidos hereditariamente ou concedidos como mercês régias.

Os governadores e altos funcionários coloniais recebiam, além dos ordenados oficiais, diversas formas de remuneração indireta consideradas legítimas: participação em negócios comerciais, recebimento de “propinas” (termo que originalmente designava

---

[18] MÁQUINA DE APROVAÇÃO**. Primeiro caso de corrupção no Brasil**. 20 mai. 2019. Disponível em: https://maquinadeaprovacao.com.br/engenharia/primeiro-caso-de-corrupcao-no-brasil/. Acesso em: 18 ago. 2025.

[19] MARTINS, Fernando**. Do Brasil Colônia aos dias atuais, por que o país não supera a corrupção?** 10 dez. 2016. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/do-brasil-colonia-aos-dias-atuais-por-que-o-pais-nao-supera-a-corrupcao-00ltb38k90h8v9ta0ktncwzhs/. Acesso em: 18 ago. 2025.

[20] Ibid.

gorjetas ou gratificações legais), direito a utilizar mão-de-obra indígena e escrava em empreendimentos particulares, entre outros benefícios. “Embora hoje não seja permitido por nossa legislação pátria o recebimento de lucros paralelos, por constituir vantagem indevida, na época colonial tal prática era tolerada, não sendo enquadrada como corrupção”[21].

2.1.2 O Sistema Escravista e as Redes de Corrupção

A economia escravista colonial produziu formas particularmente perversas e duradouras de corrupção sistêmica. O tráfico negreiro, além de constituir em si mesmo crime contra a humanidade, alimentava complexa rede de corrupção que permeava todos os níveis da administração colonial.

O sistema de controle do tráfico era sistematicamente sabotado por funcionários corruptos. Juízes, fiscais aduaneiros, capitães de porto, todos participavam de elaborado esquema de propinas que garantia a continuidade do comércio de seres humanos mesmo quando formalmente proibido. As tentativas de reprimir o tráfico após 1831, quando foi declarado ilegal pela primeira vez, esbarravam na corrupção generalizada do aparato fiscalizador e judicial. A expressão “para inglês ver” – originada justamente das leis antitráfico criadas apenas para satisfazer a pressão britânica, sem real intenção de cumprimento – tornou-se símbolo duradouro da dissimulação institucionalizada no Brasil[22].

---

[21] ROMEIRO, Adriana**. Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 14.

[22] Rodrigues, Sérgio. **Como nasceu a expressão ‘para inglês ver’?** Veja, publicado em 17 de fevereiro de 2014. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/sobre-palavras/como-nasceu-a-expressao-para-ingles-ver/. Acesso em: 20 ago. 2025.

O contrabando constituía outra face da corrupção colonial sistêmica. O exclusivo metropolitano, que obrigava a colônia a comerciar apenas com Portugal, criava incentivos enormes para o comércio ilegal. Estima-se que durante o século XVIII, período de maior rigor do exclusivo, pelo menos metade do comércio colonial era realizado através de contrabando, com participação ativa ou conivência de autoridades coloniais.[23] O ouro extraído das Minas Gerais era sistematicamente desviado dos quintos reais através de complexas redes de contrabando que envolviam desde escravos e tropeiros até ouvidores e governadores.

2.2 A NORMATIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO NO PERÍODO COLONIAL

Conforme já demonstrado ao longo dos estudos a corrupção constitui fenômeno multifacetado que permeia as estruturas estatais desde os primórdios da organização social brasileira. Como observa Faoro (2001)[24], a formação patrimonialista do Estado brasileiro criou condições propícias para a perpetuação de práticas corruptivas, estabelecendo um padrão de relacionamento promíscuo entre o público e o privado que se mantém até a contemporaneidade.

Assim, a análise histórica da evolução normativa anticorrupção no Brasil também se revela fundamental para compreender não apenas as transformações legislativas, mas também as permanências estruturais que caracterizam o ordenamento jurídico pátrio. Conforme assevera Schilling (1999)[25], "a corrupção no Brasil não é apenas um

---

[23] RICUPERO, Rodrigo. **O exclusivo metropolitano no Brasil e os tratados diplomáticos de Portugal com a Inglaterra (1642-1661).** Revista de História (São Paulo), n. 176, a05016, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rh/a/pgwqz8yd68p3qykq7chbvsd/?Format=pdf&lang=pt#:~:text=Estabelecido%20durante%20a%20Uni%C3%a3o%20Ib%C3%a9rica%2C%20o%20exclusivo,tenha%20feito%20concess%C3%b5es%20na%20mat%C3%a9ria%20nos%20trata%2D.. Acesso em: 20 ago. 2025.

[24] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. Ed. São Paulo: Globo, 2001.

[25] SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992**). São Paulo: ibccrim, 1999.

desvio ocasional, mas um traço estrutural que se manifesta desde as ordenações filipinas até os dias atuais".

2.2.1 As Ordenações do Reino e o Transplante Jurídico

O sistema jurídico colonial brasileiro fundamentava-se integralmente nas Ordenações do Reino de Portugal, constituindo exemplo paradigmático de transplante jurídico que marcaria profundamente a formação do direito brasileiro. As Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e, principalmente, as Ordenações Filipinas (1603) forneceram a estrutura normativa básica que regulamentou a vida colonial por mais de três séculos, permanecendo formalmente vigentes até a promulgação do Código Criminal do Império em 1830.[26]

As Ordenações Filipinas, promulgadas durante a União Ibérica (1580-1640), representavam síntese sofisticada do direito português medieval, incorporando influências do direito romano, canônico e das tradições jurídicas locais. Conforme analisa Wehling (2004), estas ordenações continham dispositivos específicos e detalhados para coibir práticas corruptivas, especialmente no âmbito da administração colonial, revelando preocupação sistemática da Coroa Portuguesa com a manutenção da integridade administrativa em territórios distantes e de difícil controle.[27]

O Livro V das Ordenações Filipinas, dedicado ao direito penal, continha extensa regulamentação sobre crimes funcionais, utilizando terminologia jurídica específica que se perpetuaria na tradição jurídica luso-brasileira. O conceito de "barateria" - termo

---

[26] SILVA, Ana Luíza Ferreira Gomes. **Fontes do direito colonial e a transição para o direito nacional brasileiro.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/52404/1/2020_dis_alfgsilva.pdf. Acesso em 02 out. 2025.

[27] WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José Cavalheiro de Macedo. **Direito e justiça no Brasil colonial.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. Disponível em: https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/156547. Acesso em: 8 out. 2025.

jurídico-técnico que designava genericamente os atos de corrupção praticados por funcionários públicos - encontrava-se meticulosamente regulamentado no Título XC, que estabelecia: "todo oficial de Justiça, ou da Fazenda, que levar peita, ou coimu, por fazer, ou deixar de fazer alguma coisa de seu ofício, pagará o tresdobro do que assim levar, e será degradado um ano para África, e perderá o ofício".[28]

A distinção terminológica entre "*peita"* e "*coimu"* revelava sofisticação conceitual notável para a época. A "peita" designava especificamente a dádiva recebida pelo funcionário para praticar ato contrário aos seus deveres funcionais, enquanto "coimu" referia-se à vantagem obtida para deixar de praticar ato que deveria ser realizado. Esta distinção, embora aparentemente sutil, antecipava desenvolvimentos posteriores da dogmática penal sobre corrupção ativa e passiva.[29]

A previsão de sanções múltiplas – pecuniária (pagamento do tresdobro), corporal (degredo para África) e funcional (perda do ofício) – demonstrava a gravidade com que o ordenamento jurídico português tratava os crimes funcionais. O degredo para África, em particular, constituía sanção severa que efetivamente excluía o condenado do convívio social metropolitano, revelando a percepção de que a corrupção funcionária comprometia não apenas interesses econômicos, mas a própria autoridade régia.[30]

Esta disposição normativa revela a preocupação sistemática da Coroa Portuguesa com a manutenção da integridade administrativa nas colônias, embora a aplicação prática fosse frequentemente prejudicada por fatores estruturais como a

---

[28] BRASIL, André Maurício Penha; MENEGUEL, Rogério. **A execução penal no Brasil durante a vigência das Ordenações Filipinas**. Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/4433/1/A%20Execu%C3%A7%C3%a3o%20Penal%20no%20Brasil%20Durante%20a%20Vig%C3%aancia%20das%20Ordena%C3%A7%C3%b5es%20Filipinas.pdf. Acesso em: 2 out. 2025.

[29] FARIA, Aléxia Alvim Machado. **Peita e suborno como delitos de corrupção no Brasil imperial (1824-1889).** Revista Brasileira de Ciências Criminais, [S.l.], v. 142, p. 235-254, 2017. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?Codigo=6057940. Acesso em: 08 out. 2025.

[30] TOMA, Maristela. **A pena de degredo e o império colonial português**. In: XXV Simpósio Nacional de História, Fortaleza, 2009. Anais... Fortaleza: ANPUH, 2009. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772192_545c3608fefabac5db8d1ab0ab435fbe.pdf. Acesso em: 08 out. 2025.

distância geográfica, a fragilidade dos mecanismos de comunicação e controle, e a própria natureza patrimonialista da administração colonial que criava incentivos contraditórios.[31]

2.2.2 Os Regimentos e a Tentativa de Controle Normativo

Os regimentos dos governadores-gerais constituíam instrumento normativo central para o controle da corrupção colonial, representando tentativa sistemática da Coroa Portuguesa de estabelecer marcos regulatórios específicos para as condições coloniais. Estes documentos, elaborados para cada nomeação de governador-geral, continham instruções detalhadas sobre administração colonial, incluindo dispositivos específicos para prevenção e repressão de práticas corruptivas.[32]

O Regimento de Tomé de Sousa (1548), primeiro governador-geral do Brasil, estabelecia mecanismos inovadores de fiscalização sobre os funcionários régios, determinando a realização de devassas (inquéritos administrativos) periódicas para investigar irregularidades administrativas. O documento previa que "o governador fará visitações e correições em todas as capitanias, inquirindo da vida e costumes dos oficiais de justiça e fazenda, castigando os culpados e premiando os merecedores".[33]

---

[31] Alverga, Carlos Frederico R. P. De. **O Patrimonialismo no Brasil da Colônia ao fim do Segundo Reinado.** Monografia Brasil Escola, 2023. Disponível em: https://monografias.brasilescola.uol.com.br/historia/o-patrimonialismo-no-brasil-colonia-ao-fim-do-segundo-reinado.htm. Acesso em: 08 out. 2025.

[32] SANTOS, Francisco V. Ad**ministração na América Portuguesa: a expansão das fronteiras meridionais do Império (1680–1808).** Revista de História, São Paulo, v. 168, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rh/a/fqbxskvpwmvfppczqsmvrzs/. Acesso em: 08 out. 2025.

[33] SANTOS, Marília Nogueira dos. **Cartas e regimentos dos governadores-gerais do Brasil.** Revista Tempo, v. 14, n. 27, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tem/a/gwtrz3hw3wkx7hb58tsx9dc/?Format=pdf&lang=pt. Acesso em: 08 out. 2025

Segundo alguns historiadores, estes regimentos antecipavam muitos dos princípios que posteriormente seriam incorporados ao direito administrativo moderno, incluindo a responsabilização pessoal dos agentes públicos, a obrigatoriedade de prestação de contas regulares, a separação entre patrimônio público e privado, e a subordinação da administração colonial aos interesses superiores da Coroa.[34]

O Regimento do governador-geral Roque da Costa Barreto (1677) aperfeiçoou significativamente os mecanismos de controle, estabelecendo procedimentos específicos para investigação de denúncias de corrupção: "Quando lhe for denunciado algum oficial de justiça ou fazenda por baraterias ou outros crimes, procederá sumariamente à averiguação, tomando informações secretas e públicas, e achando culpa formada, o prenderá e remetterá preso ao Reino".[35]

A evolução dos regimentos revela progressivo refinamento dos mecanismos anticorrupção, evidenciando que a Coroa Portuguesa desenvolvia consciência crescente sobre a natureza estrutural do problema corruptivo colonial. O Regimento de D. João de Lencastro (1694) introduziu inovação importante ao estabelecer sistema de residência - prestação de contas obrigatória ao final de cada mandato - inspirado no modelo espanhol utilizado nas colônias americanas.[36]

---

[34] SILVA JUNIOR, Hélio Pinto da. Ref**lexões sobre o direito colonial brasileiro: as obras de António Manuel Hespanha e Sérgio Buarque de Holanda**. Revista Avant, [S.l.], n. 694, p. 1-19, 2021. Disponível em: https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/download/6920/6785/29223. Acesso em: 09 out. 2025.

[35] SANTOS, Marília Nogueira dos. **Cartas e regimentos dos governadores-gerais do Brasil**. Revista Tempo, v. 14, n. 27, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tem/a/gwtrz3hw3wkx7hb58tsx9dc/?Format=pdf&lang=pt. Acesso em: 09 out. 2025.

[36] GOUVÊA, Maria de Fátima Silva; FRAZÃO, Gabriel Almeida; SANTOS, Marília Nogueira dos. **Redes de poder e conhecimento na governação do Império Português, 1688-1735**. Topoi, v. 5, n. 9, p. 97–112, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/topoi/a/crvgc6gjdbxmkh5pqgygsmb/?Lang=pt&format=pdf. Acesso em: 09 out. 2025.

2.2.3 As Visitas e Correições como Mecanismos Anticorrupção

O sistema de visitas e correições representava o principal instrumento prático de controle da corrupção no período colonial, constituindo mecanismo de fiscalização itinerante que buscava superar as limitações impostas pela vastidão territorial e pelas dificuldades de comunicação. Conforme documenta extensamente Schwartz (1979), estas inspeções periódicas tinham objetivo múltiplo: verificar a conduta dos funcionários coloniais, apurar denúncias de irregularidades, atualizar informações sobre a situação administrativa local e reafirmar a autoridade régia em territórios distantes.[37]

O Regimento das Correições de 1681 estabelecia procedimentos detalhados para a investigação de atos corruptivos, representando sofisticação processual notável para os padrões da época. O documento previa fases distintas do processo investigatório: (1) inquirição preliminar para verificar a procedência das denúncias; (2) tomada de depoimentos de testemunhas e envolvidos; (3) apreensão e análise de documentos; (4) confrontação das versões; (5) formação de culpa; (6) aplicação de sanções administrativas imediatas; (7) remessa dos autos ao Reino para decisão definitiva nos casos mais graves.[38]

O sistema previa gradação de sanções conforme a gravidade das irregularidades constatadas. Faltas menores (negligência, atrasos, formalidades) eram punidas com advertências ou multas aplicadas pelo próprio corregedor. Irregularidades médias (favorecimentos, pequenos benefícios indevidos) resultavam em suspensão temporária e multas significativas. Crimes graves (baraterias, peculato, prevaricação) implicavam

---

[37] SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

[38] BARROS, Ênio Bastos de. **Manual das correições**. [S.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: <arisp.files.wordpress.com/.../barros-ennio-bastos-de-manual-das-correicoes.pdf>. Acesso em: 09 out. 2025.

prisão imediata, perda do ofício e remessa dos autos ao Reino para julgamento definitivo.[39]

A documentação histórica revela que, apesar da sofisticação formal dos procedimentos, a eficácia prática do sistema era frequentemente comprometida por fatores estruturais. Russell-Wood (1977) identifica três principais obstáculos: (1) a cooptação dos próprios corregedores por redes locais de interesse; (2) a morosidade dos procedimentos, que permitia a destruição de evidências e a articulação de defesas; (3) a dificuldade de aplicar sanções efetivas devido à influência política dos acusados.[40]

Apesar dessas limitações, o sistema de visitas e correições estabeleceu precedentes importantes para o desenvolvimento posterior dos mecanismos de controle administrativo no Brasil. A tradição de fiscalização itinerante, adaptada às condições territoriais específicas do país, influenciaria a organização dos tribunais de contas e dos órgãos de controle interno republicanos[41].

2.2.4 A Justiça Eclesiástica e o Controle Moral

A Igreja Católica exerceu papel fundamental no sistema colonial de controle da corrupção, não apenas através da jurisdição eclesiástica formal, mas principalmente através da regulação moral do comportamento dos funcionários régios. O padroado

---

[39] CONTI, Paulo Fillipy Gonçalves. **O "maior, mais fiel e obediente criado" de Vossa Excelência***: trajetória e comunicação de um magistrado setecentista*. Tempo (online), Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tem/a/dksfcnvlcgzptj6nysvm6sz/. Acesso em: 09 out. 2025

[40] RUSSELL-WOOD, Anthony John R. **O governo local na América portuguesa: um estudo de divergência cultural.** Revista de História, São Paulo, v. 55, n. 109, p. 25–79, 1977. Disponível em: https://revistas.usp.br/revhistoria/article/view/77329. Acesso em: 09 out. 2025

[41] Ibid.

português conferia à Coroa amplos poderes sobre a organização eclesiástica colonial, criando sistema de controle dual que combinava mecanismos jurídicos e morais.[42]

Os visitadores eclesiásticos, nomeados pelos bispos com aprovação régia, realizavam inspeções periódicas que incluíam averiguação sobre a conduta moral dos funcionários públicos. O Livro das Visitações do Santo Ofício ao Brasil documenta extensamente casos em que funcionários régios foram denunciados por práticas corruptivas durante as visitas inquisitoriais[43].

A confissão sacramental constituía mecanismo informal de controle, criando pressão moral sobre funcionários católicos para retificar condutas irregulares. Embora o sigilo confessional impedisse a utilização direta dessas informações em processos administrativos, criava-se ambiente cultural desfavorável às práticas corruptivas.[44]

2.2.5 O Papel das Câmaras Municipais

As câmaras municipais coloniais exerceram importante função no controle da corrupção administrativa local, constituindo instância de fiscalização próxima dos funcionários régios de menor hierarquia. Embora frequentemente cooptadas por elites

---

[42] FERREIRA, Mendell Barreto. **O papel da Igreja frente à escravidão indígena e africana nos séculos XVII e XVIII: um olhar sob a perspectiva dos padres Antonio Vieira e João Antonio Andreoni (Antonil).** 2011. Monografia (Graduação em História) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. Disponível em: https://www2.ufjf.br/historia/files/2013/11/2011-O-PAPEL-DA-IGREJA-FRENTE-%C3%80-ESCRAVID%C3%83O-IND%C3%8DGENA-E-AFRICANA-NOS-S%C3%89CULOS-XVII-E-XVIII-UM-OLHAR-SOB-A-PERSPECTIVA-DOS-PADRES-ANTONIO-VIEIRA-E-JO%C3%83O-ANTONIO-ANDREONI-ANTONIL.pdf. Acesso em: 09 out. 2025.

[43] ibid.

[44] Ibid.

locais, as câmaras ocasionalmente funcionaram como mecanismo efetivo de denúncia e controle.[45]

O direito de representação das câmaras ao governador-geral e ao rei criava canal formal para denúncias de irregularidades administrativas. A documentação das câmaras de Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo contém numerosos exemplos de representações contra funcionários corruptos, evidenciando que o sistema municipal ocasionalmente funcionava como instância de controle social.[46]

2.2.6 As Limitações Estruturais do Sistema Colonial Anticorrupção

A análise histórica de diversos autores revela que o sistema colonial anticorrupção enfrentava limitações estruturais insuperáveis que comprometiam sua eficácia. A primeira e mais fundamental era a contradição entre os objetivos fiscais de curto prazo da Coroa (maximização da arrecadação colonial) e os objetivos de longo prazo de boa administração (prevenção da corrupção).

A segunda limitação relacionava-se com a natureza patrimonialista do próprio sistema político português, que criava incentivos contraditórios: ao mesmo tempo que punia formalmente a corrupção, incentivava práticas patrimonialistas através da venalidade dos ofícios e da confusão estrutural entre público e privado.

A terceira limitação decorria das condições materiais específicas da colônia: distâncias continentais, comunicações precárias, dispersão populacional, abundância de recursos naturais facilmente apropriáveis. Estas condições criavam oportunidades

---

[45] BICALHO, Maria Fernanda. **As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro.** Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 7-41, 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbh/a/95ghnffyt3vgpwc95rvpktr/?Lang=pt. Acesso em: 10 out. 2025.

[46] Ibid.

excepcionais para práticas corruptivas e dificultavam enormemente os mecanismos de controle.

Finalmente, o sistema enfrentava limitação cultural fundamental: a própria sociedade colonial, formada por aventureiros em busca de enriquecimento rápido, desenvolveu tolerância cultural à corrupção que permearia a formação social brasileira. Como observa Holanda (1995), "a mentalidade aventureira dos colonizadores, avessa ao trabalho metódico e disciplinado, favorecia naturalmente a busca de vantagens ilícitas e a confusão entre interesse público e privado".

2.3 O Império e a Consolidação do Sistema Patrimonial (1822-1889)

2.3.1 A Independência e a Continuidade Estrutural

A independência política do Brasil em 1822, longe de representar ruptura com as práticas patrimonialistas coloniais, significou sua consolidação e sofisticação sob nova roupagem institucional. A manutenção da monarquia, caso único nas Américas, garantiu extraordinária continuidade nas estruturas administrativas e, consequentemente, nas práticas de apropriação privada do público. A própria forma como se processou a independência – negociada entre elites e consolidada mediante pagamento de vultosa indenização a Portugal – revelava que o novo Estado nascia comprometido com a preservação de privilégios e práticas do antigo regime.

O Primeiro Reinado (1822-1831) estabeleceu padrões de relacionamento entre poder e dinheiro que marcariam toda a história imperial. D. Pedro I mantinha relações financeiras obscuras que misturavam suas finanças pessoais com o Tesouro

Nacional[47]. O empréstimo contraído em Londres em 1824, no valor de 3 milhões de libras esterlinas, teve parte significativa desviada para gastos pessoais do imperador e pagamento de suas dívidas particulares[48]. A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, institucionalizava a confusão entre público e privado ao estabelecer dotação imperial generosa e não sujeita a prestação de contas[49].

Durante o período regencial (1831-1840), a descentralização do poder ampliou as oportunidades de corrupção nas províncias. As assembleias provinciais[50], criadas pelo Ato Adicional de 1834, tornaram-se centros de distribuição de favores e privilégios. Contratos de obras públicas eram sistematicamente direcionados para aliados políticos, cargos públicos eram criados exclusivamente para acomodar apadrinhados, e os recursos provinciais eram utilizados como moeda de troca política. A Guerra dos Farrapos (1835-1845) no Sul e a Cabanagem (1835-1840) no Norte foram parcialmente alimentadas por revoltas contra a corrupção e o favoritismo das elites provinciais.

---

[47] Zoiro, Giulio**.** "**Dom Pedro I, corruptíssimo, gastou todo o dinheiro da nação com a amante", diz historiador**. *Oito em Ponto* (programa de rádio). UOL Cultura, 15 nov. 2022. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/radio/programas/oito-em-ponto/2022/11/15/1199_dom-pedro-i-corruptissimo-gastou-todo-o-dinheiro-da-nacao-com-a-amante-diz-historiador.html. Acesso em: 21 ago. 2025.

[48] BRASIL. **Decreto de 5 de janeiro de 1824**. Autoriza o governo a contrair um empréstimo em Londres no valor de três milhões de libras esterlinas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM-5-1-1824.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

[49] SENADO FEDERAL. **A dívida externa do Brasil: da Independência ao fim do Império**. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/732384/Divida_Externa_P018_R0254.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

[50] BRASIL. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.** Altera e adiciona dispositivos à Constituição Política do Império, conforme disposto na Lei de 12 de outubro de 1832. *Diário Oficial [da] Câmara dos Deputados — Legislação Informatizada*. Brasília, 12 ago. 1834. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html. Acesso em: 21 ago. 2025.

2.3.2 O Segundo Reinado e o “Bolsinho do Imperador”

O Segundo Reinado (1840-1889) representou o apogeu do sistema patrimonial brasileiro, paradoxalmente combinando modernização econômica com arcaísmo político-administrativo.

> O exemplo mais emblemático da contaminação entre as esferas públicas e privadas ficou conhecido na época como o ‘Bolsinho do Imperador’. Tratava-se de grandes verbas do Tesouro postas à disposição do monarca, que podia movimentá-las sem prestar contas ao Estado. (MERGULHÃO, 2024) [51]

Esta instituição revelava concepção patrimonialista radical: o Estado como propriedade pessoal do soberano.

A análise das despesas imperiais revela a magnitude do patrimonialismo institucionalizado. A lista civil – dotação anual do imperador – consumia cerca de 800 contos de réis de toda a receita do Império, proporção extraordinária considerando-se que o Brasil era país pobre com enormes carências de investimento em infraestrutura e serviços públicos[52]. Além da lista civil oficial, existiam verbas secretas e extraordinárias frequentemente utilizadas para fins particulares da família imperial ou para compra de apoio político através da distribuição de favores e benesses.

---

[51] MERGULHÃO, Maria Fernanda Dias**. Os Atos de Corrupção no Brasil Colonial**. 27 abr. 2024. Disponível em: https://direitoreal.com.br/artigos/os-atos-de-corrupcao-no-brasil-colonial. Acesso em: 21 ago. 2025.

[52] WESTIN, Ricardo**. Orçamento taxava dono de escravo e previa salário para Pedro II**. *Agência Senado*, Brasília, 2 dez. 2016, 20h52. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/02/orcamento-taxava-dono-de-escravo-e-previa-salario-para-pedro-ii. Acesso em: 22 ago. 2025.

2.3.3 O Sistema Eleitoral e a Corrupção Institucionalizada

O sistema eleitoral do Império brasileiro constituía verdadeira institucionalização da fraude e da corrupção. As eleições realizavam-se em dois graus: os votantes (eleitores primários) escolhiam os eleitores propriamente ditos, que por sua vez elegiam deputados e senadores. Este sistema, combinado com o voto censitário, que excluía a imensa maioria da população, criava múltiplas oportunidades para manipulação e corrupção do processo eleitoral. [53]

A Lei Saraiva de 1881[54], que instituiu o voto direto mas manteve as restrições censitárias, não eliminou a corrupção eleitoral, apenas sofisticou seus métodos. As qualificações eleitorais eram sistematicamente fraudadas, com inclusão de eleitores fantasmas e exclusão arbitrária de opositores. As mesas eleitorais, controladas pelo governo, manipulavam as atas e adulteravam resultados. O voto a descoberto permitia o controle direto sobre os eleitores através de ameaças e retaliações. Estima-se que nas eleições imperiais, raramente mais de 1% da população votava efetivamente, e mesmo este pequeno contingente estava sujeito a todo tipo de pressão e manipulação[55].

A compra de votos era prática tão generalizada que havia tabelas informais de preços: um voto para deputado provincial custava entre 20 e 50 mil réis, enquanto voto para deputado geral podia chegar a 100 mil réis nas disputas mais acirradas. Os

---

[53] SOUZA, Fábio Almeida. **As reformas que encolheram o eleitorado brasileiro (1881–1889**). Revista de História, São Paulo, v. 261, p. 1–20, 2020. Disponível em: https://revistas.usp.br/revhistoria/article/view/166560/176870. Acesso em: 23 ago. 2025.

[54] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Lei Saraiva**. Disponível em: https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-saraiva. Acesso em: 22 ago. 2025.

[55] LEÃO, M. De. **Lei Saraiva (1881): se o analfabetismo é um problema nacional**. Aedos, Porto Alegre, 2012. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/30737/20890. Acesso em: 23 ago. 2025

candidatos mantinham verdadeiros exércitos de capangas e “fósforos” (indivíduos que votavam múltiplas vezes usando identidades falsas) para garantir resultados favoráveis.

2.4 A NOVA ABORDAGEM LEGISLATIVA DA CORRUPÇÃO DURANTE O PERÍODO IMPERIAL: a constitucionalização do estado e seus reflexos anticorrupção

A Constituição do Império de 1824[56] representou marco paradigmático na evolução jurídico-institucional brasileira, estabelecendo pela primeira vez na história nacional princípios constitucionais explícitos relacionados à probidade administrativa e à responsabilização dos agentes públicos. Esta inovação constitucional inscrevia-se no movimento mundial de constitucionalização liberal que caracterizou o século XIX, mas adquiria contornos específicos no contexto da formação do Estado nacional brasileiro.

O processo constituinte imperial, embora autoritariamente controlado por D. Pedro I após a dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, incorporou elementos significativos do pensamento liberal da época, especialmente as ideias de Benjamin Constant[57] sobre limitação do poder estatal e responsabilização dos governantes. A influência do constitucionalismo francês, particularmente da Charte de 1814, manifestava-se claramente na estrutura institucional adotada e na previsão de mecanismos de controle do poder.[58]

---

[56] BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. **Carta da Lei de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm? Acesso em: 10 out. 2025.

[57] "Benjamin Constant foi um militar brasileiro que ficou conhecido por ter lutado na Guerra do Paraguai, o maior conflito da história brasileira. Ele também foi uma das figuras mais importantes na defesa do republicanismo no Brasil e um dos articuladores do golpe que levou à Proclamação da República em 1889.

[58] FALCÃO, L. **Benjamin Constant and the combination of the freedom...** Brazilian Political Science Review (BPSR), 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/bpsr/a/.... Acesso em: 11 out. 2025.

O artigo 133 da Constituição Imperial estabelecia princípio fundamental: "*os Ministros de Estado serão responsáveis por traição, peita, suborno, concussão; por abuso do Poder; pela falta de observância da Lei; por qualquer dissipação dos bens públicos; e por todos os atos, pelos quais tiverem concorrido para que se cometam crimes de responsabilidade*". Esta disposição constitucional, conforme analisa Bonavides (2004), introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da responsabilização política e criminal dos agentes públicos de alta hierarquia, representando avanço revolucionário em relação ao absolutismo colonial.[59]

A tipologia constitucional dos crimes ministeriais revelava sofisticação conceitual notável, distinguindo claramente entre diferentes modalidades de malversação pública: (1) "traição" - crime político de máxima gravidade; (2) "peita" - corrupção passiva específica; (3) "suborno" - participação em esquemas corruptivos; (4) "concussão" - extorsão praticada por funcionário público; (5) "abuso do Poder" - utilização indevida das prerrogativas funcionais; (6) "falta de observância da Lei" - prevaricação e negligência; (7) "dissipação dos bens públicos" - malversação patrimonial.[60]

Esta sistematização, segundo Torres (2006), antecipava desenvolvimentos posteriores da dogmática penal sobre crimes funcionais, estabelecendo categorias conceituais que influenciariam toda a evolução jurídica nacional. A constitucionalização destes crimes representava ruptura fundamental com a tradição absolutista, estabelecendo pela primeira vez limites jurídicos claros ao exercício do poder governamental.[61]

A previsão constitucional de responsabilização ministerial articulava-se com o sistema de governo adotado, inspirado no modelo parlamentar inglês adaptado às condições brasileiras. O Poder Moderador, prerrogativa exclusiva do Imperador,

---

[59] BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política. Estudos Avançados,** vol. 18, n. 51, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/fjv37ckwwwvgckpdfm6cwmp/?Format=pdf. Acesso em: 11 out. 2025.

[60] Ibid.

[61] TORRES, Rafael Lima. **Sistema de Direito Penal: evolução, teoria e influência na legislação brasileira.** São Paulo: PUC-SP, 2006.

equilibrava-se com a responsabilidade ministerial perante a Assembleia Geral, criando sistema de controles recíprocos que, teoricamente, deveria prevenir abusos.[62]

2.4.1 O Código Criminal de 1830 e a Primeira Sistematização Penal da Corrupção

O Código Criminal do Império, promulgado em 16 de dezembro de 1830, constituiu marco fundamental na história do direito penal brasileiro, representando não apenas o primeiro código penal nacional, mas também a primeira sistematização abrangente e tecnicamente sofisticada dos crimes de corrupção no ordenamento jurídico pátrio. Este código, elaborado por comissão presidida por Bernardo Pereira de Vasconcelos, baseava-se nos princípios do direito penal liberal da época, incorporando influências do código penal francês de 1810 e do pensamento jurídico de Bentham e Beccaria.[63]

O Título V do código, denominado "Dos crimes contra a boa ordem e administração pública", dedicava-se especificamente aos crimes funcionais, estabelecendo tipologia sistemática que permaneceria influente na dogmática penal brasileira até a contemporaneidade. A localização sistemática destes crimes no código revelava a compreensão de que a corrupção constituía ofensa não apenas ao patrimônio público, mas à própria ordem institucional do Estado.[64]

---

[62] BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html. Acesso em: 11 out. 2025.

[63] PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. **Código Criminal do Império**. Mapa - Arquivo Nacional, 9 maio 2014. Disponível em: https://mapa.an.gov.br/index.php/assuntos/15-dicionario/65-dicionario-da-administracao-publica-brasileira-do-periodo-imperial/281-codigo-criminal. Acesso em: 09 set. 2025.

[64] BIASON, Rita de Cássia. **Os Códigos Penais brasileiros no combate à corrupção**. Revista USP, 2022, n. 134, p. 163-178. Disponível em: https://revistas.usp.br/revusp/article/view/202414. Acesso em: 04 set. 2025.

O artigo 130 tipificava a peita como conduta de "receber dinheiro, ou outro qualquer presente, ou aceitar promessa direta, ou indiretamente para praticar, ou deixar de praticar algum ato de ofício contra, ou segundo a lei". Esta definição legal revelava sofisticação dogmática excepcional, incorporando elementos que caracterizam a moderna tipificação da corrupção passiva.[65]

A expressão "direta, ou indiretamente" antecipava questões contemporâneas sobre corrupção por interposta pessoa, demonstrando que os legisladores imperiais tinham consciência das modalidades dissimuladas de prática corruptiva. A distinção entre "contra, ou segundo a lei" correspondia à diferenciação moderna entre corrupção própria (para ato ilícito) e imprópria (para ato lícito), revelando refinamento conceitual excepcional para a época.

A pena prevista era de "perda do emprego, e prisão por um mês a dois anos; e, além disso, multa correspondente ao tresdobro da peita". A gradação da sanção (prisão + multa + perda do emprego) refletia a percepção de que a corrupção lesava múltiplos bens jurídicos: a administração pública (perda do emprego), a ordem social (prisão) e o patrimônio público (multa). [66]

O artigo 131 criminalizava o suborno como ação de "dar, ou prometer dinheiro, ou outro qualquer presente a empregado público, para determiná-lo a praticar, ou deixar de praticar algum ato de ofício, contra, ou segundo a lei". Esta tipificação completava o sistema de repressão penal da corrupção, criminalizando tanto a conduta passiva (peita) quanto ativa (suborno).

---

[65] MENDES, Pâmela Gabrieli Valósio. **O papel do ato de ofício na configuração da corrupção passiva inserida no contexto da atividade parlamentar, à luz dos julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal.** 2020. 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) — Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/bitstreams/f6efd49a-0319-49cb-b19b-db695c253855/download. Acesso em: 12 set. 2025.

[66] FERREIRA, Paulo César da Silva. **Peita, suborno e a construção do conceito jurídico-penal de corrupção: patronato e venalidade no Brasil imperial (1824-1889).** Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 20-- (ano de defesa, se tiver; se for TCC, indicar). Disponível em: https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/36563/1/PAULO%20C%C3%89SAR%20DA%20SILVA%20FERREIRA.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

A previsão de punição tanto para o "dar" quanto para o "prometer" revelava compreensão sofisticada sobre a natureza consensual da corrupção, antecipando questões dogmáticas contemporâneas sobre tentativa e consumação nos crimes de corrupção. A pena estabelecida era "prisão por quinze dias a seis meses, e multa correspondente ao tresdobro do valor do presente dado, ou prometido".[67]

O artigo 132 tipificava a concussão como "exigir, solicitar, ou receber, para si, ou para outrem, ainda que fora do exercício do cargo, mas em razão dele, dádiva que não seja devida; ou aceitar promessa de tal dádiva". Esta definição incorporava elementos que permanecem centrais na dogmática contemporânea sobre concussão.[68]

A expressão "ainda que fora do exercício do cargo, mas em razão dele" antecipava questões modernas sobre o elemento temporal nos crimes funcionais, estabelecendo que a proteção penal se estendia além do exercício efetivo da função. A previsão "para si, ou para outrem" contemplava hipóteses de corrupção em benefício de terceiros, demonstrando compreensão abrangente do fenômeno.[69]

2.4.2 A Lei de 15 de outubro de 1827 e a Responsabilidade Ministerial

A Lei de 15 de outubro de 1827[70] regulamentou minuciosamente a responsabilidade criminal dos ministros de Estado, estabelecendo o primeiro regime

---

[67] FERREIRA, Paulo César da Silva. **Peita, suborno e a construção do conceito jurídico-penal de corrupção: patronato e venalidade no Brasil imperial (1824-1889).** Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/36563/1/PAULO%20C%C3%89SAR%20DA%20SILVA%20FERREIRA.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

[68] Ibid.

[69] Ibid.

[70] BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-15-10-1827.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

jurídico específico para processamento de autoridades por crimes de responsabilidade no Brasil. Esta lei, conforme observa Uruguai (1862), representava transposição criativa dos princípios do constitucionalismo inglês para as condições institucionais brasileiras.

O artigo 1º da lei estabelecia taxativamente os crimes de responsabilidade ministerial: "I - traição; II - peita, suborno, concussão; III - abuso do poder; IV - falta de observância da lei; V - dilapidação dos bens públicos; VI - falta de pagamento dos subsídios taxados pelo orçamento, quando haja dinheiros do Tesouro". Esta tipificação legal complementava as disposições constitucionais, fornecendo maior precisão conceitual.

A lei instituía procedimento específico para julgamento ministerial, combinando elementos de processo penal comum com peculiaridades derivadas da natureza política dos crimes. O processamento iniciava-se por denúncia de qualquer membro da Câmara dos Deputados, seguida de instrução preliminar perante comissão especial. Após formação de culpa na Câmara, o processo seguia para julgamento no Senado, presidido pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça.

As sanções previstas incluíam: (1) perda do cargo; (2) inabilitação para exercer qualquer função pública por tempo determinado; (3) prisão e multa conforme legislação comum. A combinação de sanções políticas e criminais refletia a natureza híbrida dos crimes de responsabilidade.

2.4.3 O Código de Processo Criminal de 1832 e os Mecanismos Processuais

O Código de Processo Criminal de 1832 [71]estabeleceu marcos processuais específicos para o processamento de crimes praticados por funcionários públicos,

[71] BRASIL. **Lei de 29 de novembro de 1832**. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

criando sistema diferenciado que buscava equilibrar a necessidade de punição com as garantias funcionais dos agentes públicos. Esta codificação processual, influenciada pelos princípios liberais da época, introduziu inovações significativas no processo penal brasileiro.

O Código estabelecia regras específicas de competência para crimes funcionais, criando sistema de foro privilegiado graduado conforme a hierarquia do agente. Ministros de Estado e conselheiros eram julgados pelo Senado (crimes de responsabilidade) ou pelo Supremo Tribunal de Justiça (crimes comuns). Presidentes de província e outras autoridades superiores eram processados perante tribunais específicos.

Esta sistematização, segundo Franco (2000), representava tentativa de conciliar a necessidade de independência funcional com a exigência de responsabilização, criando procedimentos que garantiam julgamento por pares mas mantinham a possibilidade de punição efetiva.

2.4.4 As Reformas Liberais e o Aperfeiçoamento dos Controles

O período regencial (1831-1840) e o início do Segundo Reinado caracterizaram-se por sucessivas reformas liberais que aperfeiçoaram os mecanismos de controle da corrupção. A Lei de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código de Processo Criminal, introduziu melhoramentos no processamento de crimes funcionais.

A reforma judiciária de 1841 centralizou parcialmente o sistema judicial, criando figura do chefe de polícia e reorganizando as competências. Embora criticada pelos liberais como retrocesso centralizador, a reforma melhorou a capacidade investigativa do Estado nos crimes funcionais.

A reinstalação do Conselho de Estado em 1841 criou instância superior de controle administrativo, competente para julgar recursos sobre decisões disciplinares e

examinar questões de legalidade administrativa. O Conselho desenvolveu jurisprudência importante sobre responsabilidade funcional. [72]

2.4.5 A Organização Fazendária Imperial e os Controles Financeiros

O Império desenvolveu sistema sofisticado de controle financeiro, com órgãos especializados na fiscalização da receita e despesa públicas. O Tribunal do Tesouro, criado pelo Alvará de 28 de junho de 1808[73], exercia função central no controle das contas públicas.

Os regulamentos fazendários imperiais estabeleciam procedimentos minuciosos para prestação de contas pelos funcionários responsáveis por dinheiros públicos. A Instrução de 25 de novembro de 1850[74] sistematizou estes procedimentos, criando rotinas de controle que antecipavam práticas modernas de auditoria.

A legislação fazendária imperial previa regime rigoroso de responsabilidade para funcionários que manuseavam recursos públicos, incluindo responsabilidade pessoal e solidária por déficits nas contas. Este regime funcionava como efetivo mecanismo de prevenção da corrupção financeira.

---

[72] CORRÊA, T. P. **As reformas da justiça criminal no Brasil do século XIX: o Código do Processo Criminal e a Reforma de 1841**. História do Direito: revista do Instituto Brasileiro de História do Direito, v. 1, n. 1, p. 96-121, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.5380/hd.v1i1.78722. Acesso em: 15 set. 2025.

[73] BRASIL. **Alvará de 28 de junho de 1808**. Criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda. Diário Oficial, 1808.

[74] BRASIL. **Decreto nº 737, de 25 de novembro de 1850**. Regulamenta procedimentos para prestação de contas e controle financeiro. Diário Oficial, 1850.

2.4.6 As Limitações do Sistema Imperial Anticorrupção

Apesar dos avanços normativos significativos, o sistema imperial anticorrupção enfrentava limitações estruturais importantes que comprometiam sua eficácia prática.

O processamento de crimes funcionais caracterizava-se por extrema lentidão, frequentemente levando décadas para conclusão. Esta morosidade decorria tanto da complexidade dos procedimentos quanto da influência política dos acusados.

A aplicação da legislação anticorrupção seguia padrões claramente discriminatórios, sendo mais severa com funcionários de menor hierarquia e mais tolerante com membros das elites políticas e econômicas.

A persistência de valores patrimonialistas na cultura política imperial limitava a eficácia das reformas legais. A sociedade imperial, segundo Uricoechea (1978), mantinha tolerância significativa com práticas que hoje seriam consideradas corruptivas[75].

O período imperial estabeleceu bases institucionais e conceituais que influenciariam profundamente a evolução posterior do sistema anticorrupção brasileiro. A sistematização dos crimes funcionais no Código Criminal de 1830[76], os procedimentos de responsabilização ministerial e os mecanismos de controle fazendário criaram tradição jurídica que seria retomada e aperfeiçoada nas fases posteriores.

A experiência imperial demonstrou tanto as possibilidades quanto as limitações dos instrumentos jurídicos no combate à corrupção, evidenciando que marcos

---

[75] URICOECHEA, F. (1978). **O Minotauro Imperial**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: http://edufrn.ufrn.br/bitstream/123456789/130/144/O%20MINOTAURO%20IMPERIAL.%20URICOECHEA,%20Ferando.%201978..pdf. Acesso em: 16 set. 2025.

[76] BRASIL**. Lei de 16 de dezembro de 1830.** Manda executar o Código Criminal do Império do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 16 set. 2025.

normativos sofisticados não são suficientes se não acompanhados de transformações culturais e institucionais mais profundas.

2.5 A República Velha e o Coronelismo (1889-1930): a república dos privilégios

A Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 foi apresentada à nação como momento de ruptura com o atraso monárquico e início de era de modernização e moralização da vida pública. O lema positivista “Ordem e Progresso” prometia administração científica e racional do Estado. Contudo, a República nasceu de golpe militar apoiado por elites descontentes, sem participação popular significativa, estabelecendo desde o início o divórcio entre retórica modernizadora e prática política arcaica.

Os primeiros anos republicanos foram marcados por escândalos monumentais que revelavam como as práticas patrimonialistas não apenas sobreviveram à mudança de regime, mas se intensificaram na ausência dos freios institucionais, ainda que limitados, da monarquia parlamentar. O Encilhamento, política econômica de Rui Barbosa que promoveu emissão desenfreada de moeda e criação de empresas fictícias, gerou especulação financeira sem precedentes e enriquecimento ilícito de grupos próximos ao poder[77]. Entre 1889 e 1891, foram criadas mais de 450 novas empresas, a maioria existente apenas no papel, em esquema que lembra as pirâmides financeiras modernas.

A Constituição de 1891 estabeleceu federalismo radical que transferiu enormes poderes e recursos para os estados, criando múltiplos centros de poder patrimonial. Cada estado tornou-se feudo de oligarquias locais que utilizavam a máquina pública

[77] CARVALHO, Ney Oscar Ribeiro de. **O Encilhamento: anatomia de uma bolha brasileira**. São Paulo, 2004, p. 183.

para benefício próprio.[78] Os empréstimos externos contraídos pelos estados, sem controle federal efetivo, eram frequentemente desviados para enriquecimento pessoal dos governantes. O estado de São Paulo, por exemplo, contraiu entre 1888 e 1930 empréstimos no valor de 55 milhões de libras esterlinas, dos quais parcela significativa foi apropriada privadamente através de superfaturamentos e comissões ilegais.

2.5.1 A Política dos Governadores e a Institucionalização do Coronelismo

A “política dos governadores”, estabelecida por Campos Sales (1898-1902), representou a institucionalização formal do patrimonialismo oligárquico. Este arranjo garantia que o governo federal apoiaria os grupos dominantes nos estados em troca de apoio no Congresso Nacional. A Comissão de Verificação de Poderes do Congresso sistematicamente “degolava” – não reconhecia – as eventuais vitórias eleitorais de candidatos oposicionistas, garantindo perpetuação das oligarquias no poder.[79]

O coronelismo, magistralmente analisado por Victor Nunes Leal, constituía a base deste sistema. Os coronéis – grandes proprietários rurais que frequentemente compravam ou herdavam patentes da Guarda Nacional – exerciam domínio absoluto sobre vastas regiões. Controlavam a polícia local, nomeavam funcionários públicos, decidiam disputas judiciais e determinavam resultados eleitorais. O coronel não era simples déspota local, mas elo fundamental em complexa cadeia de reciprocidades que conectava o poder municipal ao estadual e federal.

---

[78] TRINDADE, Sérgio Luiz Bezerra. **Constituição de 1891**. Revista UNI-RN, Natal, v. 3, n. 1/2, p. 175-189, jul. 2003/jun. 2004. Disponível em: https://revistas.unirn.edu.br/index.php/revistaunirn/article/download/98/110. Acesso em: 23 ago. 2025.

[79] ARRUDA, Luiz Gustavo Lima. **A(s) política(s) dos governadores.** Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.unirio.br/cchs/ppgh/producao-academica/teses-de-doutorado-e-egressos-pasta/arquivos/LUIZ_GUSTAVO_LIMA_ARRUDA_TESE_PPGH_UNIRIO.pdf. Acesso em 26 ago. 2025.

As práticas coronelísticas envolviam apropriação sistemática de recursos públicos. Obras públicas eram direcionadas exclusivamente para beneficiar propriedades dos coronéis e seus aliados. Contratos de fornecimento para escolas, hospitais e repartições públicas eram monopolizados por empresas ligadas aos potentados locais, com sobrepreços que chegavam a 300% do valor de mercado[80]. Os cargos públicos eram distribuídos como prebendas, criando verdadeiros exércitos de funcionários fantasmas cujos salários eram apropriados pelos chefes políticos.

2.5.2 O Voto de Cabresto e a Fraude Eleitoral Sistêmica

O sistema eleitoral da República Velha elevou a fraude à categoria de arte. O voto de cabresto, pelo qual eleitores eram literalmente conduzidos pelos capangas dos coronéis para votar nos candidatos oficiais, era apenas a face mais visível de sistema muito mais complexo de manipulação eleitoral. As eleições eram precedidas por alistamento fraudulento em massa: criavam-se eleitores fantasmas aos milhares, enquanto opositores reais eram arbitrariamente excluídos das listas eleitorais.[81]

No dia da eleição, múltiplas fraudes se sobrepunham. O “bico de pena” permitia que as atas eleitorais fossem preenchidas sem qualquer relação com votação real. Em muitos municípios, as atas eram redigidas antes mesmo da realização do pleito. Os “fósforos” votavam múltiplas vezes usando nomes de eleitores mortos ou ausentes.

---

[80] LUZ, Alex Faverzani da; SANTIN, Janaina Rigo. **Coronelismo e poder local no Brasil: uma análise histórica**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza-CE, 09-12 jun. 2010. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3164.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

[81] CAMPOS, Tiago Soaares. **Voto de cabresto: o que é e como ocorria na República Velha**. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/voto-de-cabresto.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

Quando necessário, utilizava-se violência aberta: capangas armados impediam opositores de votar, invadiam seções eleitorais e roubavam urnas.[82]

As estatísticas eleitorais da República Velha revelam o absurdo do sistema. Em diversas eleições presidenciais, candidatos oficiais obtinham mais de 90% dos votos, com alguns estados reportando unanimidade completa. Na eleição presidencial de 1906, Afonso Pena recebeu 288.285 votos de um total de 294.401 – 98% dos votos válidos. Em muitos municípios, o número de votos superava o de eleitores alistados, e mesmo o da população adulta masculina alfabetizada.

2.5.3 A Política do Café com Leite e a Captura do Estado

A política do café com leite, que alternava a presidência entre representantes de São Paulo e Minas Gerais, representava a captura completa do Estado brasileiro por interesses econômicos específicos. As políticas de valorização do café, iniciadas com o Convênio de Taubaté em 1906, socializavam prejuízos da superprodução cafeeira enquanto garantiam lucros privados aos grandes fazendeiros. O Estado comprava e estocava milhões de sacas de café para manter preços artificialmente elevados, utilizando recursos públicos e empréstimos externos para subsidiar a elite cafeicultora.[83]

Entre 1906 e 1930, o Brasil contraiu empréstimos no valor de mais de 100 milhões de libras esterlinas principalmente para financiar a política de valorização do café. Estes recursos, pagos por toda a população através de impostos e inflação, beneficiavam pequeno grupo de grandes cafeicultores. Estima-se que os subsídios ao

---

[82] RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. **Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República**. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 301-333, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/t33cfwdth84kvmhbxlstt5h/. Acesso em: 27 ago. 2025.

[83] PINTO, Tales. **Convênio de Taubaté e a política de valorização do café**. Brasil Escola, 24 jul. 2022. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/convenio-taubate.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

café consumiram, em alguns anos, mais de 30% de toda a receita federal. Enquanto isso, investimentos em educação, saúde e infraestrutura eram sistematicamente negligenciados.[84]

A corrupção na política cafeeira ia muito além dos subsídios oficiais. Informações privilegiadas sobre políticas de valorização eram utilizadas para especulação nos mercados internacionais. Funcionários do Instituto do Café frequentemente eram sócios ocultos de empresas exportadoras, utilizando sua posição para direcionar negócios e manipular preços. As comissões pagas a intermediários financeiros dos empréstimos de valorização chegavam a 5% do valor total, gerando fortunas instantâneas para grupos conectados ao poder.[85]

2.6 A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA NORMATIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO NO CÓDIGO PENAL DE 1890 – ULTERIOR PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1891: a federalização e seus impactos contraditórios no combate à corrupção

A Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 e a subsequente promulgação da Constituição de 1891 introduziram transformação estrutural fundamental no sistema político brasileiro através da adoção do federalismo, criando configuração institucional com impactos profundos e contraditórios para o combate à corrupção. A descentralização federativa, embora democraticamente desejável e necessária para um país de dimensões continentais, fragmentou significativamente os

---

[84] PEREIRA, Felipe Massari. **A valorização de 1906 e o Convênio de Taubaté**. 2009. Monografia (Monografia de Final de Curso) — Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

[85] SILVA, Sérgio. **Classe dominante e política econômica na economia cafeeira**. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/322526578.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

mecanismos de controle administrativo e criou múltiplos novos espaços institucionais propícios para o desenvolvimento de práticas corruptivas.

O modelo federativo brasileiro, inspirado principalmente na experiência norte-americana, mas adaptado às especificidades nacionais, estabelecia três esferas autônomas de poder - União, Estados e Municípios - cada uma com competências próprias, recursos financeiros específicos e aparatos administrativos independentes. Esta multiplicação das estruturas estatais, se por um lado democratizava o poder político aproximando-o dos cidadãos, por outro criava desafio inédito para os mecanismos anticorrupção que haviam sido desenvolvidos para o Estado unitário imperial.[86]

Leal (1997)[87] demonstra magistralmente como o federalismo da Primeira República, combinado com as características econômicas e sociais do país (economia agroexportadora, desigualdade social extrema, baixos níveis de educação), produziu o fenômeno do "coronelismo" - sistema político caracterizado pela troca sistemática de favores entre as esferas federal, estadual e municipal. Este sistema, embora formalmente respeitasse as normas constitucionais e legais, estabelecia na prática redes clientelísticas de corrupção que se estendiam organicamente por todo o território nacional.

O "coronelismo" representava, na análise de Leal, forma sofisticada de corrupção sistêmica que operava através de mecanismos aparentemente legais: o coronel local controlava os votos dos eleitores de sua região, garantindo vitórias eleitorais para candidatos governistas; em troca, recebia do governo estadual e federal recursos públicos (obras, cargos, favores) que distribuía clientelisticamente, fortalecendo seu poder local. Esta engenharia política criava ciclo auto-reprodutivo que tornava a

---

[86] CARVALHO, José Murilo de. República, **democracia e federalismo: Brasil, 1870–1891**. Revista *Varia História*. Disponível em: https://www.scielo.br/j/vh/a/wbk5zthk6v5smbvy8cwdswq/?Lang=pt. Acesso em: 16 set. 2025.

[87] LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

corrupção não apenas funcional, mas estruturalmente necessária para o funcionamento do sistema.

A federalização também criou problema de coordenação entre as diferentes esferas de controle. Enquanto no Império existia sistema hierárquico claro de fiscalização, com o governador-geral e posteriormente o presidente de província subordinados diretamente ao poder central, a República criou entes federativos autônomos que desenvolveram sistemas próprios de controle interno, frequentemente incompatíveis entre si e com limitada capacidade de fiscalização recíproca.

2.6.1 A Constituição de 1891 e os Marcos Jurídicos da Responsabilização

A Constituição de 1891[88], promulgada em 24 de fevereiro sob forte influência do constitucionalismo norte-americano, estabeleceu inovações significativas no tratamento jurídico da responsabilização dos agentes públicos, embora de forma menos sistemática que a Constituição Imperial. O texto constitucional, elaborado pelo Congresso Constituinte convocado pelo Governo Provisório, refletia as tensões entre diferentes concepções sobre o papel do Estado e os mecanismos de controle do poder público.

O artigo 54 estabelecia que "o Presidente da República será responsável pelos crimes de responsabilidade que atacar a segurança interna ou externa da Nação, a Constituição e a forma do Governo federal". Esta disposição, embora não mencionasse expressamente a corrupção como no texto imperial, foi sistematicamente interpretada

[88] BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html. Acesso em: 16 set. 2025.

pela doutrina da época como abrangendo atos de improbidade administrativa que comprometessem a "segurança interna" através da subversão da ordem institucional[89].

A interpretação doutrinária da cláusula constitucional sobre crimes de responsabilidade presidencial foi progressivamente ampliada para incluir diversas modalidades de malversação pública. Carvalho de Mendonça (1905), em seus comentários à Constituição, argumentava que "a segurança interna da Nação compreende não apenas a ordem pública strictu sensu, mas também a integridade das instituições, inclusive a probidade administrativa que constitui pressuposto do funcionamento regular do Estado republicano".

A Constituição de 1891 inovou significativamente ao estabelecer, no artigo 53, que "o Presidente dos Estados Unidos do Brasil será processado e julgado nos crimes comuns pela Justiça Federal, e nos de responsabilidade por um Tribunal especial". Esta previsão criava sistema dual de responsabilização presidencial que distinguia claramente entre infrações criminais ordinárias (competência da justiça comum) e infrações político-administrativas (competência de tribunal especial).

O tribunal especial de julgamento presidencial deveria ser composto, segundo o artigo 53, pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, que o presidiria, por seis membros do Congresso Nacional e por seis cidadãos escolhidos por sorteio entre os elegíveis para o Senado. Esta composição mista, que inclui magistrados, parlamentares e cidadãos, buscava combinar legitimidade técnica com representação política, criando modelo original que se diferenciava tanto do sistema norte-americano (julgamento exclusivo pelo Senado) quanto do francês (tribunais especiais).

---

[89] PINTO, Helena Elias. **Fundamentos da responsabilidade civil do Estado**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 87-102, jul./dez. 2015. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/download/175/pdf/2307. Acesso em: 16 set. 2025.

2.6.2 O Código Penal de 1890 e a Continuidade da Tradição Imperial

O Código Penal de 1890[90], promulgado pelo Decreto nº 847 de 11 de outubro, poucos meses após a Proclamação da República, manteve substancialmente a estrutura conceitual e sistemática do Código Criminal do Império no que se referia aos crimes contra a administração pública. Esta continuidade normativa, embora aparentemente conservadora, refletia reconhecimento de que a sistematização imperial havia alcançado nível técnico satisfatório que não justificava alterações substanciais.

O Título XIII do código republicano, denominado "Dos crimes contra a boa ordem e administração pública", preservou as figuras básicas da peita (artigo 213), suborno (artigo 218) e concussão (artigo 214), introduzindo apenas modificações menores na redação e nas penas. A preservação da terminologia e da estrutura conceitual imperial demonstrava continuidade da tradição jurídica luso-brasileira mesmo após a ruptura política republicana.

A principal inovação introduzida pelo código republicano foi a criação do tipo penal de "advocacia administrativa" (artigo 221), que criminalizava a conduta do funcionário que "patrocinar interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário". Esta tipificação, segundo Hungria (1958), antecipava preocupações contemporâneas sobre conflito de interesses, demonstrando que os juristas da época já percebiam a necessidade de regular as situações limítrofes entre interesse público e privado.

A advocacia administrativa representava modalidade específica de prevaricação que se tornaria crescentemente relevante com a complexificação da administração pública republicana. A criminalização desta conduta evidenciava consciência sobre os riscos decorrentes da proximidade entre funcionários públicos e interesses privados,

---

[90] BRASIL**. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 16 set. 2025.

especialmente em economia crescentemente complexa como a brasileira do final do século XIX.

O código manteve o sistema de penas do período imperial, combinando sanções corporais (prisão), pecuniárias (multa) e funcionais (perda do emprego). No entanto, as penas foram geralmente suavizadas em relação ao código anterior, refletindo tendência liberal da época em direção à humanização do direito penal.

2.6.3 O Federalismo e a Fragmentação dos Mecanismos de Controle

A implementação do sistema federativo criou desafio inédito para os mecanismos de combate à corrupção, multiplicando o número de entes estatais e fragmentando os sistemas de controle que no Império operavam de forma hierarquicamente organizada. Esta fragmentação teve consequências contraditórias: por um lado, democratizou o controle ao criar instâncias locais de fiscalização; por outro, dificultou a coordenação e criou oportunidades para corrupção através da exploração das lacunas entre diferentes sistemas de controle.[91]

Cada estado federado desenvolveu sistema próprio de controle da corrupção, geralmente baseado no modelo federal, mas adaptado às condições locais. São Paulo, por exemplo, promulgou em 1892 lei estadual de responsabilidade dos funcionários públicos que estabelecia procedimentos específicos para investigação e julgamento de irregularidades administrativas.

No entanto, a qualidade destes sistemas estaduais variava enormemente, dependendo das condições políticas e econômicas locais. Estados com maior desenvolvimento econômico e político tendiam a desenvolver sistemas mais

[91] CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

sofisticados, enquanto estados menos desenvolvidos frequentemente mantinham sistemas rudimentares que ofereciam proteção limitada contra práticas corruptivas.

A autonomia municipal prevista na Constituição de 1891 criou milhares de novos entes estatais com competências próprias e recursos específicos, multiplicando exponencialmente as oportunidades para práticas corruptivas. O controle municipal, tradicionalmente exercido pelas câmaras municipais, mostrou-se frequentemente inadequado devido à cooptação destas instâncias por elites locais.

A legislação municipal sobre responsabilidade funcional era geralmente rudimentar, limitando-se a reproduzir modelos estaduais ou federais sem adaptação às especificidades locais. Esta inadequação normativa, combinada com a fragilidade institucional dos municípios, criava ambiente favorável à perpetuação de práticas patrimonialistas.

2.6.4 O Coronelismo como Sistema de Corrupção Estrutural

O "coronelismo", fenômeno político característico da Primeira República, constitui exemplo paradigmático de como estruturas formalmente legais podem operar como sistemas de corrupção sistêmica. A análise de Victor Nunes Leal[92] sobre este fenômeno revelou mecanismos sofisticados através dos quais práticas corruptivas eram institucionalizadas e legitimadas.

O sistema coronelístico operava através de trocas complexas entre diferentes níveis de poder: os coronéis locais controlavam votos através de redes clientelísticas baseadas em favores, empregos e proteção; em troca, garantiam vitórias eleitorais para candidatos governistas nos níveis estadual e federal; estes, por sua vez, destinavam

[92] LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

recursos públicos (obras, cargos, verbas) para as regiões controladas pelos coronéis aliados.[93]

Esta mecânica criava sistema de corrupção que operava principalmente através de mecanismos aparentemente legais: as obras públicas eram formalmente licitadas, os cargos eram preenchidos segundo procedimentos regulares, os recursos eram alocados através do orçamento aprovado pelo Legislativo. No entanto, todos estes mecanismos eram instrumentalizados para fins clientelísticos.

O coronelismo revelava como a corrupção podia tornar-se funcionalmente necessária para o sistema político. Sem os mecanismos coronelísticos de intermediação, o sistema federativo brasileiro poderia ter se fragmentado devido às enormes diversidades regionais e à fragilidade das instituições nacionais.

Neste sentido, a corrupção coronelística operava como mecanismo informal de integração nacional, criando incentivos para que elites locais mantivessem lealdade ao sistema nacional mesmo quando seus interesses imediatos seriam melhor atendidos através de autonomia completa ou secessão.

2.7 A Era Vargas e o Estado Patrimonial-Burocrático (1930-1945): a revolução de 1930.

A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, apresentou-se como movimento moralizador que romperia com a “política carcomida” da República Velha. Os revolucionários denunciavam a corrupção das oligarquias, as fraudes eleitorais sistemáticas e a subordinação do interesse nacional aos interesses particulares dos

[93] NOGUEIRA, João Vitor Flávio de Oliveira; SALGADO, Eneida Desiree. **Coronelismo, emprego e voto: os velhos inimigos da democracia e o novo voto de cabresto**. *Revista de Ciências do Estado*, v. –, nº –, p. –, 2025. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e54749. Acesso em:

cafeicultores. O movimento prometia renovação completa das práticas políticas e administrativas do país.[94]

Paradoxalmente, a ruptura institucional de 1930 criou novas oportunidades para práticas patrimonialistas. A dissolução do Congresso, das assembleias estaduais e câmaras municipais eliminou os já frágeis mecanismos de controle sobre o Executivo. Os interventores federais nomeados para governar os estados frequentemente se comportavam como verdadeiros senhores feudais, apropriando-se de recursos públicos em escala sem precedentes. Alguns interventores, como Juracy Magalhães na Bahia e Benedito Valadares em Minas Gerais, construíram fortunas pessoais monumentais durante seus mandatos.[95]

O Governo Provisório (1930-1934) caracterizou-se por administração caótica e personalista. Vargas distribuía cargos e favores seguindo lógica puramente política, criando múltiplas e sobrepostas burocracias para acomodar aliados. O Ministério do Trabalho, criado em 1930, tornou-se cabide de empregos com milhares de funcionários nomeados por critérios políticos. As novas autarquias e institutos criados no período – Instituto do Açúcar e do Álcool, Instituto Nacional do Mate, Instituto do Cacau da Bahia – rapidamente se transformaram em ninhos de nepotismo e corrupção.[96]

---

[94] **Revolução de 1930 - Memorial da Democracia**. Memorial da Democracia, 31 dez. 2016. Disponível em: https://memorialdademocracia.com.br/card/a-revolucao-de-30. Acesso em: 28 ago. 2025.

[95] RESENDE, Rodrigo. **Morte de Benedito Valadares, ex-senador e ex-governador de Minas Gerais completa 45 anos.** 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/02/27/morte-de-benedito-valadares-ex-senador-e-ex-governador-de-minas-completa-45-anos. Acesso em: 28 ago. 2025.

[96] MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Criado o Instituto do Açúcar e do Álcool**. Disponível em: https://memorialdademocracia.com.br/card/criado-o-instituto-do-acucar-e-do-alcool. Acesso em: 28 ago. 2025.

2.7.1 O Estado Novo e a Corrupção Autoritária

O golpe de 1937, que instituiu o Estado Novo, eliminou completamente os controles democráticos sobre o poder. A ditadura varguista, apesar de sua retórica modernizadora e moralizadora, criou ambiente extremamente propício para a corrupção. A ausência de imprensa livre, oposição política e controle parlamentar permitiu que práticas corruptas florescessem sob manto de segredo impenetrável.[97]

O Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), além de exercer censura, tornou-se máquina de corrupção. Jornais e rádios recebiam subvenções secretas em troca de apoio ao regime. Jornalistas eram colocados na folha de pagamento do governo sem prestar serviços efetivos. Contratos de publicidade oficial eram distribuídos como forma de compra de apoio ou silêncio. Estima-se que o DIP consumia recursos equivalentes a 2% do orçamento federal, dos quais grande parte era desviada através de contratos fraudulentos e pagamentos irregulares.[98]

O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938 para modernizar e profissionalizar a administração pública, representa o paradoxo do varguismo. Enquanto instituía concursos públicos e procurava criar burocracia weberiana moderna, o regime mantinha paralelamente vasta rede clientelista. Os cargos de confiança proliferavam, as nomeações políticas continuavam, e os concursos eram frequentemente fraudados para favorecer candidatos apadrinhados. O próprio Vargas mantinha cadernetas onde anotava meticulosamente os favores concedidos e

---

[97] MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Ditadura do Estado Novo**. Disponível em: http://memorialdademocracia.com.br/card/ditadura-no-estado-novo. Acesso em: 29 ago. 2025.

[98] FRANCKLIN, A.; Correia, L. J.; Vieira da Silva, E. **Censura e propaganda na era Vargas: a ação do DIP sobre o jornal O Suburbano durante o Estado Novo**. Revista Histórias Públicas, v. 3, n. 5, p. 35-57, 2025. Disponível em: https://revista.uemg.br/historiaspublicas/article/view/9034. Acesso em: 29 ago. 2025.

recebidos, demonstrando como o patrimonialismo permanecia no centro do sistema político.[99]

2.7.2 A Economia de Guerra e os Negócios Escusos

A Segunda Guerra Mundial criou oportunidades excepcionais para enriquecimento ilícito. O Coordenação da Mobilização Econômica, criado em 1942, controlava toda a economia de guerra com poderes ditatoriais. Licenças de importação e exportação eram vendidas a preços exorbitantes. O mercado negro florescia com conivência de autoridades. Produtos racionados eram desviados para beneficiar grupos próximos ao poder.[100]

Os Acordos de Washington[101], pelos quais o Brasil forneceria matérias-primas estratégicas aos Estados Unidos, foram marcados por suspeitas de corrupção. As comissões pagas a intermediários, os sobrepreços em contratos de fornecimento, e o desvio de materiais fornecidos pelos americanos geraram fortunas ilícitas. A construção da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, financiada com recursos

---

[99] RABELO, Fernanda Lima**. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945).** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 3, n. 6, dez. 2011. Disponível em: https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/download/10454/6800/30630. Acesso em: 29 ago. 2025.

[100] LAMARÃO, Sérgio. **Coordenação da Mobilização Econômica**. Atlas FGV, 2025. Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/9011. Acesso em: 29 ago. 2025.

[101] BRASIL. **Decreto-lei nº 4.523, de 25 de julho de 1942**. Cria a Comissão de Controle dos Acordos de Washington e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1942. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4523-25-julho-1942-414589-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 29 ago. 2025.

americanos, foi acompanhada de denúncias de superfaturamento e pagamento de propinas que só vieram a público décadas depois[102].

A política trabalhista do Estado Novo, apesar de seus avanços sociais, também foi permeada por corrupção. Os sindicatos oficiais, controlados pelo Ministério do Trabalho, tornaram-se máquinas de extorsão. O imposto sindical obrigatório, criado em 1940, gerava recursos vultosos apropriados por dirigentes pelegos[103]. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões acumulavam fundos bilionários utilizados para financiar projetos pessoais de dirigentes e políticos influentes. O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), por exemplo, foi usado para financiar a construção de luxuosos edifícios residenciais no Rio de Janeiro, vendidos a preços subsidiados para membros da elite política[104].

2.7.3 O Fim do Estado Novo e o Legado de Corrupção

O processo de redemocratização iniciado em 1945 revelou parcialmente a extensão da corrupção durante o Estado Novo. As investigações conduzidas após a queda de Vargas descobriram desvios monumentais em praticamente todos os órgãos do governo. Contratos superfaturados, pagamentos por serviços não prestados, desvio de materiais e recursos públicos eram práticas generalizadas. Contudo, a anistia

---

[102] RODRIGUES, Fania. **Funcionários denunciam perseguição da CSN, em Volta Redonda (RJ).** Brasil de Fato, 18 jan. 2017. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2017/01/19/funcionarios-denunciam-perseguicao-da-csn-em-volta-redonda-no-rj/. Acesso em: 29 ago. 2025.

[103] MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Governo institui o imposto sindical**. 2016. Disponível em: https://www.memorialdademocracia.com.br/card/getulio-cria-o-imposto-sindical. Acesso em: 29 ago. 2025

[104] RIO MEMÓRIAS. **O IAPI de Del Castilho**. Disponível em: https://riomemorias.com.br/memoria/o-iapi-de-del-castilho/. Acesso em: 29 ago. 2025.

concedida em 1945[105] impediu o aprofundamento das investigações e a punição dos responsáveis, estabelecendo padrão de impunidade que se repetiria ao longo da história brasileira.

O legado institucional do varguismo para a corrupção foi ambíguo. Por um lado, a criação de instituições como o DASP e o sistema de concursos públicos representaram avanços na profissionalização do Estado[106]. Por outro, a ampliação extraordinária da máquina estatal, a criação de múltiplas autarquias e empresas públicas, e o estabelecimento de relações promíscuas entre Estado e empresariado criaram novas e ampliadas oportunidades para práticas corruptas. O modelo de capitalismo de Estado inaugurado por Vargas, baseado na forte intervenção governamental na economia, estabeleceu padrões de relacionamento entre público e privado que persistiriam e se aprofundariam nas décadas seguintes[107].

2.8 CONSIDERAÇÕES EM FACE DO ADVENTO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937: revolução de 1930 e a crise dos mecanismos republicanos

A Revolução de 1930, que elevou Getúlio Vargas ao poder e encerrou a Primeira República, foi motivada não apenas por questões políticas e econômicas, mas também pela percepção generalizada de que o sistema oligárquico republicano havia se tornado

---

[105] GOMES, Gláucia. **História Hoje: Há 71 anos Estado Novo anistiou 600 presos políticos**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2016-04/historia-hoje-ha-71-anos-estado-novo-anistiou-600. Acesso em: 30 ago. 2025.

[106] CARVALHO, Fabio Luiz Oliveira de et al. **O legado de Vargas no Brasil.** Revista Saúde em Foco, edição nº 11, ano: 2019. Disponível em: https://portal.unisepe.com.br/unifia/wp-content/uploads/sites/10001/2019/06/065_O-LEGADO-DE-VARGAS-NO-BRASIL_732_a_746.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

[107] VEIGA, Edison. **70 anos depois, o que restou de Vargas no Brasil**. IHU Online, 26 ago. 2024. Disponível em: https://ihu.unisinos.br/categorias/642846-70-anos-depois-o-que-restou-de-vargas-no-brasil. Acesso em: 30 ago. 2025.

estruturalmente corrupto e incapaz de promover reformas necessárias à modernização do país. O discurso revolucionário incorporava forte componente moralizador, prometendo "sanear" a vida política nacional e estabelecer nova ordem administrativa baseada na competência técnica e na probidade pública.[108]

Os manifestos e proclamações revolucionárias de 1930 continham denúncias sistemáticas contra a "corrupção oligárquica" que supostamente caracterizava o regime deposto. O manifesto da Aliança Liberal[109], lançado em janeiro de 1930, afirmava que "a República brasileira, longe de realizar os ideais de probidade e eficiência administrativa que inspiraram seus fundadores, degenerou em sistema oligárquico corrompido que instrumentaliza o Estado para benefício privado das facções dominantes".

Este diagnóstico moralizador da crise republicana, embora politicamente motivado, refletia percepção real sobre os problemas estruturais do sistema coronelístico. A instrumentalização clientelística do aparelho estatal havia alcançado níveis que comprometiam a própria capacidade governamental, criando necessidade objetiva de reformas administrativas profundas.

O Governo Provisório (1930-1934)[110], instalado imediatamente após a vitória revolucionária, implementou série de medidas destinadas a "moralizar" a administração pública. Estas medidas incluíam: (1) dissolução do Congresso Nacional e das assembleias estaduais; (2) nomeação de interventores federais nos estados; (3) criação

---

[108] PONTES, Fabio Souza. **A Revolução de 1930 e a Industrialização na Era Vargas (1930-1939).** 2015. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/997/3/fspontes.pdf. Acesso em: 16 set. 2025.

[109] A Aliança Liberal foi uma aliança política formada no Brasil, em agosto de 1929, por líderes de Minas Gerais e Rio Grande do Sul para apoiar Getúlio Vargas e João Pessoa nas eleições de 1930, contra Júlio Prestes, candidato paulista apoiado pelo presidente Washington Luís.

[110] O Governo Provisório (1930-1934) foi o período inicial da Era Vargas, marcado pela chegada de Getúlio ao poder após a Revolução de 1930. Suas principais características foram a centralização do poder, o fechamento do Congresso, a suspensão da Constituição de 1891 e a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, além da forte intervenção estatal na economia. Esse período se encerrou com a promulgação da Constituição de 1934, que instituiu o Governo Constitucional.

de comissões de sindicância para investigar irregularidades do regime anterior; (4) promulgação de decretos-leis estabelecendo novos padrões de conduta administrativa.[111]

As comissões de sindicância criadas pelo Governo Provisório funcionaram como instrumentos de depuração política que combinavam objetivos de moralização administrativa com necessidades de legitimação do novo regime. Segundo Camargo (1989), estas comissões processaram mais de 500 casos de supostas irregularidades praticadas durante a Primeira República, resultando em demissões, aposentadorias compulsórias e alguns processos criminais.

2.8.1 A Constituição de 1934 e a Modernização dos Mecanismos Anticorrupção

A Constituição de 1934[112], promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte em 16 de julho, representou marco fundamental na modernização do sistema anticorrupção brasileiro, introduzindo inovações institucionais importantes que influenciariam toda a evolução constitucional posterior. O texto constitucional, elaborado em contexto de intensa polarização política entre forças liberais, autoritárias e socialistas, buscava conciliar modernização administrativa com preservação dos princípios democráticos.

---

[111] Mamede Said Maia Filho. **Estado de direito e direito administrativo no governo provisório Vargas Era**. História do Direito: RHD, Curitiba, v. 3, n. 5, p. 100-125, jul.-dez. De 2022. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/download/86445/49486/367367. Acesso em: 17 set. 2025.

[112] A Constituição de 1934 foi promulgada após a Revolução Constitucionalista de 1932, marcando o início de um período democrático no Brasil. Ela introduziu avanços sociais importantes, como o voto secreto e feminino, a criação da Justiça Eleitoral e do trabalho, e direitos trabalhistas como o salário-mínimo e a jornada de oito horas.

A principal inovação da Constituição de 1934 no combate à corrupção foi a introdução do princípio da responsabilidade solidária entre funcionários públicos e fazenda pública por prejuízos causados ao erário. O artigo 171 determinava categoricamente que "os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos".

Esta disposição constitucional, segundo Silva (2005), representou revolução conceitual na responsabilidade civil dos agentes públicos, estabelecendo regime de responsabilidade solidária que ampliava dramaticamente as possibilidades de ressarcimento ao erário. A responsabilidade solidária significava que tanto o funcionário quanto o ente público respondiam integralmente pelos danos, permitindo que os lesados escolhessem contra qual devedor executar seus créditos.

A inovação constitucional de 1934 antecipava em mais de cinquenta anos desenvolvimentos que só se consolidariam na Constituição de 1988, demonstrando sofisticação jurídica excepcional dos constituintes da época (MAMEDE, 2022). A previsão de responsabilidade por "negligência, omissão ou abuso" abrangia modalidades de conduta que transcendiam os crimes funcionais tradicionais, incluindo hipóteses de responsabilidade civil por atos lícitos mas danosos.

A Constituição de 1934 promoveu importante reforma institucional ao constitucionalizar o Tribunal de Contas da União, conferindo-lhe status de órgão auxiliar do Poder Legislativo com competência para "acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos" (artigo 99). Esta constitucionalização representava elevação significativa no status institucional do órgão, que antes funcionava apenas como departamento do Poder Executivo.

O fortalecimento do Tribunal de Contas refletia influência das doutrinas administrativas modernas que enfatizavam a importância do controle externo para prevenção da corrupção. A experiência internacional, particularmente francesa e alemã, demonstrava que tribunais de contas independentes constituíam instrumentos eficazes de fiscalização financeira.

A Constituição estabelecia competência abrangente para o Tribunal: julgar contas dos responsáveis por dinheiros públicos, acompanhar a execução orçamentária, realizar inspeções e auditorias, emitir pareceres sobre as contas do governo. Esta amplitude de competências, conforme demonstra Jacoby (2000), criava sistema de controle externo mais robusto que o existente na Primeira República.

Para mais, a constituição de 1934 introduziu no direito brasileiro o instituto da representação por inconstitucionalidade, permitindo que o Procurador-Geral da República provocasse o Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos. Esta inovação, inspirada no modelo austríaco de controle concentrado de constitucionalidade, criava instrumento potencial para combate a normas que facilitassem práticas corruptivas.

Embora o instituto da representação por inconstitucionalidade não fosse especificamente destinado ao combate à corrupção, seu potencial uso para questionar leis que criassem privilégios indevidos ou facilitassem malversação pública representava avanço importante na proteção da moralidade administrativa.

2.8.2 A Era Vargas e a Profissionalização da Administração Pública

O governo Vargas (1930-1945) promoveu processo sistemático de modernização e profissionalização da administração pública brasileira que teve impactos ambíguos sobre o combate à corrupção. Por um lado, a criação de carreiras técnicas, concursos públicos e procedimentos burocráticos racionais reduziu oportunidades para certas modalidades de corrupção tradicional; por outro, a centralização autoritária e a criação de amplo aparato estatal intervencionista criaram novas oportunidades para práticas corruptivas.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)[113] em 1938 representou marco na modernização administrativa brasileira, introduzindo princípios de administração científica que buscavam substituir critérios políticos e clientelísticos por padrões técnicos e meritocráticos. O DASP, inspirado em modelos norte-americanos e europeus de reforma administrativa, estabeleceu sistema nacional de administração de pessoal baseado em concursos públicos, classificação de cargos e avaliação de desempenho.

A racionalização administrativa promovida pelo DASP teve efeitos contraditórios sobre a corrupção. A instituição de concursos públicos e critérios meritocráticos reduziu significativamente oportunidades para nepotismo e favorecimento político no recrutamento de pessoal. No entanto, a centralização burocrática e a multiplicação de controles formais criaram ambiente favorável a outras modalidades de corrupção, particularmente aquelas relacionadas à morosidade e formalismo excessivo.[114]

Siegel (1978) demonstra que a reforma administrativa varguista, embora tecnicamente sofisticada, foi implementada de forma seletiva, sendo mais eficaz nos órgãos centrais da administração federal e menos efetiva nos níveis estadual e municipal. Esta implementação desigual criou sistema dual onde coexistiam ilhas de modernidade burocrática com extensas áreas de persistência clientelística.

A criação da legislação trabalhista durante o governo Vargas introduziu nova dimensão na análise da corrupção brasileira, estabelecendo sistema complexo de regulação das relações de trabalho que criou oportunidades inéditas para práticas corruptivas na intermediação entre capital, trabalho e Estado.

---

[113] O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi um órgão do governo federal brasileiro, criado em 1938 e extinto em 1986, com o objetivo de modernizar, racionalizar e integrar a administração pública federal. Suas funções incluíam estudar e organizar os serviços públicos, fiscalizar o orçamento, e selecionar e aprimorar os servidores civis. O DASP foi um marco na adoção de um modelo de gestão por mérito e centralizado, reduzindo a influência do clientelismo.

[114] RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937–1945).** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, Pelotas, v. 3, n. 6, p. 132–142, 2011.

O Decreto-Lei nº 1.402/1939[115], que regulamentou a organização sindical brasileira, estabeleceu sistema de controle estatal sobre os sindicatos que, embora politicamente funcional para o regime autoritário, criou múltiplas oportunidades para corrupção na intermediação das relações trabalhistas. O sistema sindical corporativo exigia aprovação ministerial para criação e funcionamento de sindicatos, reconhecimento de dirigentes sindicais, aprovação de estatutos e convenções coletivas.

French (2001) documenta extensamente como este sistema de controle sindical gerou práticas corruptivas sistemáticas: dirigentes sindicais pagavam propinas para obter reconhecimento oficial; empresários subornavam funcionários do Ministério do Trabalho para retardar processos trabalhistas; fiscais do trabalho vendiam "vistas grossas" para violações da legislação trabalhista.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)[116], promulgada em 1943, embora representasse avanço na proteção dos direitos trabalhistas, manteve sistema de controles burocráticos que facilitava práticas corruptivas. A necessidade de aprovação ministerial para diversos atos da vida sindical criava pontos de estrangulamento que eram sistematicamente explorados para extração de vantagens indevidas.

2.8.3 A Constituição de 1937 e o Retrocesso Autoritário

A outorga da Constituição de 1937 em 10 de novembro, que inaugurou o Estado Novo[117], representou retrocesso significativo nos mecanismos democráticos de controle

---

[115] BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1402-5-julho-1939-411282-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 09 set. 2025.

[116] BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. A**prova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452. Acesso em: 09 set. 2025.

[117] O Estado Novo foi uma ditadura brasileira que durou de 1937 a 1945, liderada por Getúlio Vargas após um golpe de Estado. O período foi marcado pela centralização do poder no Executivo, o

da corrupção, embora mantivesse formalmente muitas das disposições anticorrupção da Carta anterior. A concentração autoritária de poderes nas mãos do Executivo federal e a suspensão das garantias constitucionais criaram ambiente institucional propício para práticas autoritárias que, embora não necessariamente corruptas no sentido técnico, comprometiam gravemente a probidade administrativa.

Referida constituição manteve formalmente dispositivos importantes sobre responsabilidade dos funcionários públicos e controle financeiro, preservando o Tribunal de Contas e as normas básicas sobre responsabilização civil e criminal dos agentes públicos. O artigo 156 reproduzia substancialmente a redação de 1934: "os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Pública por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos".

No entanto, a manutenção formal destes dispositivos contrastava com sua aplicação prática, sistematicamente comprometida pela concentração de poderes e pela instrumentalização político-ideológica do aparato estatal. A ausência de controle parlamentar efetivo e a subordinação do Poder Judiciário ao Executivo limitavam drasticamente a operacionalidade dos mecanismos anticorrupção. [118]

O Estado Novo caracterizou-se pela instrumentalização sistemática dos órgãos de controle para fins políticos e ideológicos, comprometendo sua capacidade de fiscalização independente da administração pública. O Tribunal de Contas, embora mantido constitucionalmente, foi subordinado politicamente ao Executivo através do controle sobre nomeações e da definição restritiva de suas competências.

---

fechamento do Congresso Nacional e a anulação da Constituição de 1934. A nova Constituição de 1937 era inspirada em modelos fascistas, e o regime utilizou censura e propaganda para controlar a população e reprimir opositores.

[118] SCHWARCZ, Lilia Moritz. **As Barbas do Imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

Skidmore[119] documenta como o regime autoritário utilizou acusações de corrupção como instrumento de perseguição política contra opositores, enquanto tolerava ou encobria irregularidades praticadas por aliados. Esta seletividade política na aplicação das normas anticorrupção corroia a legitimidade do sistema de controle e estabelecia precedentes perigosos para períodos posteriores.

A criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)[120] e de outros órgãos de repressão política multiplicou as oportunidades para abuso de poder e malversação de recursos públicos, mas estes órgãos operavam com tal grau de discricionariedade que suas práticas raramente eram questionadas através dos mecanismos formais de controle.

2.8.4 A Administração Paralela e as Novas Modalidades de Corrupção

O Estado Novo caracterizou-se pela criação de extensa "administração paralela" composta por autarquias, fundações, institutos e órgãos especiais que operavam com maior flexibilidade que a administração direta, mas também com menor controle sobre suas atividades financeiras e administrativas. Esta proliferação de entes administrativos especiais criou oportunidades inéditas para modalidades sofisticadas de corrupção que exploravam as lacunas de controle entre diferentes organizações estatais.[121]

---

[119] SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. 14. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

[120] O Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) foi um órgão criado pela ditadura do Estado Novo em 1939. Ele era responsável por difundir a ideologia do regime por intermédio da propaganda política e também por realizar a censura. Investiu maciçamente no rádio e existiu até o ano de 1945.

[121] LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.** Revista do Serviço Público, Brasília: ENAP, v. 49, n. 2, p. 1–27, abr./jun. 1998. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1490/1/1998%20Vol.49,n.2%20J%C3%banior.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

A criação de empresas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional (1941)[122] e a Vale do Rio Doce (1942)[123] introduziu novo modelo de intervenção econômica que criava interfaces inéditas entre setor público e privado. Estas empresas, embora sujeitas a controles específicos, operavam com flexibilidade empresarial que facilitava práticas questionáveis na interface público-privado.

A ausência de marcos regulatórios específicos para as empresas estatais criava zonas de indefinição jurídica que eram exploradas para benefício privado. Contratos de fornecimento, parcerias tecnológicas, acordos de cooperação frequentemente eram negociados sem transparência adequada.

2.8.5 A Legislação Penal do Estado Novo

O Estado Novo promoveu alterações significativas na legislação penal que afetaram o tratamento dos crimes funcionais, geralmente no sentido de endurecer as sanções, mas também de criar tipos penais específicos relacionados à "segurança nacional" que foram utilizados para reprimir oposição política.[124]

---

[122] A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) é uma das maiores empresas do Brasil, atuando nos setores de siderurgia, mineração, logística, cimento e energia. Fundada em 1941, a empresa foi a primeira produtora integrada de aço plano do país, e atualmente sua atuação abrange toda a cadeia produtiva do aço, desde a mineração até a comercialização.

[123] A Vale do Rio Doce foi criada em 1942 por Getúlio Vargas como uma empresa estatal, impulsionada pela necessidade de suprir a demanda de minério de ferro durante a Segunda Guerra Mundial.

[124] MAIA, Daniele Lovatte. **O código penal brasileiro de 1940 e suas faces autoritárias.** In: *Congresso Internacional de Ciências Criminais.* Porto Alegre: Edipucrs, 2020. Disponível em: https://editora.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/anais/congresso-internacional-de-ciencias-criminais/assets/edicoes/2020/arquivos/25.pdf. Acesso em: 11 set. 2025.

A Lei nº 38/1935[125], promulgada ainda durante o governo constitucional mas depois incorporada pelo Estado Novo, criou tipos penais relacionados à "segurança nacional" que foram sistematicamente utilizados para criminalizar atividades políticas oposicionistas. Embora não constituísse propriamente legislação anticorrupção, esta lei demonstrava como o aparato repressivo podia ser instrumentalizado para fins políticos.

O Código Penal de 1940[126], promulgado durante o Estado Novo mas elaborado por comissão técnica que incluía juristas de diferentes orientações políticas, manteve substancialmente a estrutura dos crimes funcionais herdada da tradição republicana, introduzindo refinamentos técnicos importantes, mas sem alterações conceituais fundamentais.

O referido código, ainda vigente com modificações, estabeleceu tipologia dos crimes funcionais que permanece básica até hoje: peculato, concussão, corrupção passiva e ativa, prevaricação, advocacia administrativa. Esta sistematização, elaborada por Nelson Hungria[127] e outros penalistas da época, demonstrava sofisticação dogmática que contrastava com o ambiente político autoritário.

2.8.6 O Código Penal de 1940: Marco da Sisteatização Moderna

O Código Penal de 1940, ainda vigente com substanciais modificações, representou marco fundamental na sistematização moderna dos crimes contra a administração pública brasileira. Elaborado por comissão técnica presidida por Nelson

---

[125] BRASIL. **Lei n. 38, de 4 de abril de 1935.** Define crimes contra a ordem política e social. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-republicacao-77367-pl.html. Acesso em: 11 set. 2025.

[126] BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

[127] Nelson Hungria foi um dos mais importantes penalistas brasileiros, com diversas obras publicadas ao longo da vida. Foi desembargador do Tribunal de Justiça do antigo Distrito Federal, delegado de Polícia e, culminando sua carreira de jurista, ministro do Supremo Tribunal Federal entre 1951 e 1961.

Hungria e integrada por juristas do mais alto nível técnico, o código de 1940 estabeleceu sistematização dogmática que influenciou profundamente toda a evolução posterior do direito penal brasileiro.

O Título XI do código de 1940, denominado "Dos crimes contra a administração pública", por exemplo, organizou os crimes funcionais em quatro capítulos que refletem classificação baseada na natureza dos bens jurídicos protegidos:

Capítulo I - Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral: Inclui peculato, concussão, corrupção passiva, prevaricação e outros crimes que lesam diretamente a regularidade e probidade da função administrativa.

Capítulo II - Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral: Tipifica condutas de particulares que corrompem ou interferem irregularmente na administração pública, incluindo corrupção ativa, contrabando e descaminho.

Capítulo III - Dos crimes contra a administração da justiça: Protege especificamente a função jurisdicional através da tipificação de condutas como denunciação caluniosa, falso testemunho e coação no curso do processo.

Capítulo IV - Dos crimes contra as finanças públicas: Embora incluído posteriormente, este capítulo protege especificamente a regularidade da gestão financeira pública.

Esta organização sistemática, segundo Fragoso (1995), reflete compreensão sofisticada sobre a diversidade de bens jurídicos relacionados à administração pública e a necessidade de proteção penal diferenciada conforme a especificidade das funções estatais afetadas.

No mesmo sentido, o artigo 327 do código de 1940 estabeleceu definição legal de funcionário público que transcende conceitos administrativos tradicionais: "considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública".

Esta definição ampliativa, confirmada pelo parágrafo 1º introduzido pela Lei nº 9.983/2000 ("equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço

contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da administração pública"), reflete opção político-criminal de estender proteção penal a todas as modalidades de exercício de função pública, independentemente do regime jurídico específico.

Esta amplitude conceitual, conforme observa Bitencourt[128], permite aplicação da legislação penal funcionária a amplo espectro de agentes que exercem atividades públicas, incluindo empregados de empresas estatais, prestadores de serviços terceirizados e outros colaboradores da administração pública.

Além disso, a tipificação da corrupção passiva no artigo 317 representa síntese refinada da tradição jurídica brasileira sobre este crime: "Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa".

Análise dos Elementos Típicos:

Condutas Nucleares: A tipificação abrange quatro modalidades de comportamento - solicitar, receber, aceitar promessa - que cobrem todo o espectro temporal da conduta corruptiva, desde a iniciativa até a consumação.

Elemento Subjetivo Específico: A expressão "para si ou para outrem" demonstra que o benefício da vantagem indevida pode ser direcionado a terceiros, incluindo familiares, amigos ou organizações vinculadas ao agente.

Amplitude Temporal: A previsão "ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela" estabelece que o crime pode ser praticado mesmo quando o agente não está no exercício efetivo da função, desde que exista nexo causal entre a função e a vantagem.

---

[128] BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte especial 5** - dos crimes contra a administração pública. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

Vantagem Indevida: O conceito de "vantagem indevida" transcende benefícios econômicos diretos, incluindo qualquer utilidade que não seja devida ao funcionário em razão de sua função.

Por fim, o artigo 333 tipifica a corrupção ativa: "Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa".

Esta tipificação, segundo Greco[129], completa o sistema de repressão penal da corrupção ao criminalizar tanto a conduta do funcionário (corrupção passiva) quanto a do particular corruptor (corrupção ativa), reconhecendo a natureza bilateral do fenômeno corruptivo.

A equivalência das penas entre corrupção ativa e passiva (ambas com reclusão de 2 a 12 anos) reflete opção político-criminal de equiparar a gravidade das condutas, superando concepções tradicionais que consideravam o funcionário público como único responsável pela integridade administrativa.

2.8.7 A Legislação Especial e a Expansão do Direito Penal Anticorrupção

Paralelamente às reformas do Código Penal, o legislador brasileiro desenvolveu extenso corpus de legislação penal especial destinada a enfrentar modalidades específicas de corrupção que transcendem os tipos penais tradicionais.

A tipificação do crime de lavagem de dinheiro representou avanço fundamental no combate aos aspectos econômicos da corrupção, permitindo persecução penal dos mecanismos de ocultação e dissimulação dos produtos do crime.

---

[129] GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte especial, volume IV.** 14. ed. Niterói: Impetus, 2017.

Evolução Legislativa: A lei original de 1998 incluía crimes funcionais no rol de infrações antecedentes à lavagem. A Lei nº 12.683/2012 eliminou o rol taxativo, estabelecendo que qualquer infração penal pode servir como antecedente à lavagem.

Impacto na Investigação de Corrupção: A legislação de lavagem criou instrumentos investigativos específicos (quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico) que potencializaram significativamente a capacidade estatal de investigação da corrupção complexa.

Colaboração Internacional: A lei estabeleceu marcos para cooperação internacional em matéria penal que facilitaram investigações transnacionais de esquemas corruptivos.

Neste sentido, cabe destacar a Lei nº 12.850/2013, que definiu organização criminosa e regulamentou investigação e julgamento de crimes organizados e teve impacto significativo no combate à corrupção sistêmica ao fornecer instrumentos para enfrentamento de redes criminosas complexas.

A lei caracteriza organização criminosa como "associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional".

Além disso, a lei autoriza instrumentos investigativos específicos como captação ambiental de sinais, infiltração de agentes, acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal.

Assim, a regulamentação da colaboração premiada criou instrumento fundamental para desarticulação de esquemas corruptivos complexos, permitindo redução de pena para colaboradores que forneçam informações relevantes.

2.8.8 As Modalidades Contemporâneas de Corrupção e os Desafios Dogmáticos

A evolução das práticas corruptivas na contemporaneidade engendra desafios hermenêuticos e dogmáticos de significativa magnitude para o direito penal brasileiro. A sofisticação crescente dos mecanismos de perpetração delitiva impõe a necessidade de constante revisitação dos pressupostos teóricos que fundamentam a tipificação penal, exigindo do intérprete uma análise crítica acerca da adequação dos tipos penais tradicionais às novas manifestações criminológicas que emergem no contexto da sociedade de risco contemporânea.

2.8.9 O Legado Ambíguo da Era Vargas

A Era Vargas deixou legado ambíguo para o sistema anticorrupção brasileiro. De um lado, promoveu modernização administrativa significativa, criou instituições duradouras e estabeleceu marcos normativos importantes; por outro, demonstrou como regimes autoritários podem instrumentalizar os mecanismos de controle para fins políticos, comprometendo sua legitimidade e eficácia.

Os principais avanços do período incluem a constitucionalização do Tribunal de Contas, estabelecimento da responsabilidade solidária dos funcionários públicos, criação de carreiras técnicas através de concursos públicos, modernização dos procedimentos administrativos.[130]

[130] GOMES, Ângela de Castro. **Autoritarismo e Corporativismo no Brasil.** Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/5nrxd8xxczhtfshhqnzdnqp. Acesso em: 13 set. 2025.

Os principais retrocessos incluem: instrumentalização política dos órgãos de controle, suspensão de garantias constitucionais, concentração autoritária de poderes, criação de zonas de imunidade para aliados políticos.

A experiência varguista demonstrou que a modernização administrativa, embora necessária, não é suficiente para garantir probidade pública se não acompanhada de mecanismos democráticos efetivos de controle e responsabilização. Esta lição permaneceria relevante para todos os períodos posteriores da história brasileira, especialmente durante os regimes autoritários subsequentes.

2.9 A República Democrática e seus Escândalos (1945-1964): o governo Dutra e a normalização democrática da corrupção

O governo do General Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) representou paradoxal combinação entre democratização política e continuidade de práticas patrimonialistas. Eleito com apoio do próprio Vargas, Dutra manteve grande parte da estrutura administrativa e das práticas informais estabelecidas durante o Estado Novo. O Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), ambicioso programa de investimentos públicos, tornou-se fonte de inúmeros escândalos de superfaturamento e desvio de recursos[131].

A liberalização econômica promovida por Dutra, com abertura ao capital estrangeiro e importação massiva de bens de consumo, criou novas oportunidades para corrupção. As licenças de importação eram vendidas a preços exorbitantes, criando verdadeiro mercado paralelo de autorizações governamentais. O controle cambial, necessário devido à escassez de divisas, transformou-se em instrumento de favorecimento e extorsão. Funcionários do Banco do Brasil e da Carteira de Comércio

[131] MALIN, Mauro. **Atlas Histórico do Brasil — FGV. "O governo Dutra".** In: *Atlas Histórico do Brasil*. Rio de Janeiro, FGV. Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/1790. Acesso em: 30 ago. 2025.

Exterior (CACEX) enriqueceram vendendo dólares a câmbio oficial para importadores privilegiados, que os revendiam no mercado paralelo com lucros astronômicos[132].

O sistema partidário da República de 1946, dominado por PSD, UDN e PTB, institucionalizou a distribuição patrimonialista do poder. Os ministérios e autarquias eram loteados entre os partidos da coalizão governante, que os utilizavam como feudos particulares para empregar correligionários e extrair recursos. A inexistência de lei regulamentando o financiamento partidário criava zona cinzenta onde recursos públicos e privados se misturavam indiscriminadamente[133]. Empresas estatais financiavam campanhas eleitorais através de contratos superfaturados, enquanto empresários compravam influência política através de doações não contabilizadas.

2.9.1 O Retorno de Vargas e a Crise do Populismo

O retorno de Getúlio Vargas ao poder através de eleições democráticas em 1951 representou tentativa de conciliar o projeto nacional-desenvolvimentista com a democracia representativa. Contudo, as contradições inerentes a este projeto, combinadas com a persistência de práticas patrimonialistas, criaram ambiente propício para escândalos que acabariam levando ao trágico desfecho de agosto de 1954[134].

---

[132] BEZERRA, Marcos Otávio; SILVA, Giuliana Monteiro da. **Denúncias de "corrupção governamental" e conflitos políticos no Brasil: o caso da Cexim. Dilemas –** Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 1-26, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dilemas/a/rmqhlzsb4mqscvwxbhjd44j/?Format=pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

[133] BORGES, Jaqueline da Silva; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Ministérios como "barganha": coalizão de governo e organização do Poder Executivo**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 2, p. 267-296, abr./jun. 2019. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3365/2287/11973. Acesso em: 30 ago. 2025.

[134] Grabois, José. **O segundo governo Vargas e suas contradições**. Disponível em: https://grabois.org.br/2014/08/07/artigo-o-segundo-governo-vargas-e-suas-contradies/. Acesso em: 31 ago. 2025.

O segundo governo Vargas foi marcado por intensa polarização política que transformou a corrupção em arma de combate partidário. A oposição, liderada por Carlos Lacerda e pela UDN, denunciava sistematicamente casos reais ou imaginários de corrupção, criando clima de permanente escândalo. O “mar de lama” denunciado por Lacerda incluía desde favorecimentos em empréstimos do Banco do Brasil até o uso de fundos sindicais para financiar atividades políticas. Embora muitas acusações fossem exageradas ou infundadas, criavam atmosfera de deslegitimação do governo[135].

O episódio da Rua Tonelero, atentado contra Carlos Lacerda organizado por membros da guarda pessoal de Vargas em agosto de 1954, revelou como a violência política e a corrupção se entrelaçavam. As investigações do atentado descobriram rede de corrupção na chamada “guarda negra” do presidente, que extorquia empresários em nome do Catete. O suicídio de Vargas em 24 de agosto de 1954, acompanhado de carta-testamento denunciando as “forças ocultas” que o combatiam, transformou o presidente em mártir e temporariamente neutralizou as denúncias de corrupção, mas não eliminou as práticas estruturais que as possibilitavam[136].

2.9.2 O Governo JK: Desenvolvimentismo e Corrupção

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) representou o apogeu e a crise do desenvolvimentismo brasileiro. O Plano de Metas, com sua promessa de fazer o país avançar “50 anos em 5”, mobilizou recursos públicos e privados em escala sem precedentes, criando múltiplas oportunidades para práticas corruptas. A construção de Brasília, meta-síntese do governo JK, tornou-se símbolo tanto da capacidade

[135] KNACK, Diego. **Uma ditadura contra a corrupção? História da Ditadura,** 14 out. 2020. Disponível em: https://www.historiadaditadura.com.br/post/uma-ditadura-contra-a-corrup%C3%A7%C3%a3o. Acesso em: 31 ago. 2025.

[136] FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Atentado da Toneleros.** Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/6387. Acesso em: 31 ago. 2025.

realizadora quanto dos desvios e superfaturamentos que caracterizavam as grandes obras públicas brasileiras[137].

A construção da nova capital consumiu recursos estimados entre 1,5 e 2 bilhões de dólares da época – equivalente a cerca de 2% do PIB brasileiro durante os quatro anos de construção. As denúncias de superfaturamento eram constantes. Havia relatos de que empreiteiros “faziam uso da conhecida esperteza barata de entregar um caminhão de tijolos e receber dez!”[138]. A Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), empresa criada para gerenciar a construção, tornou-se centro de distribuição de contratos superfaturados para empreiteiras ligadas ao governo. Muitos dos empresários que enriqueceram com a construção de Brasília continuariam dominando o setor de obras públicas nas décadas seguintes, estabelecendo o que alguns analistas denominaram “cultura da corrupção”[139].

O modelo de industrialização via substituição de importações adotado por JK criou novas formas de corrupção. A instalação das montadoras automobilísticas foi acompanhada de generosas isenções fiscais e subsídios que frequentemente beneficiavam mais os empresários do que a economia nacional. O Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) distribuía benefícios sem critérios transparentes, favorecendo empresas com conexões políticas. Os empréstimos do BNDE (depois BNDES) eram direcionados para grupos empresariais próximos ao poder, com taxas subsidiadas e garantias frouxas[140].

---

[137] KANITZ, Stephen. **A Farsa na Construção de Brasília.** Disponível em: https://blog.kanitz.com.br/construcao-de-brasilia/. Acesso em: 01 set. 2025.

[138] FILHO, Acácio Vaz de Lima. **O legado de Juscelino Kubitschek**. *O Município* (articulista), 16 dez. 2020. Disponível em: https://www.omunicipio.jor.br/wordpress/2020/12/16/o-legado-de-juscelino-kubitschek/. Acesso em: 01 set. 2025.

[139] Ibid.

[140] REGO, M. L. **Análise da implantação da indústria automotiva no Brasil: o GEIA (1956-1960**). Revista Sociedade e Estado, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/osoc/a/y5q6vwvvplpv7jf3sfn4ztm/?Lang=pt&format=pdf. Acesso em: 01 set. 2025.

A política inflacionária do período JK também alimentava a corrupção. A inflação, que subiu de 19,2% em 1956 para 30,9% em 1960[141], criava oportunidades para especulação e manipulação de preços. Empresários com acesso a informações privilegiadas sobre políticas econômicas realizavam lucros extraordinários. O próprio Roberto Campos, coordenador do Plano de Metas, alertou JK sobre o caráter inflacionário da construção de Brasília[142], mas o presidente preferiu manter o ritmo acelerado de gastos, alimentando tanto o crescimento quanto a corrupção.

2.9.3 A Crise da República Populista: Jânio e Jango

O governo de Jânio Quadros (janeiro-agosto de 1961), apesar de sua brevidade, foi emblemático das contradições do sistema político brasileiro. Eleito com a maior votação até então obtida por um presidente, com o símbolo da vassoura e a promessa de “varrer a corrupção”, Jânio rapidamente se envolveu em práticas questionáveis. Sua política externa independente, marcada pela condecoração de Che Guevara, desviava a atenção de escândalos domésticos envolvendo favorecimento de empresários em operações cambiais e uso irregular de verbas secretas[143].

A renúncia de Jânio em 25 de agosto de 1961 mergulhou o país em grave crise institucional que revelou as fragilidades do sistema político. A tentativa de impedir a posse de João Goulart, acusado de proximidade com os comunistas e de ter enriquecido ilicitamente quando Ministro do Trabalho de Vargas, demonstrava como a corrupção era instrumentalizada nas disputas políticas. A solução parlamentarista,

---

[141] JATOBÁ, Roniwalter. **O jovem JK**. 1. Ed. São Paulo: Nova Alexandria, 2005. P. 145.

[142] Ibid.

[143] ALMANAQUE FOLHA. 20 de agosto de 1961 — **JANIO CONDECORA GUEVARA**. Almanaque Folha, 24 jun. 2013. Disponível em: http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_20ago1961.htm. Acesso em: 01 set. 2025.

imposta como condição para a posse de Goulart, criou sistema híbrido que multiplicava os centros de poder e, consequentemente, as oportunidades de corrupção.[144]

O governo João Goulart (1961-1964) foi marcado por crescente polarização que transformava qualquer denúncia de corrupção em munição política. As “Reformas de Base” propostas por Jango eram atacadas pela oposição como tentativa de implantar uma “república sindicalista” corrupta. O Comício da Central do Brasil em 13 de março de 1964, onde Jango defendeu as reformas, foi precedido e seguido por intensa campanha que associava o governo à corrupção e à subversão. “Os militares usaram a corrupção como argumento para dar o golpe de 1964 e instituir a ditadura”, embora muitos dos que lideraram o golpe estivessem eles próprios envolvidos em práticas corruptas.[145]

2.10 A Ditadura Militar: Corrupção sob Censura (1964-1985): o golpe moralizador e suas contradições

O golpe militar de 31 de março de 1964 foi justificado por seus perpetradores como intervenção salvadora destinada a extirpar a corrupção e o comunismo que supostamente corroíam as instituições brasileiras. O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, declarava explicitamente que a “Revolução” tinha como objetivo “drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas”. Os Inquéritos Policial-Militares (IPMs)

---

[144] AGÊNCIA BRASIL. **Memória e Verdade #1: Renúncia de Jânio abriu portas para crise e parlamentarismo.** Rádio Agência Nacional, 31 mar. 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2024-04/em-1961-janio-quadros-renuncia-na-expectativa-de-um-autogolpe. Acesso em: 01 set. 2025.

[145] ARQUIVO NACIONAL. **Corrupção na Ditadura** — Arquivo Nacional. Brasília: Portal Gov.br, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/centrais-de-conteudo/destaques/corrupcao-na-ditadura. Acesso em: 02 set. 2025.

investigaram milhares de pessoas, mas focaram muito mais em supostas atividades “subversivas” do que em corrupção propriamente dita.[146]

A Comissão Geral de Investigações (CGI), criada em 1964, tinha poderes extraordinários para investigar enriquecimento ilícito de funcionários públicos. Paradoxalmente, enquanto perseguia opositores políticos com base em acusações frequentemente infundadas, a CGI ignorava casos evidentes de corrupção envolvendo apoiadores do regime. Políticos que haviam apoiado o golpe, como Adhemar de Barros e Carlos Lacerda, notórios por práticas corruptas, inicialmente foram poupados. Somente quando se tornaram opositores do regime é que passaram a ser investigados, revelando o uso político seletivo do combate à corrupção.[147]

A cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos, instrumentos supostamente moralizadores, foram utilizados primariamente para eliminar opositores. Dos 4.841 cidadãos punidos pelos Atos Institucionais entre 1964 e 1979, a imensa maioria foi atingida por razões políticas, não por corrupção comprovada. Enquanto isso, escândalos envolvendo membros do governo militar eram sistematicamente abafados. “A censura impediu que muitas denúncias viessem a público. Ainda assim, vários escândalos atingiram o regime”.[148]

---

[146] SILVA, Daniel Neves. **Golpe Militar de 1964**. História do Mundo, 1 jun. 2025. Disponível em: https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/golpe-de-64.htm. Acesso em: 02 set. 2025.

[147] **CORRUPÇÃO na Ditadura**. Portal Gov.br, 17 dez. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/centrais-de-conteudo/destaques/corrupcao-na-ditadura. Acesso em: 02 set. 2025.

[148] CARNEIRO, Júlia Dias. BBC News Brasil. **50 anos do AI-5: negar ditadura é ignorância histórica**, **diz historiador**. 9 dez. 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46496289. Acesso em: 02 set. 2025.

2.10.1 O Milagre Econômico e a Corrupção Institucionalizada

O período do “milagre econômico” (1968-1973), com crescimento médio do PIB superior a 10% ao ano, foi acompanhado por expansão proporcional das oportunidades de corrupção. As grandes obras de infraestrutura do período – Transamazônica, Ponte Rio-Niterói, Usina de Itaipu, Ferrovia do Aço – foram sistematicamente marcadas por superfaturamentos e desvios[149]. A ausência de controle democrático, imprensa livre ou fiscalização parlamentar criava ambiente ideal para a proliferação de práticas corruptas em escala monumental.

O caso da Transamazônica é emblemático. A rodovia, com seus 4.223 quilômetros, consumiu recursos estimados em mais de 2 bilhões de dólares da época, mas nunca foi totalmente concluída. Grandes trechos permanecem intransitáveis até hoje. As empreiteiras responsáveis pela obra – muitas das mesmas que haviam enriquecido com Brasília – receberam pagamentos por quilômetros de estrada que existiam apenas no papel. O superfaturamento era tão generalizado que se tornou prática padrão: o custo por quilômetro de rodovia no Brasil durante a ditadura era, em média, três vezes superior ao de países com condições geográficas similares.[150]

A construção da Usina de Itaipu, iniciada em 1974, revelou a dimensão internacional da corrupção durante o regime militar. O projeto binacional, orçado inicialmente em 2 bilhões de dólares, acabou custando mais de 20 bilhões. As comissões pagas a intermediários, os contratos direcionados, e os superfaturamentos beneficiaram não apenas empreiteiras brasileiras, mas também empresas e políticos

---

[149] **CORRUPÇÃO na Ditadura**. Portal Gov.br, 17 dez. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/centrais-de-conteudo/destaques/corrupcao-na-ditadura. Acesso em: 02 set. 2025.

[150] CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **As empreiteiras e a rodovia Transamazônica: interesses econômicos e impactos sociais de um grande projeto da ditadura brasileira**. Cadernos do CEOM, v. 34, n. 55, p. 67-82, dez. 2021. Disponível em: https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/6406/3585. Acesso em: 03 set. 2025.

paraguaios, criando rede internacional de corrupção que sobreviveria ao próprio regime militar[151].

2.10.2 Os Escândalos Abafados

Diversos escândalos de corrupção durante a ditadura foram sistematicamente ocultados da opinião pública, vindo à tona apenas anos ou décadas depois. [152] Mesmo com os mecanismos de controle e investigação amordaçados, ficaram famosos casos como o relatório Saraiva, Capemi, Coroa-Brastel, Halles, Delfin, BUC, Lume, Luftalla, Áurea, Atalla, TAA, Dow Chemical, projeto Jari[153].

O caso Capemi envolveu fraudulenta concessão para exploração de madeira na Amazônia. A empresa, sem experiência no setor, recebeu concessão para explorar 500 mil hectares, causando prejuízos de centenas de milhões aos cofres públicos.[154]

O escândalo Coroa-Brastel revelou manipulação do sistema financeiro com participação de altas autoridades. Os ministros Delfim Netto, do Planejamento, e Ernane Galvêas, da Fazenda, foram denunciados por desviar recursos públicos da

---

[151] CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **A construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu durante a ditadura: violações de direitos e favorecimento a grandes grupos econômicos.** Projeto História, São Paulo, v. 77, p. 7-34, mai.-ago. 2023. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/download/61481/42954/201379. Acesso em: 03 set. 2025.

[152] MEMÓRIAS DA DITADURA. **Casos de corrupção durante a ditadura**. Disponível em: https://memoriasdaditadura.org.br/casos-de-corrupcao-durante-a-ditadura/. Acesso em: 03 set. 2025.

[153] BECKER, B. K. Amazônia: **Geopolítica na Virada do III Milênio**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

[154] MEMÓRIAS DA DITADURA. **Caso Capemi: esquema de corrupção e desvio de recursos em concessão para exploração de madeira na Amazônia.** Disponível em: https://memoriasdaditadura.org.br/casos-de-corrupcao-durante-a-ditadura/. Acesso em: 03 set. 2025.

Caixa Econômica Federal. O rombo foi estimado em 400 milhões de dólares da época.[155]

2.10.3 A Corrupção na Indústria Bélica e Nuclear

O programa nuclear brasileiro, iniciado com o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha de 1975, tornou-se um dos maiores escândalos de corrupção da ditadura, embora seus detalhes só viessem a público anos depois. O programa, que consumiu mais de 10 bilhões de dólares, produziu apenas duas usinas parcialmente operacionais. As comissões pagas a intermediários, os sobrepreços em equipamentos e a construção de instalações desnecessárias revelavam esquema de corrupção que envolvia militares brasileiros e empresas alemãs.[156]

O Programa Nuclear Paralelo, conduzido secretamente pelas Forças Armadas, consumiu bilhões de recursos sem qualquer controle ou prestação de contas. Instalações foram construídas e abandonadas, equipamentos foram comprados e nunca utilizados, verbas foram desviadas para fins particulares. A completa ausência de transparência tornava impossível determinar a extensão real dos desvios, mas estimativas posteriores sugerem que pelo menos 30% dos recursos foram malversados.[157]

---

[155] FÓRUM. **Ditadura Militar e corrupção: os crimes que precisam ser investigados**. Revista Fórum, 24 nov. 2014. Disponível em: https://revistaforum.com.br/blogs/blog-da-maria-fr/2014/11/24/ditadura-militar-corrupo-os-crimes-que-precisam-ser-investigados-48365.html. Acesso em: 04 set. 2025.

[156] PRAZERES, Leandro. **Como pressão dos EUA e erros da ditadura frearam programa nuclear brasileiro**. 11 abr. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/04/12/como-pressao-dos-eua-e-erros-da-ditadura-frearam-programa-nuclear-brasileiro.ghtml. Acesso em: 04 set. 2025.

[157] SOARES, Vanesca. **Bomba atômica no Brasil: o Programa Nuclear Brasileiro e mais!** 9 maio 2022. Disponível em: https://militares.estrategia.com/portal/atualidades/programa-nuclear-brasileiro/. Acesso em: 04 set. 2025.

A indústria bélica nacional, promovida como símbolo da autonomia tecnológica brasileira, também foi permeada por corrupção. Empresas como Engesa, Avibrás e Embraer (esta última uma das poucas bem-sucedidas) receberam subsídios bilionários, contratos direcionados e proteção contra concorrência. Os negócios de venda de armas para países do Oriente Médio e África envolviam pagamento de comissões milionárias a intermediários, muitos deles militares da reserva, criando rede de corrupção que conectava quartéis, ministérios e empresas privadas.

2.10.4 A Constituição de 1967 e a Centralização do Controle

A Constituição de 1967[158] manteve formalmente os princípios de responsabilização dos agentes públicos, mas promoveu significativa centralização dos mecanismos de controle. O artigo 104 estabelecia que "os funcionários públicos são responsáveis pelos prejuízos que causarem à Fazenda Nacional em consequência de ato ilícito no exercício de suas funções".

A principal inovação foi a criação de sistema unificado de controle interno, subordinado diretamente ao Poder Executivo federal, que, segundo Medauar (2012), reduziu a autonomia dos órgãos de fiscalização.

[158] A Constituição de 1967 foi um marco legal autoritário criado durante a Ditadura Militar no Brasil, com o objetivo de legitimar o regime e concentrar poder no Executivo. Ela incorporou Atos Institucionais (ais), restringiu direitos fundamentais como o de reunião e o acesso à justiça, e fortaleceu o controle estatal.

2.10.5 A Emenda Constitucional nº 1/1969 e o Aprofundamento Autoritário

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969[159], considerada por muitos autores como nova constituição, aprofundou o caráter autoritário do regime e enfraqueceu ainda mais os mecanismos democráticos de controle. A suspensão de garantias constitucionais e a limitação do papel do Congresso Nacional comprometeram a eficácia dos instrumentos anticorrupção.

No mesmo cenário, o Decreto-Lei nº 201/1967, que definiu os crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, representou importante marco na sistematização da responsabilidade penal dos agentes políticos. Esta norma, conforme analisa Decomain (2007), estabeleceu tipologia abrangente que influenciou toda a legislação posterior sobre improbidade administrativa.

A Lei nº 4.898/1965, que definiu os crimes de abuso de autoridade, introduziu importante instrumento de controle da atividade dos agentes públicos. Esta lei, segundo Tourinho (2008), representou tentativa de equilibrar a autoridade estatal com a proteção dos direitos individuais.

2.11 A Nova República e os Escândalos da Redemocratização (1985-1994): a transição conservadora e a continuidade do patrimonialismo

A Nova República nasceu de uma transição negociada que garantiu a continuidade de muitas práticas e personagens do regime militar. A eleição indireta de

---

[159] BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 13 set. 2025.

Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral em janeiro de 1985 representou compromisso entre as forças democráticas e os setores conservadores que haviam apoiado a ditadura. Muitos políticos que fizeram carreira durante o regime militar, incluindo notórios praticantes de corrupção como Paulo Maluf e Antônio Carlos Magalhães, mantiveram seu poder e influência na nova ordem democrática.[160]

O governo de José Sarney (1985-1990), que assumiu após a morte de Tancredo, exemplificou perfeitamente as contradições da transição. Sarney, que havia sido presidente do partido de sustentação da ditadura (ARENA/PDS), governou com práticas típicas do patrimonialismo tradicional. A distribuição de concessões de rádio e televisão durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 constituiu um dos mais escandalosos casos de uso do patrimônio público para fins políticos privados. Foram distribuídas inúmeras concessões de radiodifusão, sendo algumas durante os trabalhos da Constituinte, principalmente para parlamentares em troca de apoio ao mandato de cinco anos para Sarney.[161]

O “Trem da Alegria”, nome dado à nomeação em massa de funcionários públicos sem concurso às vésperas da promulgação da Constituição de 1988, revelou a persistência de práticas clientelistas. Milhares de pessoas foram efetivadas no serviço público federal através do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, muitas sem qualquer qualificação técnica, escolhidas por critérios puramente políticos. Esta efetivação em massa criou distorções no serviço público que perduram até hoje.[162]

---

[160] PACHECO, José Murilo de Carvalho. **Como se termina uma ditadura? A transição política da ditadura civil-militar no Brasil.** Revista Brasileira de História, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbh/a/pjmc9cqhqmcvmnhttybtrgv/?Lang=pt. Acesso em: 04 set. 2025

[161] PIERANTI, Odair P. **O Estado e as Comunicações no Brasil**. CEBAPE, 30 out. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/w8k4gynwbmvvfjfnmpj9ybm/. Acesso em: 05 set. 2025.

[162] SENADO FEDERAL. **Trem da alegria da estabilidade a 90 mil servidores**. Jornal de Brasília, Brasília, p. 3, 30 jun. 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/121414. Acesso em: 05 set. 2025

2.11.1 O Governo Collor: O Caçador de Marajás Caçado

Fernando Collor de Mello ascendeu à presidência em 1990 com discurso moralizador, prometendo acabar com os “marajás” do serviço público e modernizar o Estado brasileiro. Sua campanha, centrada no combate à corrupção, conquistou 35 milhões de votos. Ironicamente, seu governo protagonizaria um dos maiores escândalos de corrupção da história republicana, culminando no primeiro impeachment de um presidente eleito pelo voto direto na América Latina.

O esquema PC Farias, revelado em maio de 1992 por Pedro Collor de Mello, irmão do presidente, expôs sofisticada rede de arrecadação de propinas e tráfico de influência operada a partir do Palácio do Planalto. Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha presidencial, montou escritório em São Paulo que intermediava negócios entre empresários e o governo federal. Estima-se que o esquema movimentou mais de 1 bilhão de dólares em menos de dois anos. Empresas pagavam comissões de até 40% para obter contratos com o governo, liberação de verbas retidas, ou aprovação de projetos.

A CPI do PC Farias, instalada em junho de 1992, revelou detalhes sórdidos do esquema. Contas fantasmas no exterior, empresas de fachada, uso de “laranjas”, pagamento das despesas pessoais do presidente com dinheiro de origem ilícita – incluindo a reforma da Casa da Dinda, residência de Collor em Brasília. O depoimento de Francisco Eriberto França, motorista de PC Farias, confirmando a entrega de dinheiro na casa do presidente, selou o destino político de Collor. Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados autorizou o processo de impeachment por 441 votos a favor e 38 contra.[163]

---

[163] MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **CPI desvenda os poderes de PC Farias**. Disponível em: http://memorialdademocracia.com.br/card/cpi-desvenda-os-poderes-de-pc-farias. Acesso em: 02 set. 2025.

2.11.2 O Governo Itamar e a Estabilização Precária

O governo de Itamar Franco (1992-1994) representou período de relativa estabilização institucional, mas não de superação das práticas patrimonialistas. O "Escândalo do Orçamento", também conhecido como "Anões do Orçamento", revelado em outubro de 1993, demonstrou que a corrupção parlamentar havia atingido níveis sistêmicos. A CPI do Orçamento descobriu esquema pelo qual parlamentares da Comissão de Orçamento do Congresso desviavam recursos através de emendas direcionadas para entidades fantasmas e municípios controlados por aliados.[164]

O esquema, liderado pelo deputado João Alves (PPR-BA), envolvia vários parlamentares e movimentou bilhões de cruzeiros. As emendas parlamentares eram direcionadas para obras superfaturadas ou inexistentes, com as propinas retornando aos parlamentares através de complexo sistema de empresas de fachada e contas no exterior[165]. Sete deputados foram cassados, mas muitos dos envolvidos escaparam de punição devido a manobras processuais e acordos políticos.

O período Itamar também foi marcado pela revelação de escândalos herdados de governos anteriores. O caso SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), iniciado no governo Collor, revelou pagamento de propinas para favorecer a empresa americana Raytheon em licitação bilionária. As investigações sobre a privatização da

---

[164] MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **CPI investiga anões do orçamento.** Disponível em: http://memorialdademocracia.com.br/card/cpi-investiga-anoes-do-orcamento. Acesso em: 03 set. 2025.

[165] MAAKAROUN, Bertha. **Esquema dos "Anões do Orçamento" manipulava emendas**. Estado de Minas, 13 mar. 2014. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/03/14/interna_politica,507786/esquema-dos-anoes-do-orcamento-manipulava-emendas.shtml. Acesso em: 03 set. 2025.

Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) expuseram subfaturamento de ativos e direcionamento do leilão para grupos empresariais previamente escolhidos.[166]

2.12 OS MARCOS ANTICORRUPÇÃO NA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988: a assembleia nacional constituinte e o paradigma da moralização pública

A convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987[167] e os trabalhos que resultaram na promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988 representaram momento paradigmático na evolução dos mecanismos anticorrupção brasileiros. O processo constituinte, desenvolvido em ambiente de intensa mobilização social e política, incorporou demandas históricas por transparência, accountability e moralização da vida pública que haviam sido reprimidas durante duas décadas de autoritarismo militar.

A legitimidade extraordinária da Assembleia Constituinte, eleita especificamente para refundar o sistema político brasileiro, criou oportunidade única para estabelecimento de marcos anticorrupção ambiciosos e inovadores. Os constituintes, conscientes de que estavam elaborando "Constituição Cidadã" destinada a durar décadas, dedicaram atenção especial aos mecanismos de controle do poder público, buscando prevenir a repetição dos abusos autoritários e estabelecer fundamentos sólidos para democracia transparente e responsiva.

---

[166] **Caso Sivam derruba ministro de FHC.** Memorial da Democracia, 31 dez. 2016. Disponível em: https://memorialdademocracia.com.br/card/caso-sivam-derruba-ministro-de-fhc. Acesso em: 03 set. 2025

[167] A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi convocada em 1987 (com base na Emenda Constitucional nº 26 de 1985) para redigir a nova Constituição brasileira após o fim da ditadura militar. O projeto foi implementado no Congresso Nacional, que se reuniu unicameralmente para o trabalho, e foi concluído em 1988. Os trabalhos da assembleia foram marcados pela participação de 594 parlamentares e pela coleta de sugestões da sociedade civil.

2.12.1 As Subcomissões Temáticas e os Estudos sobre Corrupção

A metodologia adotada pela Assembleia Constituinte, baseada em subcomissões temáticas especializadas, permitiu exame detalhado das questões relacionadas ao combate à corrupção. A Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, presidida pelo deputado José Serra, dedicou atenção especial aos mecanismos de controle financeiro, estudando experiências nacionais e internacionais de fiscalização orçamentária.[168]

A Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, sob presidência do deputado Antônio Mariz, examinou instrumentos de controle social como ação popular e mandado de segurança coletivo. A Subcomissão da Administração Pública, presidida pelo deputado Benito Gama, analisou questões relacionadas aos princípios administrativos e à responsabilização dos agentes públicos.[169]

Estes estudos especializados, baseados em ampla consulta à doutrina nacional e internacional, audiências públicas com especialistas e análise de experiências comparadas, produziram diagnósticos sofisticados sobre as causas da corrupção e as estratégias eficazes para seu combate. O relatório da Subcomissão de Orçamento, por exemplo, identificava cinco fatores principais que favoreciam práticas corruptivas: (1) ausência de transparência orçamentária; (2) fragilidade dos órgãos de controle externo; (3) inexistência de participação social na fiscalização; (4) impunidade sistemática dos responsáveis; (5) cultura administrativa patrimonialista[170].

---

[168] KERCHÉ, Fábio. **De defensor de direitos a combatente da corrupção (1988–2018).** Revista Direito GV, São Paulo, v. 20, e2408, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/jxysrt5hyjngdn3xhknhndq/. Acesso em: 15 set. 2025.

[169] SENADO FEDERAL. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://www.senado.gov.br/publicacoes/geneseconstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

[170] KERCHÉ, Fábio.Op. Cit.

2.12.2 A Participação Social no Processo Constituinte

Uma das características distintivas da Assembleia Constituinte de 1987-1988 foi a intensa participação social, canalizada através de audiências públicas, emendas populares e mobilização de entidades da sociedade civil. Esta participação incluiu demandas específicas relacionadas ao combate à corrupção, refletindo consciência social crescente sobre a importância da probidade pública.[171]

A campanha "Diretas Já" (1983-1984) havia mobilizado amplos setores sociais em torno de temas relacionados à democratização e moralização da vida pública. Esta mobilização criou ambiente político favorável à aprovação de dispositivos constitucionais ambiciosos sobre controle da corrupção.[172]

Entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a Central Única dos Trabalhadores e diversas organizações empresariais apresentaram propostas específicas sobre mecanismos anticorrupção. A OAB, em particular, apresentou anteprojeto de constituição que incluía dispositivos inovadores sobre transparência, controle social e responsabilização de agentes públicos.[173]

---

[171] GOMES, Sandra. **O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988).** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193–224, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados. Acesso em: 16 set. 2025.

[172] Ibid.

[173] Ibid.

2.12.3 A Responsabilidade por Atos de Improbidade Administrativa

O § 4º do artigo 37 da Constituição de 1988 estabeleceu marco revolucionário na responsabilização por atos de corrupção ao dispor que "os atos de improbidade administrativa importarão 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".

A Constituição de 1988 introduziu no direito brasileiro o conceito de "improbidade administrativa" como categoria jurídica autônoma que transcende as tradicionais distinções entre ilícito civil, administrativo e penal. Esta categoria, influenciada pelo conceito norte-americano de "misconduct" e pela tradição italiana de responsabilização civil dos agentes públicos, permite controle abrangente de condutas que violem padrões de probidade sem necessariamente configurar crimes específicos. [174]

A improbidade administrativa, conforme interpretação consolidada na doutrina e jurisprudência, abrange qualquer conduta que viole princípios básicos da administração pública, independentemente de configurar modalidade específica de crime funcional. Esta amplitude conceitual permite responsabilização em situações que escapavam aos instrumentos tradicionais de controle. [175]

O texto constitucional estabelece quatro modalidades de sanções por improbidade administrativa:

Suspensão dos Direitos Políticos: Sanção de natureza política que impede o exercício de direitos eleitorais (votar e ser votado) por período determinado. Esta

---

[174] MARTINS, Rodrigo Mendes. **Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada.** Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1–28, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86720. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720. Acesso em 15 set. 2025.

[175] Ibid.

sanção, segundo Moraes (2017), visa proteger a democracia contra agentes que demonstraram descompromisso com padrões básicos de probidade.

Perda da Função Pública: Sanção funcional que resulta na extinção do vínculo entre agente público e administração, com perda de todos os direitos e vantagens decorrentes do cargo, emprego ou função.

Indisponibilidade de Bens: Sanção patrimonial preventiva que impede alienação ou oneração de bens do agente ímprobo, garantindo ressarcimento posterior ao erário. Esta medida, inspirada em institutos do processo penal, permite bloqueio patrimonial mesmo antes da condenação definitiva.

Ressarcimento ao Erário: Sanção reparatória que visa restituição integral dos prejuízos causados ao patrimônio público, incluindo danos emergentes, lucros cessantes e correção monetária.

A Constituição estabelece expressamente que as sanções por improbidade administrativa são aplicáveis "sem prejuízo da ação penal cabível", estabelecendo sistema de responsabilização múltipla que permite cumulação de sanções civis, administrativas, políticas e penais.

Esta cumulação, embora questionada por alguns doutrinadores com base no princípio ne bis in idem, foi sistematicamente confirmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece autonomia das diferentes esferas de responsabilização.

2.12.4 O Legado Constitucional de 1988 para o Combate à Corrupção

A Constituição de 1988 estabeleceu fundamentos duradouros para combate à corrupção no Brasil que permanecem influentes após mais de três décadas de vigência. Seus principais legados incluem:

A elevação da moralidade administrativa ao status de princípio constitucional criou paradigma jurídico que permite controle abrangente de práticas administrativas questionáveis, transcendendo limitações da mera legalidade formal.

O fortalecimento constitucional de instituições como Ministério Público e Tribunal de Contas criou estrutura institucional robusta que tem demonstrado capacidade crescente de enfrentamento de práticas corruptivas complexas.

A ampliação dos instrumentos de controle social estabeleceu tradição de participação cidadã na fiscalização da administração pública que tem se mostrado fundamental para efetividade dos mecanismos anticorrupção.

A Constituição de 1988 representou revolução paradigmática no tratamento constitucional da corrupção, estabelecendo marcos que continuam orientando os esforços de moralização da vida pública brasileira. Sua influência transcende o âmbito jurídico, tendo contribuído para transformação cultural que elevou significativamente as expectativas sociais em relação à probidade dos agentes públicos.[176]

2.13 A Era FHC e a Corrupção na Modernização (1995-2002)

2.13.1 As Privatizações e a Transferência Patrimonial

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveu o mais amplo programa de privatizações da história brasileira, transferindo para o setor privado empresas avaliadas em cerca de 80 bilhões de reais. Embora justificado por argumentos de eficiência econômica e necessidade fiscal, o processo foi marcado por

[176] KERCHÉ, Fabiano. Cit. Op.

múltiplas irregularidades, favorecimentos e suspeitas de corrupção que beneficiaram grupos econômicos específicos.[177]

O leilão da Telebrás em julho de 1998, maior privatização realizada no país, exemplificou os problemas do processo. A empresa foi dividida em doze companhias para facilitar a venda, mas a divisão foi feita de forma a favorecer determinados compradores. Consultores contratados pelo BNDES para avaliar as empresas tinham vínculos com potenciais compradores. O uso de “moedas podres” – títulos da dívida pública de valor duvidoso aceitos pelo valor de face – permitiu que as empresas fossem adquiridas com deságios reais significativos.[178]

O escândalo dos grampos do BNDES, revelado em 1999, expôs conversas entre o ministro das Comunicações Luiz Carlos Mendonça de Barros e o presidente do BNDES André Lara Resende sobre o direcionamento do leilão da Telebrás. As gravações, feitas pelo próprio BNDES por razões de segurança, revelaram manipulação dos editais para favorecer consórcios específicos. Apesar das evidências, as privatizações não foram anuladas e os responsáveis receberam punições brandas ou foram absolvidos.[179]

---

[177] FUNDAÇÃO FHC. **Um compromisso com a estabilidade e a modernização**. 17 abr. 2024. Disponível em: https://fundacaofhc.org.br/acao-politica/um-compromisso-com-a-estabilidade-e-a-modernizacao/. Acesso em: 03 set. 2025.

[178] PROCIANOY, Jairo Laser. **Inovação Tecnológica: A privatização após o uso das “moedas podres”.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 32, n. 5, p. 48-60, nov./dez. 1992. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/gzmghqdbxnpsrydbhrjvw7v/?Lang=pt&format=pdf. Acesso em: 03 set. 2025.

[179] MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Governo privatiza o sistema Telebrás**. 31 dez. 2016. Disponível em: https://memorialdademocracia.com.br/card/governo-privatiza-o-sistema-telebras. Acesso em: 03 set. 2025.

2.13.2 O Escândalo da Reeleição

A aprovação da emenda constitucional da reeleição em 1997 foi manchada pelo escândalo da compra de votos parlamentares. Reportagem da Folha de S.Paulo em maio de 1997 revelou que deputados receberam pagamentos de 200 mil reais para votar a favor da emenda. As gravações de conversas entre os deputados Ronivon Santiago (PFL-AC) e João Maia (PFL-AC) confirmaram o esquema. A frase “tem que ser nos dois turnos”, referindo-se ao pagamento pela votação em primeiro e segundo turnos, tornou-se símbolo da mercantilização do voto parlamentar.[180]

As investigações posteriores foram sistematicamente obstruídas. A CPI da Reeleição foi esvaziada por manobras regimentais e acordos políticos. Documentos desapareceram, testemunhas foram intimidadas, e a maioria governista impediu o aprofundamento das investigações. O Ministério Público Federal arquivou o caso por “falta de provas”, apesar das gravações e dos depoimentos comprometedores. A reeleição foi mantida e FHC foi reeleito em 1998, mas o episódio maculou permanentemente a legitimidade do instituto da reeleição no Brasil.[181]

2.13.3 O Sistema Financeiro e os Escândalos Bancários

O PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional), criado em 1995, consumiu recursos estimados em 20 bilhões de reais para socorrer bancos privados em dificuldades. Embora apresentado como medida

---

[180] RODRIGUES, Fernando. **Deputado conta que votou pela reeleição por R$ 200 mil.** FOLHA DE S.PAULO. São Paulo, 13 maio 1997. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/13/brasil/13.html/. Acesso em: 04 set. 2025.

[181] FREIRE, Sílvia. **Manobra de FHC arquiva CPI da Corrupção.** Folha de S.Paulo, 11 maio 2001. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u19663.shtml. Acesso em: 04 set. 2025.

necessária para evitar crise sistêmica, o programa beneficiou principalmente grandes banqueiros que haviam gerido mal suas instituições, muitos com práticas fraudulentas. O Banco Econômico, do banqueiro Ângelo Calmon de Sá, ministro de governos anteriores, recebeu bilhões antes de ser liquidado. O Banco Nacional, de Magalhães Pinto, foi vendido ao Unibanco por valor simbólico após receber socorro bilionário.[182]

O escândalo do Banco Marka e FonteCindam em 1999 revelou manipulação do mercado de câmbio com conhecimento e participação de autoridades do Banco Central. Os bancos, sabendo antecipadamente da maxidesvalorização do real em janeiro de 1999, realizaram operações que lhes garantiram lucros de mais de 1 bilhão de reais às custas do Tesouro Nacional. Francisco Lopes, presidente do Banco Central por apenas 20 dias, foi acusado de vazar informações privilegiadas. Salvatore Cacciola, dono do Banco Marka, fugiu para a Itália onde permaneceu foragido por anos.[183]

2.14 Os Megaescândalos do Século XXI – Mensalão e Petrolão (2003-2016): o mensalão: a compra institucionalizada do congresso

O escândalo do Mensalão, revelado em junho de 2005 pelo deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) em entrevista à Folha de S.Paulo, expôs esquema sem precedentes de compra sistemática de apoio parlamentar. O termo “mensalão”, criado por Jefferson, referia-se ao pagamento mensal de 30 mil reais a deputados da base aliada em troca

---

[182] SENADO FEDERAL. **PROER consumiu cerca de 20 bilhões de reais para socorrer bancos privados.** Brasília: Senado Federal, 07 out. 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/489000/noticia.htm?Sequence=1&isallo+wed=y. Acesso em: 04 set. 2025.

[183] G1. **Relembre o caso do Banco Marka.** 06 dez. 2006. Disponível em: https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL207283-9356,00.html. Acesso em: 04 set. 2025.

de votos favoráveis ao governo. O esquema, segundo as investigações, teria movimentado pelo menos 101,6 milhões de reais entre 2003 e 2005.[184]

As investigações conduzidas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal revelaram complexa engenharia financeira para operacionalizar o esquema. Recursos eram desviados de contratos publicitários de empresas estatais, especialmente do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, através da agência de publicidade de Marcos Valério. O dinheiro era então distribuído aos parlamentares através de saques em espécie realizados por assessores e intermediários, num esquema que ficou conhecido como “valerioduto”.[185]

O julgamento do Mensalão pelo STF, denominado Ação Penal 470[186], tornou-se o mais importante processo criminal da história do Judiciário brasileiro. Iniciado em agosto de 2012 e concluído em dezembro do mesmo ano, resultou na condenação de 25 dos 38 réus. iAs penas somadas ultrapassaram 280 anos de prisão. Pela primeira vez na história brasileira, “um ex-ministro e nomes do alto escalão do PT” foram efetivamente condenados e presos por corrupção, sinalizando possível ruptura com o padrão histórico de impunidade.[187]

---

[184] LO PRETE, Renata. **Em entrevista à Folha, revela o mensalão.** Folha de S.Paulo, São Paulo, 5 jun. 2005. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/02/1417161-em-entrevista-a-folha-em-2005-jefferson-revelou-o-mensalao-leia.shtml. Acesso em: 04 set. 2025.

[185] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Parlamentar de Inquérito dos Correios.** Relatório da CPI dos Correios sobre o “valerioduto”. Senado Federal, Brasília, 2005. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/499224/2005-10-10.pdf. Acesso em: 05 set. 2025.

[186] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Penal nº 470 - Mensalão**. Linha do Tempo MPF. Disponível em: https://linhadotempo.mpf.mp.br/www/linha-do-tempo/2006. Acesso em: 05 set. 2025.

[187] RIBBEIRO, Leonardo. **Mensalão: 20 anos depois todos os condenados estão soltos**. CNN Brasil. 7 jun. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mensalao-20-anos-depois-todos-os-condenados-estao-soltos/. Acesso em:05 set. 2025.

2.14.1 A Operação Lava Jato e a Corrupção Sistêmica

A Operação Lava Jato, deflagrada em 17 de março de 2014, revelou o que viria a ser considerado o maior esquema de corrupção da história mundial. Iniciada com a investigação de um posto de gasolina usado para lavagem de dinheiro em Brasília, a operação descobriu gigantesco esquema de desvios na Petrobras e em outras estatais. A Operação Lava Jato foi um conjunto de investigações realizadas pela Polícia Federal do Brasil, que cumpriu mais de mil mandados de busca e apreensão, de prisão temporária, de prisão preventiva e de condução coercitiva.

O esquema do Petrolão funcionava através de cartel formado pelas maiores empreiteiras do país - Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, entre outras - que dividiam entre si os contratos da Petrobras, superfaturando obras e pagando propinas que variavam de 1% a 5% do valor dos contratos. O dinheiro era distribuído para diretores da estatal, operadores financeiros e políticos de diversos partidos. Estimativas indicam que o esquema movimentou mais de 42 bilhões de reais em propinas ao longo de pelo menos uma década.[188]

A delação premiada de Paulo Roberto Costa, ex-diretor de Abastecimento da Petrobras, em 2014, abriu as comportas do escândalo. Seguiram-se as delações de Alberto Youssef, doleiro; Pedro Barusco, ex-gerente da Petrobras; e dezenas de executivos das empreiteiras. A delação de executivos da Odebrecht em 2016 revelou que o esquema não se limitava à Petrobras, mas envolvia praticamente todas as grandes obras públicas do país e se estendia a diversos países da América Latina e África.[189]

---

[188] GHANI, Alan. Especial: **Resumão completo sobre a Operação "Lava Jato" e o Petrolão**. Infomoney. 3 mar. 2016. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/colunistas/economia-e-politica-direto-ao-ponto/especial-resumao-completo-sobre-a-operacao-lava-jato-e-o-petrolao/. Acesso em: 05 set. 2025.

[189] ESCOSTEGUY; ROCHA; COUTINHO; TAVARES. **Na delação premiada, Paulo Roberto Costa revela que os contratos da Petrobras eram superfaturados entre 18% e 20%.** 3 out. 2014. Disponível

2.14.2 A Dimensão Internacional da Corrupção Brasileira

A Operação Lava Jato revelou que a corrupção brasileira havia se tornado produto de exportação. A Odebrecht mantinha um departamento específico - o Setor de Operações Estruturadas - dedicado exclusivamente ao pagamento de propinas, com sistema próprio de comunicação (Drousys) e contabilidade paralela. A empresa pagou propinas em 12 países, incluindo Angola, Argentina, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela. O caso tornou-se a maior investigação de corrupção transnacional da história, com colaboração de autoridades de múltiplos países.[190]

Os números da Lava Jato impressionam pela magnitude: “Foram 79 fases, que renderam 195 denúncias apresentadas, que renderam 244 ações penais, 1.921 ações de buscas e apreensões, 349 prisões preventivas e 211 prisões temporárias”.[191] O valor recuperado aos cofres públicos ultrapassou 4 bilhões de reais, enquanto o valor total de propinas identificadas superou 6 bilhões de reais apenas no esquema da Petrobras.[192]

A operação teve impactos econômicos e políticos profundos. Grandes empreiteiras quebraram ou entraram em recuperação judicial, dezenas de milhares de empregos foram perdidos, e o PIB brasileiro foi negativamente afetado. Politicamente, a

---

em: https://epoca.globo.com/tempo/eleicoes/noticia/2014/10/na-delacao-premiada-paulo-roberto-costa-revela-que-os-bcontratos-da-petrobrasb-eram-superfaturados-entre-18-e-20.html. Acesso em: 06 set. 2025.

[190] ESPOSITO, Ivan Richard. **Odebrecht admite ter pago mais de R$ 3,3 bilhões em propina em 12 países.** Agência Brasil, Brasília, 20 dez. 2016. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/odebrecht-admite-ter-pago-mais-de-r-33-bilhoes-em-propina-em-12-paises. Acesso em: 06 set. 2025.

[191] CORDEIRO, Tiago. **Quanto dinheiro foi recuperado e para onde foi parar**. Gazeta do Povo. 11 maio 2021. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lava-jato-dinheiro-recuperado-destino/. Acesso em: 06 set. 2025.

[192] VEJA. **Total recuperado pela Lava Jato em Curitiba chega a R$ 4 bilhões**. 3 dez. 2019. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/total-recuperado-pela-lava-jato-em-curitiba-chega-a-r-4-bilhoes/. Acesso em: 23 set. 2025.

Lava Jato contribuiu decisivamente para a crise que levou ao impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e influenciou profundamente as eleições de 2018.

2.15 O Processo de Impeachment de 2016 e o Período Subsequente: Análise Jurídico-Institucional

2.15.1 O Processo de Impedimento Presidencial: Fundamentos Constitucionais e Controvérsias Jurídicas

O processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, culminado em 31 de agosto de 2016, configurou-se como o segundo caso de impedimento presidencial na Nova República, suscitando profundos debates acerca da interpretação dos dispositivos constitucionais atinentes ao instituto do impeachment.[193] A fundamentação jurídica do processo assentou-se precipuamente na alegada violação dos artigos 85, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, e artigos 10 e 11 da Lei nº 1.079/1950, consubstanciada na prática das denominadas "pedaladas fiscais" - operações de crédito irregular entre o Tesouro Nacional e instituições financeiras públicas federais sem a devida autorização do Poder Legislativo, em suposta afronta ao artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).[194]

A construção jurídica da acusação fundamentou-se na tese de que os atrasos sistemáticos e deliberados nos repasses do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil,

---

[193] Agência Senado. **Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil**. 27 dez. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil. Acesso em: 08 set. 2025.

[194] OLIVEIRA, José Carlos Melo Miranda de. **TCU e as Pedaladas Fiscais: fundamentação jurídica e controvérsias.** Paranavaí, 2021. Disponível em: https://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2021/11/Tese-Jos%C3%A9-Carlos-Melo-Miranda-de-Oliveira-1.pdf. Acesso em: 08 set. 2025.

Caixa Econômica Federal e BNDES para cobertura de despesas de programas governamentais - notadamente o Plano Safra, Bolsa Família e seguro-desemprego - configurariam operações de crédito vedadas pela legislação fiscal. O Tribunal de Contas da União, através do Acórdão nº 2461/2015, rejeitou as contas governamentais de 2014, estabelecendo precedente interpretativo que considerava tais práticas como violação aos princípios da transparência fiscal e do equilíbrio orçamentário.[195]

O contexto político-institucional que permeou o processo revelou-se particularmente complexo. Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara dos Deputados e figura central na aceitação da denúncia em 2 de dezembro de 2015, enfrentava simultaneamente procedimentos investigatórios no Conselho de Ética da Câmara e inquéritos no Supremo Tribunal Federal por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas, tendo sido posteriormente cassado e condenado. Análises posteriores identificaram que dos 513 deputados federais que participaram da votação de admissibilidade em 17 de abril de 2016, aproximadamente 303 respondiam a processos judiciais de natureza criminal ou cível, conforme levantamento da Transparência Brasil.[196]

A tramitação processual observou rigorosamente o rito estabelecido pela Lei nº 1.079/1950, com a constituição de Comissão Especial na Câmara dos Deputados, garantia de ampla defesa e contraditório, e posterior julgamento pelo Senado Federal sob a presidência do Ministro Ricardo Lewandowski do STF. Contudo, a decisão do Senado de promover votação fatiada, separando a perda do mandato da inabilitação para exercício de funções públicas, gerou controvérsia jurídica sobre a

---

[195] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2461**, de 2015. Rejeição das contas governamentais de 2014 devido a atrasos sistemáticos nos repasses do Tesouro Nacional que configuram operações de crédito vedadas pela legislação fiscal. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2461/2015. Acesso em: 08 set. 2025.

[196] KANIAK, Thais. **Eduardo Cunha é condenado a 15 anos de prisão por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas na Lava Jato no Paraná.** G1, 09 set. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2020/09/09/eduardo-cunha-e-condenado-a-15-anos-de-prisao-por-corrupcao-passiva-e-lavagem-de-dinheiro-na-lava-jato-no-parana.ghtml. Acesso em: 09 set. 2025.

constitucionalidade do procedimento, questionada posteriormente no STF através da ADPF 378.[197]

2.15.2 O Governo de Transição: Legitimidade Democrática e Desafios Institucionais (2016-2018)

A assunção de Michel Temer à Presidência da República configurou momento de singular complexidade constitucional, suscitando debates doutrinários sobre a natureza e extensão da legitimidade democrática do mandato vice-presidencial em contexto de impedimento. O governo Temer iniciou-se com programa denominado "Ponte para o Futuro", focado em reformas estruturais de cunho fiscal e econômico, incluindo a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal) e a Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista).[198]

Durante o biênio 2016-2018, emergiram sucessivas denúncias e investigações envolvendo integrantes do alto escalão governamental. O episódio de maior repercussão institucional ocorreu em maio de 2017, com a divulgação pela Procuradoria-Geral da República de gravações realizadas por executivos do grupo J&F, controlador da JBS S.A., no âmbito de acordo de colaboração premiada homologado pelo Ministro Edson Fachin do STF. As gravações documentavam diálogos entre o Presidente Temer e Joesley Batista, ensejando a instauração do Inquérito nº 4.483/DF no Supremo Tribunal Federal.[199]

---

[197] BRASIL. Senado Federal. **Análise constitucional do procedimento de impeachment**. Fortaleza, 2019. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/12/art20151218-11.pdf. Acesso em: 08 set. 2025

[198] SENADO FEDERAL. **Michel Temer toma posse na Presidência da República**. Agência Senado, 31 ago. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/michel-temer-toma-posse-na-presidencia-da-republica. Acesso em: 09 set. 2025.

[199] AGÊNCIA BRASIL. **STF libera íntegra da delação de empresários da JBS**. 18 maio 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2017-05/stf-libera-integra-da-delacao-de-empresarios-da-jbs. Acesso em: 10 set. 2025.

O caso envolvendo o então Deputado Federal Rodrigo Santos da Rocha Loures, captado em filmagem recebendo valores em espécie supostamente destinados ao Presidente, culminou na primeira denúncia criminal contra um Presidente da República em exercício na história brasileira. A denúncia, protocolada em 26 de junho de 2017 pelo Procurador-Geral Rodrigo Janot, imputava os crimes de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) e constituição de organização criminosa (Lei nº 12.850/2013). Subsequentemente, uma segunda denúncia foi apresentada em setembro de 2017, versando sobre obstrução de justiça e organização criminosa.[200]

Ambas as denúncias não prosperaram devido ao mecanismo constitucional previsto no artigo 51, inciso I, combinado com o artigo 86 da Constituição Federal, que exige autorização de dois terços da Câmara dos Deputados para processamento do Presidente da República. Na primeira votação, em 2 de agosto de 2017, 263 deputados votaram contra a autorização e 227 a favor. Na segunda, em 25 de outubro de 2017, 251 parlamentares rejeitaram e 233 apoiaram o prosseguimento.[201]

2.15.3 A Revisão Paradigmática das Condenações: Garantismo Processual versus Eficiência Punitiva

A divulgação, a partir de junho de 2019, de extenso material de comunicações entre membros da força-tarefa da Operação Lava Jato pelo consórcio jornalístico liderado pelo The Intercept Brasil, posteriormente denominado "Vaza Jato", inaugurou período de profunda reflexão sobre os limites éticos e jurídicos da persecução penal em

---

[200] AGÊNCIA BRASIL. **Justiça aceita denúncia do MPF contra Rocha Loures por corrupção passiva e organização criminosa**. Agência Brasil, 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2017-12/justica-aceita-denuncia-do-mpf-contra-rocha-loures-por. Acesso em: 10 set. 2025.

[201] AGÊNCIA BRASIL. **Plenário da Câmara rejeita denúncia contra Temer em primeira votação**, 2 ago. 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-08/plenario-da-camara-rejeita-denuncia-contra-temer-por-263-a-227-votos. Acesso em: 10 set. 2025.

casos de macrocriminalidade. As mensagens, cuja autenticidade foi parcialmente confirmada por perícia da Polícia Federal no Inquérito nº 4.831/DF (Operação Spoofing), revelaram aspectos controversos da condução processual.[202]

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Habeas Corpus nº 164.493/PR em 23 de março de 2021, reconheceu a suspeição do então Juiz Federal Sergio Fernando Moro, fundamentando a decisão na violação aos princípios do devido processo legal, do juiz natural e da imparcialidade jurisdicional. A Segunda Turma do STF, por maioria, considerou que a atuação jurisdicional extrapolou os limites da equidistância processual exigida pelo artigo 254 do Código de Processo Penal.[203]

Paralelamente, o julgamento do Habeas Corpus nº 193.726/PR[204] estabeleceu novo paradigma sobre competência territorial em crimes conexos, determinando que a mera conexão probatória não justificaria a prorrogação indefinida de competência, reafirmando o princípio do juiz natural previsto no artigo 5º, LIII, da Constituição Federal. Estas decisões resultaram na anulação de diversas condenações e no deslocamento de processos para outras jurisdições.

---

[202] DOMINGOS, Gisela. **'Vaza Jato', a investigação que obrigou a imprensa brasileira a se olhar no espelho.** El País Brasil, 22 out. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-23/vaza-jato-a-investigacao-que-obrigou-a-imprensa-brasileira-se-olhar-no-espelho.html. Acesso em: 10 set. 2025.

[203] MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS. **2ª Turma reconhece parcialidade de ex-juiz Sérgio Moro na condenação de Lula no caso Triplex**. Boletim do MPGO, 22 mar. 2021. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/boletimdompgo/2021/04-abr/cao/criminal/noticias/2-turma-reconhece-parcialidade-ex-juiz-sergio-moro-condenacao-lula-triplex.html. Acesso em: 11 set. 2025.

[204] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 193.726/PR**, Relator Ministro Edson Fachin. Decisão que declara a incompetência da 13ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba, com fundamento no princípio do juiz natural previsto no art. 5º, LIII, da Constituição Federal, e determina a anulação dos atos decisórios praticados no juízo incompetente e o deslocamento dos processos para a Seção Judiciária do Distrito Federal. Brasília, 2 maio 2021. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/03/HC-193726-ED.pdf. Acesso em: 11 set. 2025.

2.16 A Corrupção como Questão Estrutural

A análise histórica empreendida neste estudo revela que a corrupção no Brasil não constitui desvio ocasional ou problema conjuntural, mas elemento estrutural profundamente enraizado em nossa formação social e institucional. Desde os primórdios coloniais até os escândalos contemporâneos, observa-se notável continuidade nos padrões e mecanismos de apropriação privada do patrimônio público, que transcende regimes políticos, ideologias e gerações.

O patrimonialismo, identificado por Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro[205] como característica fundante do Estado brasileiro, demonstrou extraordinária capacidade de adaptação e sobrevivência. Metamorfoseou-se do colonialismo ao império, do império à república, da ditadura à democracia, sempre encontrando novas formas de manifestação. O “homem cordial” brasileiro, com sua incapacidade de distinguir o público do privado, continua presente nas instituições contemporâneas, ainda que sob roupagens modernizadas.

2.16.1 Avanços Parciais e Retrocessos Recorrentes

Não obstante o profundo enraizamento da corrupção ao longo da história nacional, seria injusto ignorar os avanços realizados, especialmente nas últimas décadas. A Constituição de 1988 estabeleceu princípios e mecanismos importantes de controle:

---

[205] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 10.

Constituição Federal de 1988:

- *Art. 5º, inc. XXXIII - direito de acesso à informação.*
- *Art. 37, caput e §§ 4º e 5º - princípios da administração pública, responsabilização por atos de improbidade administrativa e imprescritibilidade dos danos ao erário.*
- *Art. 14, §§ 9 e 10 - corrupção eleitoral e abuso do poder econômico.*

Além disso, a Lei de Improbidade Administrativa[206], a Lei de Responsabilidade Fiscal[207] e a Lei da Ficha Limpa[208] representaram progressos normativos significativos. Instituições como o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União e a Polícia Federal desenvolveram capacidades técnicas importantes. A Lei de Acesso à Informação[209] e os portais de transparência ampliaram o controle social.

Contudo, cada avanço tem sido seguido por retrocessos ou adaptações que neutralizam parcialmente seus efeitos. O orçamento secreto surgiu após anos de aumento da transparência orçamentária. A Lava Jato, após produzir resultados sem precedentes, foi parcialmente desconstruída por seus próprios excessos e instrumentalização política. Leis anticorrupção são aprovadas com lacunas que as

---

[206] Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, com alterações pela Lei nº 14.230/2021): Estabelece sanções para agentes públicos por atos que atentem contra a probidade administrativa, enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação dos princípios da administração pública.

[207] Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000): Estabelece normas para a gestão fiscal responsável dos entes federativos, controle dos gastos públicos, transparência e mecanismos de responsabilização dos gestores.

[208] Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010): Estipula hipóteses de inelegibilidade para proteger a moralidade administrativa e a probidade no exercício do mandato eletivo. Além disso, resguarda a probidade administrativa por meio da restrição à candidatura de agentes públicos condenados por atos ilícitos

[209] Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011): Regulamenta o acesso do cidadão a informações públicas nos três poderes e nos entes federativos, ampliando o controle social. Impulsiona a transparência pública e dá suporte a mecanismos de fiscalização social.

tornam ineficazes. Instituições de controle são aparelhadas ou esvaziadas. O padrão histórico sugere que a corrupção no Brasil possui capacidade camaleônica de adaptação que tem frustrado sucessivos esforços de combate.

2.16.2 Caminhos para o Enfrentamento Estrutural

O enfrentamento efetivo da corrupção no Brasil requer abordagem multidimensional que vá além do mero aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e punição. É necessário repensar o próprio modelo de Estado e as relações entre público e privado que historicamente caracterizaram nossa formação social.

A reforma do sistema político é urgente e inadiável. O multipartidarismo fragmentado, o financiamento opaco de campanhas, o foro privilegiado, as emendas parlamentares sem transparência criam incentivos estruturais para a corrupção. Sem reforma política profunda, continuaremos tratando sintomas sem atacar as causas.

O fortalecimento institucional deve focar na autonomia e profissionalização dos órgãos de controle, na celeridade e efetividade do sistema de justiça, e na inevitabilidade da punição. A impunidade continua sendo o maior incentivo à corrupção. Enquanto o cálculo racional indicar que os benefícios da corrupção superam seus riscos, ela persistirá.

A transparência radical deve ser o princípio norteador da administração pública. Todo gasto, todo contrato, toda decisão devem ser públicos e rastreáveis. A tecnologia contemporânea - blockchain, inteligência artificial, big data - oferece ferramentas poderosas que podem revolucionar o controle da corrupção se adequadamente implementadas.

2.16.3 A Construção de uma Nova Ética Pública

Mais fundamental que reformas institucionais é a transformação cultural que torne a corrupção socialmente inaceitável. Enquanto o “jeitinho brasileiro”, o “rouba mas faz”, o “todos fazem” forem tolerados ou até admirados, a corrupção encontrará terreno fértil. A construção de uma nova ética pública requer esforço geracional de educação cívica, começando nas escolas e permeando todas as instituições sociais.

O papel da sociedade civil é crucial. Organizações de controle social, imprensa investigativa, movimentos anticorrupção devem ser fortalecidos e protegidos. A participação cidadã no controle do poder público não pode ser episódica, manifestando-se apenas em momentos de grande escândalo, mas deve tornar-se prática cotidiana e sistemática.

A valorização do serviço público e dos servidores honestos é essencial.

2.16.4 Reflexões Finais: Entre o Pessimismo Histórico e o Imperativo Ético

A história da corrupção no Brasil, com sua persistência secular e sua capacidade de sobreviver a todas as mudanças de regime, poderia induzir ao fatalismo. Seria a corrupção nosso destino manifesto, nossa maldição atávica, nossa sina inescapável? A resposta deve ser um enfático não. A corrupção não é destino, mas construção histórica. E o que foi historicamente construído pode ser historicamente desconstruído.

O conhecimento histórico, longe de levar ao derrotismo, deve servir como ferramenta de transformação. Compreender os padrões, mecanismos e raízes da corrupção é o primeiro passo para superá-la. Reconhecer que o problema é estrutural e secular implica aceitar que a solução também deve ser estrutural e de longo prazo. Não há bala de prata, não há salvador da pátria, não há solução mágica.

A luta contra a corrupção é, fundamentalmente, a luta pela construção de uma república verdadeiramente republicana, onde o público seja efetivamente público e o bem comum prevaleça sobre os interesses particulares. É luta que não se vencerá em uma geração, mas que cada geração deve travar com a consciência de que está construindo os alicerces para as próximas.

O Brasil do século XXI encontra-se em encruzilhada histórica. Pode escolher perpetuar os padrões patrimonialistas que nos acompanham há mais de cinco séculos, condenando-se ao subdesenvolvimento e à desigualdade perpétuos. Ou pode escolher o difícil caminho da construção de instituições republicanas sólidas, de uma cultura cívica robusta, de uma ética pública intransigente. A escolha é nossa, e o momento é agora. A história nos julgará não pelo que herdamos, mas pelo que escolhemos legar às próximas gerações.

2.17 CORRUPÇÃO NOS CÓDIGOS PENAIS E A TIPIFICAÇÃO DA CORRUPÇÃO: a evolução histórica da dogmática penal anticorrupção

A análise diacrônica da tipificação penal da corrupção nos códigos brasileiros revela processo evolutivo complexo que reflete não apenas transformações técnico-jurídicas, mas também mudanças nas concepções sobre o papel do Estado, a natureza da função pública e os bens jurídicos que merecem proteção penal. Esta evolução, marcada por continuidades e rupturas significativas, permite identificar padrões de desenvolvimento da dogmática penal brasileira sobre crimes funcionais.

A tradição jurídica luso-brasileira, iniciada com as Ordenações Filipinas e desenvolvida através dos sucessivos códigos nacionais, criou linha de continuidade conceitual que influencia até hoje a interpretação dos crimes de corrupção. Esta continuidade manifesta-se na preservação de categorias básicas (peita, concussão,

prevaricação) e na manutenção de princípios interpretativos que transcendem as mudanças políticas e constitucionais.[210]

Simultaneamente, cada período histórico introduziu inovações que refletem transformações sociais, econômicas e políticas específicas. A complexificação progressiva da administração pública, o desenvolvimento de novas modalidades de interação entre público e privado, e a sofisticação das práticas corruptivas exigiram adaptações legislativas que resultaram em tipologia cada vez mais abrangente e tecnicamente refinada.[211]

2.17.1 A Corrupção Privatizada e a Problemática da Delimitação do Bem Jurídico Tutelado

A manifestação de condutas corruptivas que se desenvolvem integralmente na esfera das relações privadas, mas que produzem reflexos deletérios sobre interesses de natureza coletiva ou difusa, suscita questionamentos dogmáticos fundamentais relativos aos limites da legitimidade da intervenção penal. Esta problemática coloca em evidência a tensão entre os princípios da subsidiariedade e da fragmentariedade do direito penal e a necessidade de tutela de bens jurídicos supraindividuais.

Corrupção entre Particulares: As práticas corruptivas perpetradas no âmbito das relações comerciais privadas, quando dotadas de potencialidade lesiva aos mecanismos de livre concorrência ou aos interesses da coletividade de consumidores, desafiam a dogmática tradicional quanto à identificação precisa do bem jurídico tutelado

---

[210] BIASON, R. De C. **Os Códigos Penais brasileiros no combate à corrupção**. Revista USP, São Paulo, n. 134, p. 163–178, 2022. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i134p163-178. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202414. Acesso em: 16 set. 2025.

[211] Ibid.

e à necessária diferenciação entre ilícitos civis e penais, demandando critérios materiais de tipicidade que transcendam a mera subsunção formal.

Corrupção no Setor Financeiro: A manipulação de mercados financeiros mediante expedientes corruptivos representa fenômeno de particular gravidade, considerando-se a potencialidade de produção de efeitos sistêmicos que transcendem os interesses patrimoniais individuais, alcançando a própria higidez do sistema econômico-financeiro. A tutela penal, neste contexto, volta-se à proteção de bens jurídicos de natureza institucional, cuja lesividade apresenta caráter difuso e, frequentemente, de difícil constatação empírica.

Corrupção Esportiva: A manipulação de competições desportivas através da corrupção de atletas, árbitros ou dirigentes constitui modalidade delitiva que evidencia a expansão do direito penal para além dos domínios tradicionais, alcançando a tutela da probidade e da regularidade de atividades que, embora de natureza predominantemente privada, ostentam relevante interesse público, suscitando debates acerca da proporcionalidade e da necessidade da criminalização.

Em síntese, a análise da corrupção privatizada revela a crescente complexidade na determinação do bem jurídico a ser efetivamente protegido pela intervenção penal, sobretudo em contextos nos quais práticas aparentemente circunscritas ao domínio privado irradiam efeitos deletérios sobre a ordem econômica, a confiança social e a integridade de atividades institucionalmente relevantes.

A expansão do direito penal para abarcar condutas que afetam a livre concorrência, a higidez do sistema financeiro ou a própria credibilidade das competições esportivas evidencia a necessidade de critérios materiais rigorosos para justificar a criminalização, de modo a compatibilizar a tutela de interesses supraindividuais com os princípios da subsidiariedade, da fragmentariedade e da legalidade.

Assim, a delimitação precisa do bem jurídico tutelado permanece como desafio central, impondo uma reflexão crítica sobre os limites da intervenção penal e a necessidade de criação de um tipo penal específico, considerando que estamos em um cenário marcado pela permeabilidade entre as esferas privada e pública.

2.17.2 A Dimensão Tecnológica da Corrupção e os Novos Vetores de Vulnerabilidade Sistêmica

O advento e a disseminação de tecnologias digitais inauguram modalidades inéditas de práticas corruptivas que instrumentalizam as vulnerabilidades inerentes aos sistemas informatizados, demandando do legislador e do intérprete uma capacidade de adaptação às transformações do substrato fático sobre o qual incide a norma penal.

Manipulação de Sistemas Licitatórios Informatizados**:** A alteração fraudulenta de sistemas informatizados destinados à condução de procedimentos licitatórios, com o propósito de favorecer licitantes determinados, representa conduta que conjuga elementos típicos dos delitos contra a Administração Pública com peculiaridades dos crimes informáticos, exigindo uma hermenêutica integrativa que considere a pluriofensividade da conduta e a necessidade de tutela tanto da moralidade administrativa quanto da integridade dos sistemas informatizados.[212]

Corrupção de Dados em Bases Públicas**:** A modificação não autorizada de bases de dados mantidas pelo Poder Público, visando à obtenção de vantagens indevidas para particulares, configura modalidade delitiva que desafia os conceitos tradicionais de documento e de falsidade, demandando uma releitura dogmática que contemple as especificidades do ambiente digital e a desmaterialização dos suportes informacionais.[213]

---

[212] FERREIRA FILHO, Agnaldo Adriano; TORRES, Leonardo Guimarães. **Estudo sobre crimes virtuais e suas implicações legais na sociedade moderna.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, São Paulo, v. 10, n. 05, p. 2942-2955, maio 2024. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/14073/6982/29098. Acesso em: 15 out. 2025.

[213] SOUSA CHAVES, J.L. **O impacto da Lei Geral de Proteção de Dados nas investigações administrativas de casos de fraude e corrupção.** Portal de Periódicos IDP, 2021. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/download/5362/2135/17315. Acesso em: 15 out. 2025.

Criptomoedas como Instrumentos de Dissimulação Patrimonial: A utilização de criptoativos para a realização de pagamentos espúrios e para a ocultação da origem ilícita de recursos representa fenômeno que se insere na problemática mais ampla da lavagem de capitais, agregando, todavia, complexidades adicionais decorrentes da pseudonimização das transações, da ausência de intermediação financeira tradicional e das dificuldades probatórias inerentes à rastreabilidade de operações realizadas em blockchain, impondo desafios tanto à tipificação quanto à persecução penal destas condutas.[214]

3 A CORRUPÇÃO PRIVADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: LEGISLAÇÃO APLICÁVEL, INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS

Conforme já tratado na presente pesquisa o fenômeno da corrupção, conquanto permeie as relações humanas desde tempos imemoriais, recebe hodiernamente atenção especial não apenas em sua dimensão pública, tradicionalmente mais estudada, mas também em sua manifestação no âmbito estritamente privado.

Assim, na continuação da pesquisa primordial estudarmos a corrupção privada, entendida em uma análise rasa como o conjunto de práticas ilícitas perpetradas nas relações entre particulares.

Contudo, para aprofundarmos nos estudos necessário uma compreensão aprofundada de suas nuances conceituais e de seu desenvolvimento histórico, mormente quando se busca estabelecer os parâmetros normativos adequados para seu enfrentamento.

---

[214] ESTELLITA, Helena. **Criptomoedas e lavagem de dinheiro**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 16, n. 1, e1955, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/5ZM5yQPnV5yV3jQyDZyVCSR/?Lang=pt. Acesso em: 16 out. 2025.

A relevância do tema manifesta-se em múltiplas dimensões. Sob o prisma econômico, a corrupção privada distorce a concorrência leal, compromete a eficiência dos mercados e gera custos adicionais que, em última análise, são suportados pelos consumidores finais.

Por outro lado, no plano ético-social, tais práticas corroem a confiança indispensável às relações comerciais, fomentam uma cultura de improbidade e minam os fundamentos da ordem econômica constitucional.

Juridicamente, a lacuna legislativa brasileira contrasta com os compromissos internacionais assumidos e com a tendência global de criminalização deste fenômeno.

3.1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL E NOCIVIDADE DA CORRUPÇÃO PRIVADA

3.1.1 Conceito e Características Essenciais

A definição conceitual da corrupção privada apresenta-se como tarefa complexa, não isenta de controvérsias doutrinárias.

Em uma primeira aproximação, pode-se afirmar que a prática da corrupção representa uma ação intencional por parte de uma autoridade, no interior de um sistema social, que tende a sobrepor seus interesses privados ao interesse comum, tendo em vista uma estrutura normativa institucionalizada, a qual determina as fronteiras de uma ação aceita ou não aceita no interior do sistema.[215]

Contudo, quando se transporta tal conceituação para o âmbito das relações privadas, faz-se necessário realizar adaptações significativas, porquanto não se está

[215] FILGUEIRAS, Fernando**. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas**. Cadernos CEDES, v. 5, p. 1-29, 2006.

diante de autoridade investida de função pública, mas sim de agentes privados que atuam em contextos empresariais, comerciais ou associativos.

Corroborando com esse entendimento Conrado Almeida Corrêa Gontijo esclarece que a corrupção privada ocorre quando agentes do setor privado celebram pactos ilícitos, nos quais fica estabelecido que, em razão do eventual recebimento de vantagem indevida, o corrupto descumprirá as obrigações inerentes às funções que desempenha. Tal definição evidencia a estrutura bilateral do fenômeno, envolvendo necessariamente um corruptor (que oferece a vantagem indevida) e um corrompido (que a aceita ou solicita), bem como o elemento central da violação de deveres. [216]

Assim, a distinção entre corrupção pública e corrupção privada, especificamente, conquanto pareça evidente *prima facie*, merece reflexão mais acurada. Talvez seja importante pensar que a corrupção no setor público e a corrupção no setor privado são duas faces de uma mesma moeda, conforme pondera Gontijo[217].

No Brasil, o interesse histórico precípuo foi o de proteger a administração pública, aliando-se a isso a difícil separação entre as esferas privada e pública no País. Essa miscelânia entre o público e o privado, característica marcante da formação histórico-social brasileira, constitui elemento fundamental para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelo legislador pátrio na tipificação da corrupção privada.

Claudio Bidino, ao examinar o problema específico da corrupção no setor privado no Brasil e em Portugal, observa que tal fenômeno transcende a mera relação bilateral entre corruptor e corrompido, projetando efeitos deletérios sobre terceiros e sobre a própria ordem econômica. Segundo o referido autor, a corrupção privada limita-se ao âmbito civil, com apenas duas exceções[218] no ordenamento brasileiro, referindo-se aos

---

216 GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **O crime de corrupção no setor privado: estudo de direito comparado e a necessidade de tipificação do delito no ordenamento jurídico brasileiro.** Dissertação (Mestrado). São Paulo: USP, Faculdade de Direito, 2014, p. 6.

217 Idem.

218 BIDINO, Claudio. **O problema específico da corrupção no setor privado (no Brasil e em Portugal)**. In: SANTOS, Cláudia Cruz; BIDINO, Claudio; MELO, Débora Thaís de. A corrupção: reflexões

tipos penais de concorrência desleal[219], previstos na Lei de Propriedade Industrial e aos crimes esportivos[220].

Ainda nesta seara, é imperativo separar o estudo da corrupção privada de figuras afins, como a concorrência desleal o estelionato[221] e a apropriação indébita[222],

---

(a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal. Coimbra: Ed. Coimbra, 2009, p. 204.

[219] A concorrência desleal está tipificada pela Lei de Propriedade Industrial – Lei nº 9.279 de 14 de marco de 1996 – Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial - Destacamos o Capítulo VI – Dos crimes de Concorrência Desleal – Art. 195. Comete crime de concorrência desleal quem: I - publica, por qualquer meio, falsa afirmação, em detrimento de concorrente, com o fim de obter vantagem; II - presta ou divulga, acerca de concorrente, falsa informação, com o fim de obter vantagem; III - emprega meio fraudulento, para desviar, em proveito próprio ou alheio, clientela de outrem; IV - usa expressão ou sinal de propaganda alheios, ou os imita, de modo a criar confusão entre os produtos ou estabelecimentos; V - usa, indevidamente, nome comercial, título de estabelecimento ou insígnia alheios ou vende, expõe ou oferece à venda ou tem em estoque produto com essas referências; VI - substitui, pelo seu próprio nome ou razão social, em produto de outrem, o nome ou razão social deste, sem o seu consentimento VII - atribui-se, como meio de propaganda, recompensa ou distinção que não obteve; VIII - vende ou expõe ou oferece à venda, em recipiente ou invólucro de outrem, produto adulterado ou falsificado, ou dele se utiliza para negociar com produto da mesma espécie, embora não adulterado ou falsificado, se o fato não constitui crime mais grave; IX - dá ou promete dinheiro ou outra utilidade a empregado de concorrente, para que o empregado, faltando ao dever do emprego, lhe proporcione vantagem; X - recebe dinheiro ou outra utilidade, ou aceita promessa de paga ou recompensa, para, faltando ao dever de empregado, proporcionar vantagem a concorrente do empregador; XI - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de conhecimentos, informações ou dados confidenciais, utilizáveis na indústria, comércio ou prestação de serviços, excluídos aqueles que sejam de conhecimento público ou que sejam evidentes para um técnico no assunto, a que teve acesso mediante relação contratual ou empregatícia, mesmo após o término do contrato; XII - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de conhecimentos ou informações a que se refere o inciso anterior, obtidos por meios ilícitos ou a que teve acesso mediante fraude; ou XIII - vende, expõe ou oferece à venda produto, declarando ser objeto de patente depositada, ou concedida, ou de desenho industrial registrado, que não o seja, ou menciona-o, em anúncio ou papel comercial, como depositado ou patenteado, ou registrado, sem o ser; XIV - divulga, explora ou utiliza-se, sem autorização, de resultados de testes ou outros dados não divulgados, cuja elaboração envolva esforço considerável e que tenham sido apresentados a entidades governamentais como condição para aprovar a comercialização de produtos. Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa. § 1º Inclui-se nas hipóteses a que se referem os incisos XI e XII o empregador, sócio ou administrador da empresa, que incorrer nas tipificações estabelecidas nos mencionados dispositivos. § 2º O disposto no inciso XIV não se aplica quanto à divulgação por órgão governamental competente para autorizar a comercialização de produto, quando necessário para proteger o público.

[220] Lei nº 14.597/23 Institui a Lei Geral do Esporte – Capitulo VI – Dos crimes Contra a ordem econômica Esportiva - Seção I Do Crime de Corrupção Privada no Esporte - Art. 165. Exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida, como representante de organização esportiva privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de vantagem indevida, a fim de realizar ou de omitir ato inerente às suas atribuições: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem oferece, promete, entrega ou paga, direta ou indiretamente, ao representante da organização esportiva privada, vantagem indevida.

conquanto possa haver, em casos concretos, concurso de delitos. A especificidade da corrupção privada reside na existência de uma relação fiduciária ou de representação, na qual o agente, em razão de vantagem indevida, viola deveres de lealdade para com seu principal. Diferencia-se, assim, do estelionato pela ausência de erro da vítima como

---

[221] Decreto Lei – 2848/40 – Código Penal **-** Estelionato – Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis. 1º - Se o criminoso é primário, e é de pequeno valor o prejuízo, o juiz pode aplicar a pena conforme o disposto no art. 155, § 2º. § 2º - Nas mesmas penas incorre quem :Disposição de coisa alheia como própria I - vende, permuta, dá em pagamento, em locação ou em garantia coisa alheia como própria; Alienação ou oneração fraudulenta de coisa própria II - vende, permuta, dá em pagamento ou em garantia coisa própria inalienável, gravada de ônus ou litigiosa, ou imóvel que prometeu vender a terceiro, mediante pagamento em prestações, silenciando sobre qualquer dessas circunstâncias; Defraudação de penhor III - defrauda, mediante alienação não consentida pelo credor ou por outro modo, a garantia pignoratícia, quando tem a posse do objeto empenhado; Fraude na entrega de coisa IV - defrauda substância, qualidade ou quantidade de coisa que deve entregar a alguém; Fraude para recebimento de indenização ou valor de seguro V - destrói, total ou parcialmente, ou oculta coisa própria, ou lesa o próprio corpo ou a saúde, ou agrava as consequências da lesão ou doença, com o intuito de haver indenização ou valor de seguro; Fraude no pagamento por meio de cheque VI - emite cheque, sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado, ou lhe frustra o pagamento. Fraude eletrônica § 2º-A. A pena é de reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa, se a fraude é cometida com a utilização de iinformações fornecidas pela vítima ou por terceiro induzido a erro por meio de redes sociais, contatos telefônicos ou envio de correio eletrônico fraudulento, ou por qualquer outro meio fraudulento análogo. (Incluído pela Lei nº 14.155, de 2021) § 2º-B. A pena prevista no § 2º-A deste artigo, considerada a relevância do resultado gravoso, aumenta-se de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se o crime é praticado mediante a utilização de servidor mantido fora do território nacional. (Incluído pela Lei nº 14.155, de 2021) § 3º - A pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência. Estelionato contra idoso § 4º Aplica-se a pena em dobro se o crime for cometido contra idoso.(Incluído pela Lei nº 13.228, de 2015) Estelionato contra idoso ou vulnerável (Redação dada pela Lei nº 14.155, de 2021) § 4º A pena aumenta-se de 1/3 (um terço) ao dobro, se o crime é cometido contra idoso ou vulnerável, considerada a relevância do resultado gravoso. (Redação dada pela Lei nº 14.155, de 2021)§ 5º Somente se procede mediante representação, salvo se a vítima for: (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)I - a Administração Pública, direta ou indireta; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) II - criança ou adolescente; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) III - pessoa com deficiência mental; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) III – pessoa com deficiência; ou (Redação dada pela Lei nº 15.229, de 2025) IV - maior de 70 (setenta) anos de idade ou incapaz. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) Fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros (Incluído pela Lei nº 14.478, de 2022)

[222] Decreto Lei – 2848/40 – Código Penal – Apropriação Indébita – Art. 168 - Apropriar-se de coisa alheia móvel, de que tem a posse ou a detenção: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. Aumento de pena § 1º - A pena é aumentada de um terço, quando o agente recebeu a coisa: I - em depósito necessário; II - na qualidade de tutor, curador, síndico, liquidatário, inventariante, testamenteiro ou depositário judicial; III - em razão de ofício, emprego ou profissão.

elemento essencial, e da apropriação indébita pela estrutura bilateral e pelo elemento da corrupção propriamente dita.

3.1.2 A corrupção como fenômeno social

A compreensão da corrupção como fenômeno social complexo exige análise que transcenda os aspectos meramente jurídico-formais. Os conceitos de público e privado se relativizam numa lógica relacional entre indivíduo e sociedade, revelando a complexidade sociológica da corrupção. A corrupção no setor privado e no setor público constituem fenômenos interligados, que se retroalimentam e se fortalecem mutuamente, formando uma teia complexa de relações ilícitas que permeiam tanto o Estado quanto o mercado.[223]

Eduardo Giannetti, em sua obra "Vícios Privados, Benefícios Públicos?", questiona a máxima que sustentava o liberalismo clássico segundo a qual a busca egoísta do interesse particular redundaria, por meio da "mão invisível" do mercado, em benefício coletivo. Giannetti demonstra que "não são os vícios privados que geram benefícios públicos, mas as virtudes privadas que podem gerar benefícios públicos", evidenciando a importância da dimensão ética nas relações econômicas e sociais.[224]

Esta perspectiva encontra eco na sociologia weberiana, que concebe a corrupção não como mera patologia jurídica, mas como manifestação de estruturas sociais disfuncionais. Max Weber, ao analisar a racionalização burocrática moderna, já advertia que a impessoalidade das relações administrativas constitui requisito

---

[223] FILGUEIRAS, Fernando. **A corrupção do Estado: perspectivas teóricas e seu impacto no desenvolvimento político e econômico**. *Estudos Políticos (Caracas)*, v. 24, n. 3, p. 45-63, 2006. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162006000300003. Acesso em: 23 out. 2025.

[224] FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Vícios privados, benefícios públicos?** Revista Controvérsia, São Leopoldo: Unisinos, v. 9, n. 2, p. 130-135, 2013. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/controversia/article/view/5533. Acesso em 23 out. 2025.

indispensável para o adequado funcionamento das instituições, tanto estatais quanto privadas. A corrupção representa, nesse sentido, a invasão de critérios particularistas e patrimonialistas em esferas que deveriam reger-se por princípios universalistas e meritocráticos.[225]

A dimensão sociológica da corrupção revela-se particularmente nas sociedades em que persistem traços de hibridismo institucional, nas quais convivem, tensamente, ordenamentos formais-racionais e práticas informais de cunho tradicional ou carismático.

Sérgio Buarque de Holanda, em "Raízes do Brasil", identificou na cultura brasileira a prevalência do "homem cordial", cuja sociabilidade confunde as fronteiras entre o público e o privado, favorecendo a perpetuação de relações de favor, compadrio e nepotismo que constituem terreno fértil para práticas corruptivas.[226]

Raymundo Faoro, ao esquadrinhar a formação histórica do Estado brasileiro em "Os Donos do Poder"[227], demonstrou como o patrimonialismo estamental configura-se enquanto matriz sociológica que naturaliza a apropriação privada da *res publica*. Esta análise estrutural evidencia que a corrupção não pode ser compreendida como simples desvio individual de conduta, mas como fenômeno enraizado em formações sociais específicas, que transcende a vontade dos sujeitos isoladamente considerados.

Portanto, a corrupção é essencialmente um fenômeno estrutural e relacional, profundamente ligado à dimensão ética e institucional da sociedade, e não um mero problema de desvio de conduta individual.

---

[225] WEBER, Max. **Economia e sociedade**: **fundamentos da sociologia compreensiva**. técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 2. p. 213.

[226] HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. (1ª ed. 1936).

[227] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 10.

3.1.3 A dimensão ética da corrupção

A análise da dimensão ética da corrupção revela-se fundamental para a compreensão do fenômeno em sua integralidade. Giannetti identifica três mecanismos básicos pelos quais a sociedade procura suprir as necessidades humanas e regular a conduta individual: submissão, identificação e internalização. Na submissão, o indivíduo acata as regras sociais por temor à sanção que recairá sobre ele caso desrespeite as leis positivas ou as convenções da comunidade. A identificação, por sua vez, opera quando o agente conforma sua conduta às normas sociais porque aspira ao reconhecimento e à aprovação dos demais membros do grupo. Já a internalização ocorre quando os valores éticos são incorporados à estrutura psíquica do indivíduo, transformando-se em convicções pessoais que orientam sua conduta independentemente de sanções externas.[228]

Assim, para ilustrarmos paradigmaticamente o conceito de internalização imperioso citarmos o exemplo de Sócrates, conforme narrado por Platão. Condenado injustamente à morte pelo tribunal ateniense, Sócrates teve a oportunidade de fugir, mas recusou-se a fazê-lo, preferindo aceitar a pena injusta a violar as leis da pólis. Essa postura revela o grau máximo de internalização ética, no qual os valores morais transcendem o interesse imediato e a própria preservação física do indivíduo.[229]

A teoria sociológica contemporânea, particularmente nos trabalhos de Pierre Bourdieu sobre as formas de capital e campos sociais, oferece instrumental analítico sofisticado para compreender a corrupção como estratégia de conversão de capitais. A corrupção opera, nesta perspectiva, como mecanismo mediante o qual agentes

---

[228] FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Vícios privados, benefícios públicos?** Revista Controvérsia, São Leopoldo: Unisinos, v. 9, n. 2, p. 130-135, 2013. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/controversia/article/view/5533. Acesso em 23 out. 2025.

[229] TORTATO, Bárbara. **Sócrates decide morrer: o que a pólis tem a ver com isso?** *Prometeus – Filosofia em Revista*, v. 35, p. 115–129, jan./abr. 2021. Universidade Federal de Sergipe. Disponível em: https://periodicos.ufs.br/prometeus. Acesso em: 23 out. 2025.

detentores de determinadas espécies de capital (econômico, social, simbólico) buscam converter tais recursos em posições privilegiadas nos diversos campos sociais, subvertendo as regras explícitas de funcionamento destes campos.[230]

Colin Crouch, em sua análise sobre o "pós-democracia", identifica a crescente promiscuidade entre elites políticas e econômicas como característica das democracias contemporâneas, fenômeno que borra as fronteiras tradicionais entre corrupção pública e privada. A captura regulatória, o lobbying sem transparência e a porta giratória entre setores público e privado constituem formas sofisticadas de corrupção que desafiam os paradigmas clássicos de compreensão do fenômeno.[231]

Face ao exposto merece destaque o fato de que a corrupção é um problema que reside no fracasso da internalização ética e se manifesta como uma estratégia sistêmica de conversão de poder e capital que distorce as regras tanto dos campos sociais quanto das instituições democráticas.

3.1.4 Cultura e valores

A cultura de uma sociedade exerce influência determinante sobre os padrões de comportamento ético de seus membros. No Brasil, como observa Gontijo, a ausência histórica de clara demarcação entre as esferas pública e privada criou ambiente propício à perpetuação de práticas corruptivas.

Assim, de grande dificuldade mudar padrões culturais enraizados num determinado período histórico, dadas a falta de informação, de transparência e a inexistência de controle da Administração Pública. A transformação de uma cultura

---

[230] PIERRE BOURDIEU, **O poder simbólico**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

[231] CROUCH, Colin. **Post-Democracy**. Cambridge: Polity Press, 2004.

permissiva em relação à corrupção exige esforços prolongados e sistemáticos de educação, fortalecimento institucional e mudança de valores.[232]

Aristóteles, em sua "Ética a Nicômaco", já advertia que a aquisição de um hábito depende da natureza e não apenas de um ato isolado. A formação do caráter ético exige a prática reiterada de atos virtuosos, até que a virtude se torne uma segunda natureza do indivíduo. Esse ensinamento aristotélico aplica-se tanto à formação moral do indivíduo quanto à transformação cultural de uma sociedade.[233]

3.1.5 Raízes históricas da corrupção no Brasil

Conforme já foi objeto de estudo em capítulos anteriores do ponto de vista histórico, a corrupção no Brasil apresenta raízes profundas que remontam ao período colonial. A forma em que o País foi colonizado, atrelado aos baixos salários dos cargos públicos fomentava complementos dos ganhos e os conflitos de interesse

> "O modelo de ocupação das terras brasileiras adotado por Portugal favorecia a ocorrência de conflitos de interesse, pois a Coroa Portuguesa permitia, devido à baixa remuneração dos cargos públicos, que aqueles que os ocupavam complementassem sua renda com ganhos relacionados às suas atividades, estabelecendo quase sempre

---

[232] GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **O crime de corrupção no setor privado: estudo de direito comparado e a necessidade de tipificação do delito no ordenamento penal brasileiro**. São Paulo: LiberArs, 2016.

[233] SIQUIEROLI, Rosane Rocha Viola**. Aristóteles: educação moral e a formação do caráter.** Primordium – Revista de Filosofia, v. 1, n. 4, 2019.

> um conflito de interesses e uma confusão entre o público e o privado" (BOMFIM, 2013, p. 22).

Essa gênese histórica da corrupção brasileira, caracterizada pela ausência de clara demarcação entre as esferas pública e privada, repercute até os dias atuais, configurando o que se pode denominar de "cultura de transgressão" institucionalizada.

É imperioso ressaltar que o termo "corrupção", bem como o sentido de interesse público, apenas se solidificou da forma como o conhecemos recentemente na história do Brasil. A consciência social acerca da gravidade e das consequências deletérias da corrupção constitui fenômeno relativamente recente, impulsionado por movimentos sociais, operações policiais de grande repercussão e, sobretudo, pelo fortalecimento das instituições democráticas e dos mecanismos de accountability.[234]

Ana Cecília Santos Chaves, ao analisar a corrupção privada no Brasil, adverte para a complexidade de mensurar os prejuízos decorrentes deste fenômeno, dada a escassez de dados estatísticos e estimativas oficiais, bem como de pesquisas acadêmicas que versem sobre o assunto, acrescentando que somada à quase ausência de dados e estudos, está a própria natureza do delito que, quase sempre, envolve uma teia bastante intrincada de sujeitos e meios de execução, dificilmente chegando a ser completamente desmantelada.[235]

No plano microeconômico, a corrupção privada compromete a confiança nas relações comerciais, elemento essencial ao funcionamento dos mercados. Como observa Rogério Gesta Leal[236], a corrupção:

---

[234] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

[235] CHAVES, Anna Cecília Santos. **A corrupção Privada no Brasil**. *Revista Jurídica ESMP-SP*, v. 4, 2013, p. 242.

[236] Professor do Curso de Graduação em Direito da FMP na disciplina de Desafios Jurídicos. Vice-coordenador e professor do Curso de Mestrado em Direito da FMP.

> "não se encontra restringida ao exercício de uma função pública, por parte do funcionário público, nacional ou estrangeiro, mas também vem sendo operada na iniciativa privada, em que há diversas condutas praticadas por funcionários, diretores, gerentes, no âmbito das empresas e sociedades empresariais, envolvendo lucro ou favorecimentos pessoais". (Leal, 2013)[237]

A distorção da concorrência constitui, indubitavelmente, um dos efeitos mais perniciosos da corrupção privada. Quando decisões empresariais deixam de pautar-se por critérios de eficiência, qualidade e preço, passando a ser determinadas por vantagens indevidas oferecidas a agentes corrompidos, compromete-se o próprio princípio da livre concorrência consagrado no art. 170, IV, da Constituição Federal[238]. Tal cenário afugenta investidores, desestimula a inovação e perpetua ineficiências.

Ademais, há de se considerar que os custos da corrupção privada, a exemplo do que ocorre com a corrupção pública, são, em última análise, suportados pela coletividade.

As vantagens indevidas pagas a agentes corrompidos integram os custos das empresas, sendo inevitavelmente repassadas aos preços finais dos produtos e serviços.

Como bem sintetiza Styvenson Valentim, em parecer sobre projeto de lei que tipifica a corrupção privada, a corrupção no setor privado acaba tendo seu ônus

---

[237] LEAL, Rogério Gesta. Patologias **Corruptivas nas Relações entre Estado, administração pública e sociedade**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

[238] Constituição Federal - Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IV - livre concorrência;

suportado pela própria sociedade, pois os gastos com vantagens indevidas solicitadas ou exigidas no fim são repassados aos clientes ou consumidores finais.[239]

3.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E O COMPROMISSO BRASILEIRO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO PRIVADA

No plano internacional, a comunidade global demonstrou crescente preocupação com o fenômeno da corrupção, em suas diversas manifestações. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida[240], contempla medidas de prevenção à corrupção não apenas no setor público, mas também no setor privado. Entre tais medidas, destacam-se: o desenvolvimento de padrões de auditoria e de contabilidade para as empresas; prover sanções civis, administrativas e criminais efetivas e que tenham um caráter inibidor para futuras ações; promover a cooperação entre os aplicadores da lei e as empresas privadas; prevenir o conflito de interesses; proibir a existência de caixa dois nas empresas; e desestimular isenção ou redução de impostos a despesas consideradas como suborno ou outras condutas afins.

---

[239] VALENTIM, Styvenson. **Parecer ao Projeto de Lei nº 4.436/2020, que tipifica o crime de corrupção privada.** *Agência Senado*, Brasília, 12 mar. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/12/avanca-projeto-que-tipifica-corrupcao-privada-no-codigo-penal. Acesso em: 23 out. 2025.

[240] A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – também conhecida como Convenção de Mérida –, adotada pela Assembleia Geral em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro do mesmo ano, representa o mais abrangente instrumento internacional juridicamente vinculante no combate à corrupção. Promulgada internamente pelo Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006, a Convenção entrou em vigor para o Brasil em 14 de dezembro de 2005.

3.2.1 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003)

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – também conhecida como Convenção de Mérida –, adotada pela Assembleia Geral em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro do mesmo ano, representa o mais abrangente instrumento internacional juridicamente vinculante no combate à corrupção. Promulgada internamente pelo Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006, a Convenção entrou em vigor para o Brasil em 14 de dezembro de 2005. [241]

Neste passo, destacamos o artigo 12 da Convenção[242], sob a rubrica "Setor Privado.

Trata-se, portanto, de recomendação no sentido da adoção de medidas preventivas e repressivas, sem, contudo, impor obrigação cogente de criminalização.

Maior relevância assume o artigo 21 da Convenção[243], dedicado especificamente ao suborno no setor privado.

---

[241] BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

[242] A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006 – Art. 12 Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como, quando proceder, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas.

[243] A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006 – Art. 21 - Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais: a) A promessa, o oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar; b) A solicitação ou aceitação, de forma direta ou indireta, por uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar.

Conquanto o artigo 21 empregue a expressão "considerará a possibilidade", indicando tratar-se de disposição facultativa, não se pode desconsiderar que a Convenção, ao ser internalizada, adquire força normativa no ordenamento jurídico brasileiro, gerando, no mínimo, uma obrigação de esforço no sentido da implementação das medidas recomendadas. A jurisprudência brasileira, todavia, ainda não conferiu ao referido dispositivo eficácia direta e imediata.

3.2.2 Convenção da O.C.D.E. (Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (1997)

Embora dirigida primordialmente à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), firmada em 17 de dezembro de 1997 e promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 3.678, de 30 de novembro de 2000[244], merece referência no contexto do combate à corrupção transnacional.

A Convenção da O.C.D.E. representa marco importante no reconhecimento internacional da necessidade de combater a corrupção como obstáculo ao comércio internacional e ao desenvolvimento econômico. Seu principal objetivo consiste em "prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais".[245] Ainda que não trate diretamente da corrupção privada, a Convenção evidencia a tendência de internacionalização das

---

[244] BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

[245] BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

normas anticorrupção e a crescente preocupação da comunidade internacional com o tema.

3.2.3 A Convenção de Palermo

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional conhecida como Convenção de Palermo[246], também contempla disposições atinentes à corrupção. De acordo com a Convenção de Palermo, os Estados partes devem tipificar certos crimes em seu ordenamento jurídico, como a associação em organização criminosa (art. 5º), a lavagem de dinheiro (art. 6º), a corrupção (art. 8º) e a obstrução da justiça (art. 23). A referida convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5.015/2004, comprometendo-se o Estado brasileiro à adoção de medidas concretas para o enfrentamento do crime organizado e, por consequência, das práticas corruptivas a ele associadas.

Neste cenário, o ponto principal a ser avaliado é se o Brasil está em falta por ainda não ter incorporado plenamente em sua legislação a tipificação da corrupção privada (ou corrupção entre particulares), uma obrigação decorrente da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Palermo), assinada pelo país em 2004. O compromisso assumido na Convenção de Palermo, sugere que há uma movimentação atual e favorável à inclusão da corrupção privada no direito penal brasileiro. [247]

---

[246] A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, é um tratado internacional adotado em 2000 que visa promover a cooperação entre os países para prevenir e combater o crime organizado transnacional. Ela estabelece que os Estados Partes devem criminalizar condutas como associação criminosa, lavagem de dinheiro e corrupção, além de criar mecanismos para cooperação policial e judiciária internacional, como extradição e auxílio mútuo.

[247] RODRIGUES, Marcelo Augusto Batista. **Corrupção entre particulares no Brasil: como enfrentar o dilema levando em conta que a Convenção de Palermo determina a criminalização, porém considerando o princípio da intervenção mínima? uma análise do Projeto de Lei nº 236/2012 do Senado Federal (Novo Código Penal) sob aspectos dogmáticos e constitucionais.** 2025.

Essa tendência reflete a crescente intolerância a esse tipo de conduta na esfera corporativa, onde atos antiéticos são percebidos como um risco real para as atividades empresariais.

Todavia, a Convenção de Palermo mostra-se insuficiente para definir o crime de corrupção entre particulares, pois esse instrumento normativo infringe de maneira evidente o princípio da legalidade.

3.3 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA APLICÁVEL

O presente capítulo se dedica a uma análise minuciosa do arcabouço normativo brasileiro que, direta ou indiretamente, tangencia o fenômeno da corrupção privada, com o objetivo de contextualizar a lacuna legislativa que motiva a presente tese. Inicia-se pela exploração de dispositivos preexistentes, como os Crimes de Concorrência Desleal previstos na Lei n.º 9.279/96, e a Corrupção Esportiva (Lei n.º 12.299/2010 e Lei n.º 14.597/2023), evidenciando o tratamento penal restrito e setorizado da matéria e a constante controvérsia doutrinária sobre o bem jurídico tutelado. A discussão se estende ao papel dos programas de Compliance e da autorregulação empresarial, incentivados pela Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013), como mecanismos extrapenais de prevenção.

O capítulo examina as tentativas mais recentes de tipificação penal e os projetos de lei em tramitação, culminando na demonstração cabal de que, a despeito das exceções pontuais, o Direito Penal brasileiro ainda carece de uma norma específica e abrangente para a corrupção privada, o que justifica a urgência da crítica dogmática desta pesquisa.

3.3.1 Lei n.º 9.279/96: Crimes de Concorrência Desleal

A Lei de Propriedade Industrial[248] (Lei n.º 9.279, de 14 de maio de 1996) constitui a primeira e mais antiga previsão de condutas que tangenciam a corrupção privada no ordenamento jurídico brasileiro. Apesar de já termos citado referida Lei ao longo desse trabalho destacamos o artigo 195, em seus incisos IX e X, já que este tipifica como crimes de concorrência desleal as seguintes condutas:

> "Art. 195. Comete crime de concorrência desleal quem: [...] IX - dá ou promete dinheiro ou outra utilidade a empregado de concorrente, para que o empregado, faltando ao dever do emprego, lhe proporcione vantagem; X - recebe dinheiro ou outra utilidade, ou aceita promessa de paga ou recompensa, para, faltando ao dever de empregado, proporcionar vantagem a concorrente do empregador; [...] Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa."[249]

Importante destacar que a doutrina diverge quanto ao bem jurídico efetivamente tutelado por estes dispositivos.

Para parcela dos juristas, a localização sistemática dos tipos no capítulo destinado aos crimes de concorrência desleal indica que o objeto de proteção seria a livre concorrência.

Todavia, como pondera Bidino, em que pese a intenção do legislador em também proteger a concorrência, o objetivo primordial de tutela dos dispositivos

---

[248] Regula os direitos e obrigações relacionados à propriedade industrial no Brasil. Protege criações como patentes (de invenção e modelo de utilidade), desenhos industriais e marcas, garantindo que seus titulares tenham direitos exclusivos de uso e exploração comercial.

[249] BRASIL. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996**. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Art. 195, IX e X.

referidos seria resguardar os interesses econômicos dos empresários, afetados com a atitude desleal de seus empregados".[250]

Por outro lado, Pierangeli, em posição divergente, sustenta que o bem jurídico tutelado transcende os interesses meramente individuais do empresário, abrangendo a liberdade de competição e o interesse coletivo na manutenção de uma ordem concorrencial saneada.[251]

Esta controvérsia doutrinária revela a complexidade da matéria e a dificuldade de delimitar com precisão o objeto de tutela.

É de se ressaltar que a aplicação prática destes dispositivos tem sido extremamente limitada. A pena reduzida (máximo de um ano de detenção) e a natureza de ação penal privada condicionada à representação contribuem para a baixa efetividade repressiva. Ademais, a redação dos tipos restringe sua aplicação a situações envolvendo relação de emprego e concorrência direta, deixando descobertas inúmeras outras manifestações de corrupção privada.

3.3.2 Lei n.º 12.299/2010: Corrupção Esportiva

A Lei n.º 12.299, de 29 de julho de 2010, que alterou o Estatuto do Torcedor (Lei n.º 10.671/2003), introduziu importante novidade ao criminalizar, pela primeira vez no Brasil de forma expressa, a corrupção no âmbito esportivo. Os artigos 41-C, 41-D e 41-

[250] BIDINO, Claudio. **O problema específico da corrupção no setor privado** (no Brasil e em Portugal). In: SANTOS, Cláudia Cruz; BIDINO, Claudio; MELO, Débora Thaís de. A corrupção**:** reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal. Coimbra: Ed. Coimbra, 2009, p. 240.

[251] PIERANGELI, José Henrique. **Crimes contra a propriedade industrial e crimes de concorrência desleal.** Revista dos Tribunais, v. 86, n. 738, 1997, p. 467-495.

E do Estatuto tipificaram, respectivamente, a corrupção passiva desportiva[252], a corrupção ativa desportiva e a fraude em competição esportiva. O artigo 41-C dispõe:

> Solicitar ou aceitar, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial para qualquer ato ou omissão destinado a alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado: Pena - reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos e multa."[253] A corrupção ativa, prevista no artigo 41-D, estabelece pena idêntica para quem "dar ou prometer vantagem patrimonial ou não patrimonial com o fim de alterar ou falsear o resultado de uma competição desportiva ou evento a ela associado.[254]

Vladimir Aras, ao comentar os novos tipos penais, observa que "o art. 41-C passa a punir, com sanção de reclusão de 2 a 6 anos e multa, o crime de corrupção passiva desportiva, que consiste em solicitar ou aceitar, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial para qualquer ato ou omissão destinado a alterar ou falsear o resultado de competição esportiva. Cuida-se de forma especial de corrupção, não caracterizada como crime contra a Administração Pública."[255]

---

252 A título exemplificativo, cumpre ressaltar um caso paradigmático que envolveu ex-dirigentes da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e do Comitê Olímpico do Brasil (COB), os quais foram objeto de imputação criminal em razão de alegada corrupção no âmbito privado. Verificou-se a inobservância de legislação alienígena no que concerne à conduta sub examine. Conquanto tal prática não se encontre atualmente tipificada no ordenamento jurídico pátrio, tal circunstância não constituiu óbice para que jurisdições estrangeiras, e.g., os Estados Unidos da América e a República Francesa, instaurassem procedimentos visando a responsabilização penal dos agentes pela suposta prática de atos de corrupção entre particulares.

253 BRASIL. **Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003** (Estatuto do Torcedor), com redação dada pela Lei nº 12.299, de 29 de julho de 2010. Art. 41-C.

254 Idem, art. 41-D.

255 ARAS, Vladimir. **Torcendo o direito penal.** Blog do Vlad, 03 ago. 2010. Disponível em: https://vladimiraras.blog/2010/07/29/torcendo-o-direito-penal/. Acesso em: 08 ago. 2025.

A tipificação da corrupção esportiva representa importante reconhecimento legislativo da necessidade de proteção penal contra práticas de corrupção no setor privado. Todavia, sua aplicação restringe-se ao âmbito esportivo, permanecendo descobertos os demais setores da economia privada. A Lei n.º 13.155/2015 posteriormente ampliou o alcance dos tipos ao incluir a expressão "evento a ela associado", abrangendo expressamente os casos relacionados a apostas esportivas.

Mais recentemente, a Lei n.º 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte)[256], revogou o Estatuto do Torcedor e incluiu, em seu artigo 165, tipo penal específico de corrupção privada no âmbito das organizações esportivas, dispondo: "Exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida, como representante de organização esportiva privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de vantagem indevida, a fim de realizar ou de omitir ato inerente às suas atribuições: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa."

3.3.3 Compliance e autorregulação empresarial

No contexto empresarial contemporâneo, os programas de compliance emergem como mecanismo importante de prevenção e combate à corrupção privada. O termo compliance, derivado do verbo inglês *"to comply"* (cumprir, obedecer), refere-se ao conjunto de procedimentos adotados pelas organizações para assegurar o cumprimento de normas legais, regulamentares e éticas.

[256] BRASIL. **Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023**. Institui a Lei Geral do Esporte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14597.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

A Lei nº 12.846/2013[257], conhecida como Lei Anticorrupção, constitui marco legislativo importante ao estabelecer a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública.

Um dos destaques da lei é a previsão de atenuação das penalidades em razão da existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, bem como de auditoria, à efetiva aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Essa disposição legal incentiva a adoção voluntária de programas de compliance pelas empresas, reconhecendo sua importância na prevenção de práticas corruptivas.

O Decreto nº 8.420/2015[258], que regulamenta a Lei Anticorrupção, estabelece parâmetros detalhados para a avaliação dos programas de integridade, incluindo "o comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa". Essa exigência de comprometimento da cúpula diretiva revela-se fundamental para a efetividade dos programas de compliance, porquanto a cultura ética de uma organização necessariamente reflete os valores e o comportamento de seus dirigentes.

O Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais, elaborado pela Controladoria-Geral da União, apresenta diretrizes práticas para a estruturação de programas de compliance efetivos. Entre as medidas recomendadas, destacam-se: a elaboração de código de conduta e de políticas de integridade; a implantação de canais de denúncia; a realização de treinamentos periódicos; o

[257] Estabelece a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos de corrupção praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Ela prevê sanções como multas de até 20% do faturamento bruto e a possibilidade de acordos de leniência, além de incentivar programas de compliance internos para prevenção de irregularidades.

[258] Decreto que regulamentou a Lei nº 12.846/2013, conhecida como a Lei Anticorrupção, detalhando como as pessoas jurídicas (empresas) seriam responsabilizadas por atos contra a administração pública. Ele estabeleceu procedimentos para a aplicação de sanções administrativas e civis, como multas, e a possibilidade de firmar acordos de leniência. O decreto foi revogado pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que o substituiu.

estabelecimento de procedimentos de *due diligence* na contratação de terceiros; e a implementação de mecanismos de auditoria e monitoramento.[259]

A perspectiva de direitos humanos também deve integrar os programas de compliance empresarial.

O Pacto Global das Nações Unidas, que estabelece dez princípios relacionados a direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção, recomenda que as empresas adotem abordagem preventiva aos desafios ambientais e sociais. O Guia para Corporações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, destaca a importância fundamental de fomentar nas empresas, ainda que sob o manto da voluntariedade, o engajamento crescente nos programas de proteção dos direitos humanos no ambiente corporativo.[260]

A adoção de programas de compliance não deve ser vista apenas como mecanismo de proteção contra sanções legais, mas como expressão de compromisso ético genuíno com a integridade e a transparência.

O compliance officer, profissional responsável por estabelecer, fazer cumprir e fiscalizar o projeto de criminal compliance dentro da organização, recebe via delegação os deveres de controle e vigilância da atividade empresarial no que tange à observância da legalidade das normas jurídicas e internas da corporação.[261]

Todavia, a despeito do exposto, a gestão da empresa, uma vez delegadas às funções ao compliance officer, não se desincumbe completamente da posição de garante, a qual apenas se modifica. Os deveres próprios da direção da organização

---

[259] BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais: orientações para a gestão da integridade**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46633. Acesso em: 23 out. 2025.

[260] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Global das Nações Unidas: os dez princípios universais.** Nova Iorque: ONU, 2000. Disponível em: https://unglobalcompact.org. Acesso em: 23 out. 2025.

[261] AZZARI, Bruna; SILVA, Amanda Scalisse; CHIARELLO, Felipe. **Ética e integridade nas instituições de ensino superior: a implementação de programas de compliance educacional no Brasil**. Revista de Direito Brasileira, Florianópolis, v. 26, n. 10, p. 457-470, mai./ago. 2020.

empresarial são delegados ao compliance officer, mas a responsabilidade última permanece com os dirigentes.

A aproximação da função do compliance a legalidade e aos limites garantistas constitui tema de extrema relevância. O Garantismo Penal prescreve atos vinculados tanto na forma (processo) quanto no conteúdo material da norma. O garantismo pode ser entendido como uma técnica de limitação ao poder punitivo, uma técnica de limitação e disciplina dos poderes públicos. A utilização do compliance dentro das organizações deve, portanto, respeitar os direitos fundamentais dos trabalhadores e colaboradores, não podendo transformar-se em instrumento de vigilância abusiva ou de violação de direitos.[262]

3.3.4 Lacuna Legislativa e Tentativas de Tipificação

À exceção das hipóteses restritas mencionadas no presente estudo, o ordenamento jurídico brasileiro não contempla tipificação penal específica e abrangente da corrupção privada. Como sintetiza Juarez Tavares, independentemente, porém, da ausência de tipificação interna da corrupção privada no Brasil, o ato de oferecer vantagem a um empregado de outra empresa pode gerar também consequências penais, fora daquelas retratadas no Estatuto do Torcedor.[263]

O referido autor refere-se à possibilidade de enquadramento em outros tipos penais, como estelionato ou injúria, embora reconheça as limitações de tal expediente.

---

[262] PEREIRA, Cleisen Cidreira**. Limites do criminal compliance no âmbito da responsabilização do compliance officer e da investigação privada**. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/29894/1/Cleisen%20Cidreira%20Pereira.pdf. Acesso em: 09 ago. 2025.

[263] TAVARES, Juarez. **Corrupção privada no Brasil pode gerar implicações**. Consultor Jurídico, 18 dez. 2017.

Diversas tentativas legislativas têm sido empreendidas no sentido de preencher esta lacuna. O Anteprojeto do Novo Código Penal (PLS n.º 236/2012), elaborado por comissão de juristas presidida pelo Ministro Gilson Dipp, propôs a inclusão do crime de "Corrupção entre particulares" no artigo 167, com a seguinte redação: "Exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida, como representante de empresa ou instituição privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de vantagem indevida, a fim de realizar ou omitir ato inerente às suas atribuições: Pena – prisão, de um a quatro anos."[264]

Não obstante, o Anteprojeto tem recebido severas críticas da doutrina especializada. O Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), em nota técnica, advertiu que "o tipo penal proposto por Miguel Reale Júnior, revela uma forma de tratamento da questão mais adequada à realidade mundial e à boa técnica legislativa", sugerindo redação alternativa que enfatiza o dever de probidade e o prejuízo à entidade.[265]

A tramitação do projeto encontra-se paralisada, sem previsão de votação.

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 4.436/2020, de autoria do Senador Marcos do Val, e o Projeto de Lei n.º 576/2023, apresentado pelo Deputado Kim Kataguiri.

O PL 4.436/2020 foi aprovado pela Comissão de Segurança Pública do Senado em março de 2024, seguindo para análise da Comissão de Constituição e Justiça. O projeto prevê pena de 2 a 5 anos de reclusão e multa para quem "exigir, solicitar ou receber vantagem indevida, como empregado ou representante de empresa ou instituição privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar

---

[264] BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012** (Reforma do Código Penal). Art. 167.

[265] INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. **Nota técnica sobre o PLS 236/2012**. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

promessa de tal vantagem, a fim de realizar ou omitir ato inerente às suas atribuições".[266]

3.4 DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS: BEM JURÍDICO TUTELADO E MODELOS DE INCRIMINAÇÃO

Uma das questões mais controvertidas na doutrina contemporânea concerne à identificação do bem jurídico que deve ser tutelado pela criminalização da corrupção privada. Diversos modelos teóricos têm sido propostos, cada qual privilegiando diferentes aspectos do fenômeno e implicando distintas configurações típicas.

Pode-se identificar, na experiência comparada e na discussão doutrinária brasileira, quatro modelos principais: o patrimonialista, o concorrencial, o lealístico-fiduciário e o modelo de deveres.

3.4.1 Modelo Patrimonialista

O modelo patrimonialista concebe o crime de corrupção privada como instrumento de tutela do patrimônio de representados em uma relação de representação ou de sociedades empresárias. Foi adotado pela Áustria em 1987 e pela Itália em 2002 (posteriormente reformado em 2017).

Este modelo, contudo, nunca teve grande influência no cenário internacional, e a estrutura dos crimes nos países que o implantaram sempre foi fortemente criticada pela

[266] BRASIL. Senado Federal**. Projeto de Lei nº 4.436, de 2020.**

doutrina, que aponta o fato de o modelo confundir corrupção privada ora com apropriação indébita, ora com infidelidade patrimonial".[267]

A crítica fundamental reside no fato de que a corrupção privada possui especificidades estruturais que a distinguem dos delitos patrimoniais clássicos, notadamente a existência de uma relação fiduciária e o elemento bilateral da corrupção.

Em razão das críticas recebidas, o modelo patrimonialista foi progressivamente abandonado pelos países que inicialmente o adotaram, encontrando-se atualmente em desuso. A própria Itália, que o havia acolhido inicialmente, promoveu reforma legislativa em 2017 para adequar-se à Decisão Quadro europeia, adotando modelo híbrido.

3.4.2 Modelo Concorrencial

O modelo concorrencial, historicamente o primeiro a surgir, concebe a corrupção privada como espécie de concorrência desleal, voltando-se à proteção da livre concorrência.

A Alemanha, desde 1909, adota este modelo, originalmente previsto no § 12 da Lei de Concorrência Desleal (UWG) e posteriormente transferido ao § 299 do Código Penal alemão (StGB) pela Lei de combate à corrupção de 1997.[268]

Como explica Adán Nieto Martín, na formulação alemã, o ponto de vista relevante, o bem jurídico protegido, não é outro senão a tutela da concorrência. Concretamente, trata-se de sancionar um ato de concorrência desleal, acrescentando

---

[267] INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. **Nota técnica sobre o PLS 236/2012**. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

[268] CERQUEIRA, Consuello Alcon Fadul. **O delito de corrupção privada no Brasil a partir da experiência internacional.** Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: http://www.cpjm.uerj.br/wp-content/uploads/2020/04/O-delito-de-corrupcao-privada-no-Brasil-a-partir-da-experiencia-internacional.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

que a infração do dever funcional se situa no contexto das obrigações dos operadores econômicos do mercado".[269]

O modelo pode adotar perspectiva macroeconômica (proteção da concorrência como bem coletivo) ou microeconômica (proteção dos interesses dos participantes individuais do mercado).

A crítica doutrinária ao modelo concorrencial aponta que ele traz consigo uma visão distorcida de corrupção como um ilícito concorrencial, interpretando como conduta de corrupção o que de fato seria o efeito de parte das práticas de corrupção".[270] Ademais, o modelo gera perplexidades dogmáticas, como a questão da punibilidade do empresário (que não está em relação de concorrência consigo mesmo) e o papel do consentimento do empregador na tipicidade da conduta.

3.4.3 Modelo Lealístico-Fiduciário

O modelo lealístico-fiduciário centra a tutela penal na proteção de deveres de lealdade e fidúcia entre empregados e empregadores ou entre contratados e contratantes. Foi adotado pela França em 1994 (inicialmente no Código do Trabalho, posteriormente transferido ao Código Penal em 2005) e pelo Reino Unido desde 1906 (Prevention of Corruption Act).

---

[269] MARTÍN, Adán Nieto. **A corrupção no setor privado (Reflexões a partir do ordenamento alemão).** Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 19, 2004, p. 8.

[270] BARRETO, Emanuel**. A necessária criminalização da corrupção privada**. Instituto Não Aceito Corrupção, 2 nov. 2021. Disponível em: https://www.naoaceitocorrupcao.org.br/post/a-necess%C3%A1ria-criminaliza%C3%A7%C3%A3o-da-corrup%C3%A7%C3%A3o-privada. Acesso em: 23 out. 2025.

A Convenção Penal sobre Corrupção do Conselho da Europa adotou esta perspectiva, enfatizando "a tutela das relações internas de confiança entre mandatário e mandante".[271]

O núcleo do injusto reside na violação dos deveres funcionais por parte do trabalhador do setor privado, independentemente de haver ou não distorção concorrencial.

A crítica principal a este modelo consiste em "relegar a contratos e documentos privados o papel de complemento da norma penal, o que viola o princípio da legalidade".[272]

Com efeito, ao fazer depender a tipicidade da conduta da existência e conteúdo de deveres estabelecidos em instrumentos privados, o tipo penal perde em taxatividade e precisão, conflitando com garantias fundamentais do direito penal.

3.4.4 Modelo de Deveres

O modelo de deveres, mais recente, procura superar as deficiências dos modelos anteriores ao estabelecer diretamente na lei penal os deveres cuja violação caracteriza a corrupção privada, sem remissão a fontes externas. Este modelo corrige alguns problemas dogmáticos apresentados pelo modelo lealístico-fiduciário, e tem sido

---

[271] SANSEVERINO, Enrico Rilho. **O crime de corrupção no setor privado e o seu tratamento em uma perspectiva internacional em face dos interesses tutelados**. Concorrência & Regulação, Lisboa: Autoridade da Concorrência, n. 32, 2012. Disponível em: https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR_32_Enrico_Rilho_Sanseverino.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

[272] BARRETO, Emanuel**. A necessária criminalização da corrupção privada**. Instituto Não Aceito Corrupção, 2 nov. 2021. Disponível em: https://www.naoaceitocorrupcao.org.br/post/a-necess%C3%A1ria-criminaliza%C3%A7%C3%A3o-da-corrup%C3%A7%C3%A3o-privada. Acesso em: 23 out. 2025.

cada vez mais adotados por diferentes sistemas normativos. A despeito de suas vantagens, reconhece-se que a perspectiva de deveres torna muito impreciso o conteúdo de injusto da corrupção privada, utilizando-se de critérios contestáveis, como a estandardização de um *homo medius* para caracterização da conduta criminosa. A definição apriorística de deveres pela lei pode revelar-se excessivamente rígida ou, ao contrário, demasiadamente vaga.[273]

3.4.5 Tendência à Hibridização: Modelos Pluriofensivos

A evolução legislativa mais recente revela "uma tendência de hibridização dos modelos, tornando o crime de corrupção privada pluriofensivo". Países como Itália (reforma de 2017)[274] e Alemanha (reforma de 2015) adotaram perspectiva mista, combinando elementos de violação de deveres com a tutela da concorrência.

Na Itália, o artigo 2.635 do Código Civil, reformado em 2017, pune a corrupção privada em sua forma simples (tutela da lealdade e confiança), mas prevê forma agravada quando ato ou omissão do trabalhador for idôneo a causar uma distorção da concorrência ou prejuízo patrimonial para terceiros.

Trata-se de solução de compromisso que busca compatibilizar diferentes bens jurídicos. [275]

---

[273] PRADO, Luiz Regis. **Contributo ao estudo da corrupção delitiva entre particulares**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo: IBCCRIM, 2015.

[274] A principal reforma italiana relacionada à corrupção em 2017 foi a aprovação da Lei nº 179 de 30 de novembro de 2017, conhecida como a lei de proteção a denunciantes (whistleblowers).

[275] SANSEVERINO, Enrico Rilho. **O crime de corrupção no setor privado e o seu tratamento em uma perspectiva internacional em face dos interesses tutelados**. Concorrência & Regulação, Lisboa: Autoridade da Concorrência, n. 32, 2012. Disponível em: https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR_32_Enrico_Rilho_Sanseverino.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

A doutrina brasileira divide-se quanto ao modelo mais adequado. Expressiva corrente defende que, caso comprovada empiricamente a efetiva carência de tutela penal da corrupção praticada entre particulares, o bem jurídico que deve ser tutelado, ainda que apenas em primeira instância, é a lealdade na concorrência".[276]

Esta posição argumenta que a tutela da concorrência melhor se harmoniza com os objetivos dos instrumentos internacionais e com os fundamentos constitucionais da ordem econômica brasileira.

Posição divergente, todavia, sustenta que a ênfase deve recair sobre a lealdade e confiança nas relações privadas.

O Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, em caso envolvendo a legislação portuguesa, decidiu que "o bem jurídico tutelado pelos crimes de Corrupção ativa no setor privado e de Corrupção passiva no sector privado é a lealdade e a confiança imprescindíveis para as relações privadas, já que o núcleo do injusto reside na violação dos deveres funcionais por parte do trabalhador do sector privado".[277]

3.5 DIREITO COMPARADO: EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS

O estudo do direito comparado sobre a criminalização da corrupção privada revela a diversidade de abordagens adotadas por diferentes países, cada uma refletindo suas particularidades jurídicas, históricas e culturais. A análise das experiências de legislações, como as da Alemanha, Itália, Portugal, Reino Unido, França e Estados Unidos, evidencia diferentes modelos de tutela, que vão desde a

[276] INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. **O crime de corrupção entre particulares na tutela da lealdade na concorrência.** Boletim IBCCRIM, 2015.

[277] PORTUGAL. Tribunal da Relação do Porto. **Acórdão de 06-03-2013, processo n.º 269/10.2TAMTS.P1.**

proteção da lealdade nas relações comerciais até a defesa da concorrência e da integridade econômica.

No entanto, apesar dessa pluralidade, a análise de modelos estrangeiros no Brasil demanda uma avaliação crítica, fundamentada nos princípios constitucionais que regem o Estado de Direito Democrático. Este capítulo, portanto, busca explorar as implicações dessa comparação e situar a discussão sobre a criminalização da corrupção privada dentro do contexto teórico e constitucional brasileiro, com o objetivo de avaliar a legitimidade e a desnecessidade de uma possível expansão do direito penal.

3.5.1 Alemanha

A Alemanha foi pioneira na criminalização da corrupção privada, tipificando a conduta já em 1909 no contexto da legislação de concorrência desleal (§ 12 UWG). A Lei de combate à corrupção de 1997 transferiu o tipo para o Código Penal (§ 299 StGB), com o objetivo de "incrementar a prevenção geral" e "gerar maior consciência social acerca do dano desse tipo de comportamento".[278]

A legislação alemã adota perspectiva concorrencial, exigindo que a corrupção afete fornecimentos de mercadorias ou prestações de serviços realizados em regime de concorrência. O consentimento do empresário é irrelevante para a tipicidade, dada a natureza supraindividual do bem jurídico protegido. A reforma de 2015 introduziu elementos do modelo de deveres, criando estrutura híbrida.

[278] MARTÍN, Adán Nieto. **A corrupção no setor privado (Reflexões a partir do ordenamento alemão).** Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 19, 2004, p. 8.

3.5.2 Itália

A Itália inicialmente adotou, em 2002, modelo patrimonialista, prevendo a corrupção privada no artigo 2.635 do Código Civil como instrumento de tutela do patrimônio social. A conduta caracterizava-se quando determinado sujeito, em posse de algum cargo, atuava de modo diverso aos seus deveres em virtude de recebimento de vantagem indevida, causando efetivo dano patrimonial.

O Decreto Legislativo n.º 38, de 15 de março de 2017[279], reformou substancialmente o tipo penal para adequar-se à Decisão Quadro europeia. A nova redação prevê forma simples (tutela da lealdade) e forma agravada para casos em que a conduta seja idônea a causar distorção da concorrência ou prejuízo a terceiros, não mais exigindo dano efetivo. Trata-se de modelo pluriofensivo que busca compatibilizar diferentes bens jurídicos.

3.5.3 Portugal

Portugal tipificou a corrupção privada através da Lei n.º 20, de 21 de abril de 2008[280], que criou regime penal específico para a corrupção no comércio internacional e no setor privado. Os artigos 8º e 9º disciplinam, respectivamente, a corrupção passiva e ativa no setor privado.

---

[279] Trata da modificação da legislação sobre a corrupção entre particulares. Ele é composto por três capítulos que abordam as disposições gerais, as alterações relativas à corrupção entre privados e as disposições finais.

[280] Estabelece o regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado. Ela dá cumprimento à Decisão Quadro 2003/568/JAI do Conselho da União Europeia e define as sanções para crimes de corrupção nesse contexto, incluindo medidas para o combate à criminalidade econômico-financeira.

A legislação portuguesa adota modelo centrado na tutela da lealdade e confiança. A forma simples é punida com pena de prisão até cinco anos ou multa até 600 dias. Há forma agravada (prisão de um a oito anos) se o ato ou omissão do trabalhador for idôneo a causar distorção da concorrência ou prejuízo patrimonial para terceiros. Como observado pela doutrina portuguesa, "o bem jurídico tutelado é a lealdade e a confiança no comércio privado cuja violação pode levar à distorção das regras do mercado".[281]

3.5.4 Reino Unido

O Reino Unido foi pioneiro ao criminalizar a corrupção privada já em 1906, através do Prevention of Corruption Act[282]. Esta legislação abrangia tanto a corrupção privada quanto determinados casos de corrupção pública, partindo da premissa de que o nexo comum entre ambas as modalidades é a deslealdade com o superior.

Em 2010, o *UK Bribery Act* revogou a legislação anterior, estabelecendo um dos regimes mais rigorosos do mundo no combate à corrupção. A lei tipifica expressamente o private-to-private bribery, ou seja, o suborno entre particulares, com pena de até 10 anos de prisão e/ou multa. O Bribery Act constitui referência internacional pela abrangência e rigor de suas disposições.

---

[281] ADVOGADOS RSA. **A Criminalização da Corrupção no Sector Privado**. Lisboa, 23 nov. 2020.

[282] Foi uma Lei do Parlamento do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda. Foi o segundo de três atos legislativos relativos corrupção que depois de 1916 foram coletivamente chamados de Leis de Prevenção da Corrupção de 1889 a 1916. Foi revogado pelo Lei de Suborno de 2010.

3.5.5 França

A França inicialmente abordou a corrupção entre particulares na ótica do Direito do Trabalho, inserindo a tipificação no Código do Trabalho em 1994[283]. O suborno de empregados era concebido como atentado contra o princípio de lealdade nas relações trabalhistas. Em 2005, os tipos penais foram transferidos para o Código Penal, em capítulo intitulado "corrupção de pessoas no exercício de funções não públicas".

A Lei Sapin II, de 2016[284], reforçou o combate à corrupção na França, estabelecendo obrigações de compliance para empresas e ampliando os mecanismos de prevenção e repressão. Embora mais abrangente em suas disposições, a legislação francesa mantém como objetivo principal a tutela da lealdade nas relações de trabalho.

3.5.6 Estados Unidos

Os Estados Unidos não possuem legislação que proíba expressamente e de forma abrangente a corrupção no setor privado. Todavia, existem diversas previsões legais que podem abarcar tais condutas de forma transversa, notadamente crimes de fraude, lavagem de dinheiro e violações contábeis.

---

[283] Conjunto de leis que regulamentava as relações trabalhistas no país, abrangendo direitos e deveres de empregados e empregadores. O código não era um documento estático, mas sim um corpo legal em constante evolução através de emendas e novas leis.

[284] Lei anticorrupção francesa que tornou obrigatória a implementação de programas de prevenção à corrupção e outros crimes para grandes empresas. Ela exige que empresas com mais de 500 funcionários e faturamento superior a 100 milhões de euros adotem um conjunto de medidas de conformidade, como código de conduta, sistema de alerta interno e mapeamento de riscos.

O Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)[285], promulgado em 1977, destina-se primordialmente ao combate à corrupção pública transnacional, punindo pagamentos a agentes governamentais estrangeiros. Trata-se de Lei americana que torna ilegal o pagamento de subornos a funcionários públicos estrangeiros para obter ou manter negócios. A lei também estabelece regras contábeis, exigindo que as empresas mantenham livros e registros precisos e estabeleçam controles internos para prevenir a ocultação de pagamentos ilícitos. Contudo, através dos requisitos de books and records (registros contábeis), a lei pode alcançar também práticas de corrupção privada que afetem a escrituração contábil das empresas.

A análise empreendida evidenciou a pluralidade de modelos de criminalização da corrupção privada adotados pelos ordenamentos jurídicos estrangeiros, revelando distintas opções político-criminais quanto à delimitação do bem jurídico tutelado, à configuração típica e à extensão da tutela penal. Desde o paradigma concorrencial alemão, passando pela evolução do modelo italiano de patrimonialista para pluriofensivo, até os sistemas de lealdade português e francês, e o regime de rigor exemplar do Reino Unido, observa-se que cada jurisdição respondeu às demandas de criminalização segundo suas próprias tradições jurídicas, contextos econômicos e arranjos institucionais.

Não obstante a relevância heurística do direito comparado para a compreensão dos distintos arquétipos normativos disponíveis, a mera transplantação acrítica de institutos alienígenas ao ordenamento pátrio revela-se metodologicamente insuficiente e constitucionalmente problemática. A recepção de modelos estrangeiros de criminalização, para que se afigure legítima em um Estado de Direito Democrático, demanda prévia e rigorosa submissão ao crivo dos princípios e garantias constitucionais que conformam o sistema penal brasileiro, notadamente aqueles que estabelecem limites materiais ao exercício do *ius puniendi* estatal.

---

[285] MARTINS, Tiago do Carmo. **O Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) e uma reflexão sobre o microssistema anticorrupção brasileiro.** Revista Digital De Direito Administrativo, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 88-111, 2021.

Impõe-se, assim, o deslocamento do eixo analítico da dimensão comparatística para o plano da fundamentação constitucional. Antes de se perquirir acerca da conveniência ou oportunidade da criminalização da corrupção no setor privado, cumpre investigar os pressupostos de legitimidade dessa intervenção penal à luz dos direitos fundamentais e das garantias processuais que estruturam o Estado de Direito Democrático brasileiro. Tal empreitada exige, necessariamente, a reconstrução do itinerário histórico-constitucional do conceito de Estado, desde suas matrizes territoriais e absolutistas até a consolidação do paradigma democrático contemporâneo, perscrutando-se os fundamentos axiológicos que distinguem o exercício legítimo do poder punitivo da arbitrariedade despótica.

É precisamente nesta encruzilhada metodológica – entre o direito comparado e a teoria constitucional – que se situa a presente investigação. O capítulo que ora se inicia dedica-se, portanto, a estabelecer as coordenadas teóricas indispensáveis à avaliação crítica de qualquer proposta de expansão do direito penal, partindo da premissa inafastável de que, em um Estado Democrático de Direito, a primazia dos direitos fundamentais e o respeito ao princípio da legalidade constituem condições *sine qua non* de legitimidade do ordenamento jurídico-penal.

4 DA PRIMAZIA NO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO DO RESPEITO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA LEGALIDADE COMO BASE FUNDANTE.

No Estado de Direito Democrático, a garantia e o respeito aos Direitos Fundamentais é condição de legitimidade do ordenamento jurídico e, em especial, do sistema penal.

Atualmente, o Direito atinge a sua função “estabilizar expectativas de comportamento” e o seu objetivo de preservar e garantir um processo democrático através de uma compreensão por parte dos cidadãos do respeito de normas de convivência e acerca do justo para todos e do que seja ideal enquanto comunidade. O

Direito democraticamente justificado substitui o espaço ocupado pelas crenças divinas e passa a ser o meio através do qual os cidadãos devam se reconhecer como titulares de direitos fundamentais. (CATTONI, 2002, p. 51-52)[286].

Tendo como paradigma o Estado Democrático de Direito a constituição da República no Brasil através do seu artigo 1º prescreve que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e o Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e como fundamentos.”

Todavia, apesar de nossa Carta Magna ter como referência o Estado Democrático de Direito, adotaremos a referida expressão de forma contrária ou invertida, qual seja: Estado de Direito Democrático. Para tal inversão fundamos no fato de que o Estado, ainda que despótico será um Estado de Direito. Ademais, todo e qualquer Estado Democrático, logicamente será de Direito. A rigor apesar de se respeitar opiniões diversas, entendemos que a expressão Estado Democrático de Direito é um pleonasmo. [287]

Por outro, lado a Democracia, precisamente a expressão - Democrático - passa a ser uma característica do direito que rege o Estado, já que o mencionado Estado, em um momento pretérito, pode ser superado por um procedimento evolutivo atravessando formas de um Estado, Territorial, Feudal, Absoluto, de Direito, Liberal ou até mesmo Social.

As nações que adotaram o constitucionalismo democrático têm se mostrado com uma estrutura organizacional interna de convívio social em seus diferentes setores mais organizada e participativa, seja na política, economia ou cultura.

---

[286] CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

287 DEL NEGRI, André. **Teoria da Constituição e do Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

O princípio da legalidade é a base estrutural de um Estado de Direito. Todavia, antes de aprofundarmos nos seus fundamentos e sua importância para a tutela dos direitos humanos, primordial uma ampla visão ao conceito de Estado, remontando as suas origens com o Estado Territorial, Estado Absoluto até a ideia de Estado de Direito, Estado de Direito Liberal, Estado de Direito Social e Estado de Direito Democrático.

4.1 Estado Territorial

A simples palavra Estado possui diferentes sentidos, seja pela sua tradição política, que não é longa, visto que sua origem se dá no período setecentista, mas também pelas diversas definições cunhadas ao longo do tempo. Entretanto, devemos iniciar os estudos tendo como referencial que necessariamente viver em sociedade exige a presença do Estado.

Ademais, dentre as várias funções do Estado, está sua função social, imprescindível de ser utilizada pelos cidadãos, principalmente quando estes alcançam o que pode ser entendido como sedentarismo.

Nesta fase de vida, imprescindível uma unidade de ação em defesa do espaço geográfico em desfavor de outros grupos rivais, conforme explica Herman Heller[288].

Assim, não é por acaso que a falta, ausência ou diminuição de atividades físicas é acompanhada por um altíssimo grau de divisão do trabalho social.

---

[288] Herman Heller, **Teoria do Estado**, trad. Por Luis Tobio, 16a. Reimp., pp. 219 e segs.

Neste passo, defender o território e complexas relações sociais em uma comunidade, exige seja criado uma organização permanente e única, denominada Estado. Este conceito é que se denomina Estado Territorial, pois se refere ao ponto Geográfico.

Um ponto crucial do referido Estado territorial é o seu potencial de desempenhar o poder tanto interna como externamente. Seja na sua capacidade de primar em zelar pelos interesses da comunidade no referido espaço geográfico, seja impondo essa ordem, diante de outros grupos territoriais.

O Estado Territorial pode ser conceituado como uma comunidade dentro do mesmo território na qual existem indivíduos com *poder de comando, onde necessariamente,* uns irão mandar e outros obedecerão. Georg Jellinek definiu-o muito claramente no início do século XX:

> É a corporação formada por um povo, dotado de poder de comando originário e estabelecido em determinado território; unidade de associação originalmente dotada de poder de dominação e formada por homens assentados em um território; ou, para aplicar um termo amplamente utilizado, a corporação territorial dotada do poder de comando original. (Jellinek, 2002, p. 97)

Por outro lado, o Estado – afirma Heller – também tem uma *função política.* Isso significa que ele implanta e aplica o poder social organizado, razão pela qual representa a organização e a ação autônoma da cooperação social em um determinado território.

Contudo, o referido Estado, além de ter poder social, também exerce um *poder político,* que é sua capacidade de tomar decisões próprias, sem a intervenção de qualquer outro poder.

Heller considera que as únicas atividades políticas do Estado são o Governo e a Legislação, uma vez que a Administração e a Justiça atuam sempre conforme estabelecem as normas gerais criadas pelas duas primeiras.

Excetuando o Estado, de grande valia citarmos que existem outros grupos que exercem o poder político, como partidos ou associações. Há também, outros que, sem ter função política, exercem importante poder factual na sociedade: igrejas, empresários, banqueiros e sindicatos, entre outros. Por outras palavras, estas são "aquelas forças ativas e eficazes" que Ferdinand Lasalle mais tarde chamou de *fatores reais de poder.*

No entanto, o que distingue o Estado de outros grupos de poder é o fato de ter à sua disposição a provisão da ordem jurídica.

Desta forma, embora o Estado seja uma unidade de poder, não o exerce de forma ilimitada em uma Democracia. Tanto Jellinek como Heller reconhecem que o Estado de Direito age sempre limitado por uma ordem jurídica que não só cria, mas também garante o seu cumprimento.

O Estado é, antes de tudo, um sujeito de direito, "com direitos e deveres". Conforme enfatizado por Jellinek. Portanto, desde suas origens na modernidade com o Estado Territorial, Estado e Direito são conceitos que aparecem intrinsecamente ligados entre si. Nesse contexto, os princípios penais encontram-se presentes desde o gênesis histórico do Estado, possuindo, por conseguinte, um cariz político, para além do seu significado na ciência penal.

O Estado Territorial representa, portanto, o ponto de partida sobre o qual serão articulados os modelos de organização política desenvolvidos tanto na Idade Média como na Idade Moderna.

4.2 Organização Político Feudal

Durante os séculos XIV e XV, o feudalismo caracterizou-se por ser uma forma de governo em que a soberania residia numa coletividade ampla, poliarquia, integrada pela convivência e ação de vários poderes, grupos e instituições tradicionais, que em linhas gerais se subdividem em: susseranos, vassalos, servos e o poder eclesiástico.

Uma vez que todos tinham poder, a soberania, que será uma característica da modernidade, não existia estando a condição de mando fragmentada em diversos atores dominantes da sociedade feudal; é nesse contexto que a figura do rei era identificada como o ápice da susserania, vez que ele seria o “susserano dos susseranos”. Ademais, a sociedade medieval, organizava-se sob o sistema de domínio útil e domínio direto, no qual o direito de propriedade da terra estava fragmentado e a Igreja Católica era a grande senhora feudal da Europa, possuindo cerca de dois terços das terras agrícolas.

Com o advento da ascensão do capitalismo e do escambo de mercadorias dentro do espaço Europeu, em oposição à autossuficiência econômica do feudo, criou-se um ambiente propício para o surgimento de um novo sistema econômico e de uma nova classe social: a burguesia.

Os burgueses, que detinham poder econômico, passaram a demandar por poder político, colocando “em xeque” a “autoridade e tradição” sob as quais toda o sistema social medieval tinha sido organizado.

Para os burqueses o que importava era acabar com os poderes locais plurais que compunham o feudalismo, consequente imperioso um novo modelo de político capaz de trazer ordem entre todas as corporações medievais rivais: o absolutismo.

Neste sentido, o professor espanhol Gregorio Peces-Barba[289] resume assim:

> Este Estado, que surge inicialmente como um Estado estamental, e, consequentemente, com factores e elementos típicos do mundo medieval, tornar-se-á mais tarde um Estado absoluto. A burguesia nascente e o sistema capitalista refugiar-se-ão, para se fortalecerem, nesta nova forma política, que favorecerá o desenvolvimento desta classe e do sistema econômico a ela vinculado. (Barba, p. 5-6)

[289] Gregorio Peces-Barba, **Trânsito para a modernidade e os direitos fundamentais**, 1982, pp. 5-6.

Desta forma, há o surgimento do Estado Absoluto resposta à crise social, política e econômica desenvolvida ao longo do regime feudal.

4.3 Estado Absoluto

Surge durante o século XVI diante das transformações exigidas pelo sistema capitalista e, principalmente, pela nascente sociedade burguesa que exigia uma nova ordem e segurança para realizar as trocas comerciais.

A este respeito, Peces-Barba comenta:

> a nova classe ascendente, a burguesia, cujo poder aumenta e se consolida na transição para a modernidade, necessitará, após o colapso das estruturas políticas medievais, ou simplesmente face à sua ineficácia, de segurança de primeira ordem. Assim se consolida no mundo moderno a ideia de que a primeira função de todo poder político e de todo sistema jurídico é a organização pacífica da coexistência. Sem ele, não há sistema económico possível e a burguesia em ascensão precisava desta coexistência ordenada para o progresso dos seus negócios (Barba, 2012, p. 195).[290]

A soberania no Feudalismo era fragmentada, já que a concentração do poder político ocorria nas diferentes aldeias, sendo que cada senhor era quem exercia a coerção político-jurídica no seu respetivo território. Assim, os nobres proprietários de terras eram, portanto, a classe política dominante,

[290] Gregorio Peces-Barba, **Trânsito para a modernidade e os direitos fundamentais**. 2012, pp. 5-6.

Os avanços tecnológicos criaram uma combinação de formas tradicionais de produção medieval. Ademais, o avanço da mineração também influenciou, pois gerou importantes fluxos de metais na economia internacional, da mesma forma, algumas outras invenções foram decisivas, como as armas de guerra, canhões de cobre e a imprensa, que por fim, acabaram por enterrar a velha economia agrícola.

Assim, quando começou o “desenvolvimento da produção de mercadorias e do sistema de produção comercial”, a burguesia ameaçou a aristocracia feudal, porque ao criar o “trabalho livre” e o “contrato salarial”, extinguiu com a servidão, que era a base estrutural e organizacional de todo o sistema feudal.

Com o desaparecimento da servidão,o poder político dos senhores feudais, também, foi extinto.O estado surge como uma instância que concentra o poder. A coerção polílitico-juríca, ateriomente exrcida nos feudos agora é centralizada e militarizada no próprio Estado.

O Estado absoluto tornou-se, portanto, uma necessidade obrigatória. Neste cenário, a Lei foi determinante, todavia, o direito medieval não poderia ser aquele que estabelecia a nova ordem, já que era caracterizado pela falta de escrutínio escríto e pela aplicação do costume, que a maior parte das vezes era o elemento invocado para o exercício do arbítrio. O direito romano correspondeu as expectativas das classes sociais cujo poder e estatuto desiguais moldaram as estruturas do Estado Absolutista do Ocidente, uma vez que era sistematizado e escrito enquanto o direito medieval era consuetudinário. A Europa continental adotou o direito romano, ademais ele ofereceu à burguesia instituições jurídicas suficientes para realizar transações comerciais com segurança, como também respondeu às exigências dos estados feudais que lentamente começaram a reorganizar-se, oferecendo um conceito de *soberania imperial* capaz de regular as relações estado-sujeito.

Perry Anderson resume isso da seguinte forma:

> A famosa máxima de Ulpiano – quod principi pla- cuit legis habet vicem, “a vontade do príncipe tem força de lei” – tornou-se um ideal constitucional nas monarquias renascentistas em todo o Ocidente. A ideia complementar de que reis e príncipes eram ab legibus solutus, ou livres de obrigações legais anteriores, forneceu

> a base jurídica para anular os privilégios medievais, ignorando os direitos tradicionais e subjugando as liberdades privadas.[291]

Isto feito, o direito romano possibilitou a ascensão da propriedade privada, que respondia aos planos econômicos da burguesia, e, por outro lado, propiciou o aumento da autoridade pública incorporada no poder discricionário dos monarcas, garantindo assim os interesses da aristocracia

Assim, foi possível equilibrar as forças rivais exercidas por ambas as classes sociais.

A *soberania* do monarca foi o que lhe conferiu a concentração de poder na sua pessoa, o que se refletiu nos seus poderes de criar leis e administrar a justiça. Isto permitiu a consolidação do *absolutismo,* modelo de Estado onde a distinção entre ele e o rei era quase imperceptível e cujo clímax foi alcançado com o reinado de Luís XIV na França: “O Estado sou eu”.

A este respeito, o professor italiano Nicola Matteucci critica o Estado absoluto assim:

> Caracteriza-se pela tendência ao monopólio do poder e da força política por parte de uma autoridade superior que não reconhece outra autoridade nem a nível internacional [...] nem a nível interno, uma vez que não admite dentro de si nenhuma justiça privada ou instantâneo. (Anderson, 2012, p 25)

Além disso, o absolutismo estabeleceu *a burocracia civil,* que respondeu à criação de uma administração pública mais organizada. Contudo, os cargos públicos estavam sujeitos a vendas privadas, cujo preço “era amortizado através da corrupção e de privilégios autorizados”.

---

[291] ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado Absolutista**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

Finalmente, outra instituição criada durante o absolutismo foi a diplomacia, composta por um corpo permanente e especializado de funcionários.

O Estado absoluto trouxe ordem e progresso, o que nos permitiu avançar para a Idade Moderna, contudo como o poder político dos nobres não se alterou, eles continuaram a dominar as massas, cujo descontentamento aumentou progressivamente. O que fortaleceu o absolutismo foi o desenvolvimento do capital mercantil e manufatureiro. Isto permitiu a consolidação da burguesia, que assumirá um papel de liderança na emergência do Estado moderno.

A denominada *modernidade jurídica,* surgiu durante o absolutismo período que foram criadas as instituições “estatais” que persistem até hoje: exército, burocracia, sistemas fiscais nacionais e lei codificada. Estado absoluto trouxe ordem e progresso.

Por fim, inegável que o Estado absoluto o Direito passou a funcionar como um mecanismo precário para tentar limitar – a soberania do monarca. Neste sentido, imperioso citarmos os pactos, leis e costumes, ou seja, *direitos* garantidos por outros grupos de poder;

O direito exercendo a função de mecanismo limitador do exercício do poder será o fator chave para a posterior construção do Estado de Direito.

4.4 Estado de Direito

No final do século XVIII, este modelo de Estado surgiu como reação aos abusos cometidos pelas monarquias de Estado absoluto. Foi consolidada ao longo do século XIX e, desde então, vigora até os dias de hoje. Respondeu ao movimento filosófico do Iluminismo e representa o triunfo do liberalismo sobre o absolutismo e o despotismo esclarecido.

Estado de Direito significa a sujeição do Estado ao correto. O professor espanhol Elías Díaz assim o define: O Estado de Direito é o Estado sujeito ao Direito; Ou seja, o

Estado cujo poder e atividade são regulados e controlados por lei. O Estado de Direito consiste, portanto, fundamentalmente no “estado de direito”: o direito e o direito entendidos neste contexto como uma expressão da “vontade geral”.[292]

O Estado de Direito surgiu porque, face à arbitrariedade do absolutismo, tanto os indivíduos como os sectores sociais não só procuraram *segurança* para as suas pessoas, bens e propriedades, também exigiram garantias e proteção efetiva para a sua liberdade.

A defesa da liberdade, da segurança e da propriedade só poderia ser alcançada através da lei. Daí a frase “governo de leis e não de homens”, *cunhada* por John Adams ao redigir a Constituição de Massachusetts em 1780, sintetizou adequadamente a ideia do Estado de Direito.

A ideia do direito como expressão da razão foi articulada, entre outros pensadores iluministas, por Montesquieu[293]. Em seu livro Sobre o Espírito das Leis ele explica precisamente que, para evitar que a igualdade e a liberdade gerem guerras e lutas, os homens devem dar leis uns aos outros, já que a liberdade “é o direito de fazer o que as leis permitem”[294]. e se um cidadão pudesse fazer o que as leis proíbem, eu não teria mais liberdade, porque outros teriam o mesmo poder.”

Portanto, as leis que existem entre as nações constituem o direito das nações; entre governantes e governados, o direito político e, entre os indivíduos.

Contudo, a crítica que se faz ao pensamento de Montesquieu e que nunca ficou claro é se o governante supremo também está sujeito à lei. Para Rousseau, por exemplo, o soberano, ou seja, a vontade geral, não está sujeito à lei, pois cria esta última, por isso diz: “contrariamente à natureza do corpo político, o soberano impor-se

---

[292] Díaz, Elías. **Estado de Derecho y Derechos Humanos**. Novos Estudos Jurídicos, v.11, n.1, p.09-25, UNIVALI, 2006.

[293] Montesquieu, **Do espírito das leis**, trad. Por Nicolás Estevanez, Livro XI, Capítulo III, 18a. Ed., pág. 144.

[294] Ibid., Livro I, Cap. III, pp. 6-7.

uma lei que não pode ser quebrado por ele"[295], pois sendo o referido corpo político formado por indivíduos, não tem e não pode ter interesse contrário a eles." Assim, Rousseau conclui que “a soberania não tem necessidade de dar qualquer garantia aos seus súbditos, porque é impossível que o corpo queira prejudicar todos os seus membros.” [296]

Outro fator que permitiu superar o Estado absoluto e conferir legitimidade ao Estado de Direito foi a separação de poderes. Montesquieu – também em O Espírito das Leis – quem, inspirado nas ideias de Locke, desenvolverá a teoria da divisão dos poderes:

Montesquieu destacou ainda que não há liberdade se o poder de julgar não estiver bem separado do legislativo e do executivo, pois se não estiver separado do legislativo poderá dispor arbitrariamente da liberdade e da vida dos cidadãos.

O Iluminismo, através de todos os seus pensadores, conforme já mencionado lançou as bases sobre as quais se dará a construção de um novo modelo de Estado. Todas as ideias do Iluminismo francês foram refletidas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que foi aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte Francesa em 26 de agosto de 1789.

Além disso, a Declaração teve um impacto muito importante na construção da moderna Teoria da Constituição, pois forneceu os elementos para distinguir entre o ato através do qual o povo toma consciência da sua existência política e se concede uma Constituição (poder Constituinte). da função do próprio Estado (poderes constituídos). Ligado ao acima exposto, a Declaração também contribuiu para a criação de um novo conceito de Constituição, que limitaria e controlaria o exercício do poder público.

É precisamente no conceito de Constituição a base para transição do Estado absoluto para o Estado liberal de Direito. Como a soberania foi tirada do rei e

---

[295] JJ Rousseau, op. Cit., nota 47 supra, Livro I, Cap. VII, pág. 13.

[296] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1973.

transferida para o povo, eles se tornaram a unidade política e, portanto, de poder. O pensamento setecentista, que criou a noção do Estado, declara, nas cartas das revoluções liberais, o papel legitimador da constituição: será ela o mecanismo por meio do qual se garantirão a primeira geração de direitos fundamentais/humanos e a separação de poderes. Nesse panorama, cabe realçar o papel dos princípios penais desde o surgimento dessa acepção de lei constitucional: o novel Estado estaria limitado pela legalidade penal, a qual exigiria lei prévia ao fato cometido, considerando-o como digno da violência penal, para o exercício do "jus puniendi", para além de outras limitações, como é o caso do devido processo legal, na seara processual penal.

Nesse sentido, "quando falamos na contemporaneidade, em Estado, queremos saber se esse Estado é regido por um Direito social, liberal ou por um Direito democrático, pois, de maneira indubitável, há uma acentuada diferença" (DEL NEGRI, 2009, p.73).

Isto coloca a assembleia na mesma posição dos monarcas absolutos. Para não incorrer nos mesmos excessos do absolutismo, a assembleia exercerá a sua soberania no maior ato de supremacia, ou seja, emitirá a sua Constituição, para dividir o poder público e estabelecer os direitos dos cidadãos.

A constituição é, portanto, o instrumento a partir do qual o Estado estará sujeito ao Direito, que então cria o Estado de Direito. Isto porque todas as funções do Estado não serão determinadas pelo mero capricho dos governantes, mas, necessariamente, pelas regras previstas na lex. Além disso, como o Estado está sujeito ao Direito, "será inerente uma hierarquia de normas jurídicas devido a diferentes fontes: Constituição (Assembleia Constituinte), Lei (Parlamento) e Decreto (Governo).

O Estado Liberal, objetivamente, evocava três pilares fundamentais: igualdade, liberdade e propriedade. A partir e em torno de um novo termo; indivíduo, havia o que pode ser definido como liberdade.

Iniciou-se uma sociedade onde existia liberdade para cada um através do seu livre arbítrio definir o norte de sua vida. Nessa época, o Estado se limitava em cumprir suas funções essenciais, já que imprescindível garantir os direitos conquistados pela burguesia, principalmente sua liberdade.

Nesse cenário, a Constituição almejava uma separação entre aqueles "indivíduos" que livremente defendiam os seus interesses e o próprio Estado que estava focado no bem comum. (BAHIA, 2004, p.304)

Há a proteção da propriedade e principalmente a Liberdade econômica, identificada pela inexistência da interferência do Estado na Economia.

Os liberais criaram uma forma de interpretar as leis, através da qual o juiz estava estritamente limitado ao texto legal. Nesse contexto, a interpretação se restringia em elucidar tópicos nos quais a lei não fosse clara. Uma vez que a legislação codificada à época, auxiliada pelo que pode ser denominado de razão "absoluta," positivou o Direito Natural "Racional", não se cogitava a possibilidade do aplicador do direito não encontrar na Lei a regra ideal para solucionar o caso (via subsunção)[297], ocorreria, no máximo, algum ponto obscuro, para cujos seria necessário o esclarecimento dos "comentador". (CARVALHO NETTO, 2000, p.479)

> o Estado Liberal parte do pressuposto de que a Constituição (...) é concebida como um mecanismo ou instrumento de governo, capaz de regular o embate entre os vários atores políticos que concorrem entre si, e que a Democracia nada mais é do que o processo de eleição e o exercício de um governo legitimado pela maioria. (OLIVEIRA, 2000, p.41)

Nesse período, os juízes deveriam aplicar as leis literalmente, como diziam os liberais, o julgador era apenas a boca da lei. Essa mordaça imposta aos juízes se justificava pelo fato de ainda se desconfiar da possibilidade de juízes terem uma herança vinculada com ideais absolutistas.[298]

---

[297] O ato de subsumir segundo a doutrina de Kant, considera um indivíduo como compreendido numa espécie, um fato como sendo a aplicação de uma Lei, uma ideia como dependente de uma ideia geral.

[298] FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Acesso à justiça no estado democrático de direito e à qualidade das decisões judiciais.** Direito Izabela Hendrix, v. 3, n. 3, 2004.

> Certo é que só teremos como fazer justiça contribuindo para a redução das dificuldades e barreiras do acesso à justiça (pelo menos no que tange às decisões judiciais), na medida em que o julgador seja capaz de tomar uma decisão consistente no direito vigente. Mas, para tal, ele julgador, terá de ser igualmente capaz de se colocar no lugar de cada um dos envolvidos, e de buscar a questão de todos os ângulos possíveis, e, assim, proceder racional c fundamentalmente à escolha da única norma plenamente adequada à complexidade de toda a situação de aplicação. O aplicador deve exigir que o ordenamento jurídico se apresente diante dele, não através de uma única regra integrante de um todo passivo, harmônico, predeterminado através, por exemplo, de uma carga axiológica da sociedade e: de sua identidade, mas sim, em sua integralidade, como "um mar revolto de normas" com permanente tensão, concorrendo entre si para regerem as situações. (Fernandes, 2004)

O liberalismo, através do seu positivismo jurídico de origem iluminista, buscava "a criação de um Estado neutro quanto a valores" (SILVA, 1996, p. 193)

Contudo referido Estado entra em colapso a partir do final do Século XIX através da enorme exploração que provocava do trabalho humano sem precedentes na história, o que gera um oceano de desigualdades e uma população de miseráveis. Sindicatos buscavam reconhecer condições mínimas de trabalho, no mesmo momento em que o trabalhador rural era forçado a sair do seu meio para buscar melhores condições nas cidades que se iniciavam sem qualquer infraestrutura.

Diante dessa conjuntura os Estados Liberais começam a ceder e a propalar a noção de que não bastava elencar direitos para garantir liberdade, igualdade e o acesso á propriedade, imperioso, a materialização dos mencionados direitos em "declarações" ordenamentos devidamente estruturados. Não basta dizer-se igual, imprescindível reconhecer as desigualdades e proteger o mais fraco.

O Estado de Direito Social

O advento da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) é um marco para discernir o Estado Liberal do Estado Social, já que a partir dela surge um Estado paternalista, focado no bem-estar social e que repudia as premissas do capitalismo.

Referido Estado é intervencionista e centrado no desenvolvimento social seja ele relacionado à família, à saúde ou à educação.

O interesse público passa a preponderar sobre o individual.

Todavia, com o fortalecimento do Estado a interferência na liberdade dos cidadãos ganha relevância, uma vez que o direito de ir e vir, ainda que de forma incipiente, começa a ser comprometido.

Contudo essa realidade proporcionada pelo Estado de Direito Social se limitou a época, principalmente, a alguns poucos países da Europa, sendo que nesse mesmo período no Brasil, mesmo com o advento da Constituição de 1934 se enfrentava um enorme déficit de serviços públicos essenciais como é o caso da educação e da saúde. Ainda assim, se buscou assegurar alguns direitos sociais que antes não existiam principalmente aqueles afetos aos Direitos Trabalhistas como foi o caso com a criação da jornada mínima de trabalho.

O Estado Social, que surge após a Primeira Guerra e se afirma após a Segunda, intervém na economia, através de ações diretas e indiretas; e visa garantir o capitalismo através de uma proposta de bem-estar (*Welfare State*) que implica uma manutenção artificial da livre concorrência e da livre iniciativa, assim com a compensação das desigualdades sociais através da prestação estatal de serviços e da concessão de direitos sociais.

Tal ruptura paradigmática vem redefinir os clássicos direitos de vida, liberdade, propriedade, segurança e igualdade. É a chamada “materialização” do Direito. O cidadão-proprietário do estado Liberal passa a ser encarado como o cliente de uma Administração Pública garante de bens e serviços” (CATTONI, 2002, p.59)

No que se refere ao Poder judiciário caberia o exercício da função jurisdicional aplicando o Direito material vigente aos casos concretos, cabia ao magistrado no exercício de sua função jurisdicional garantir sob o princípio da igualdade a “Justiça no caso concreto”[299]. Sob esse paradigma o juiz passa a ser o guardião do direito[300] e o

[299] Aprofundando sobre o tema, Judiciário no Estado Social, recomenda-se a leitura de (CAPPELLETTI, 1993)

poder judiciário, alçado a um papel de destaque. Madeira completa: “Se o Estado liberal se encarregou de mitificar a lei, O Estado social mitificou o julgador” (MADEIRA, 2008, p.95)

“Ainda hoje, mesmo com a alteração constitucional de paradigma, grande parte dos juristas e legisladores ainda é influenciada pelo Estado do bem-estar social, daí por que ser comum encontrar, que seja em livros, que seja em leis infraconstitucionais, nacionais ou estrangeiros, expressões do tipo “julgamento por equidade”, “interesse público”, “bem comum”, entre outras.

Sendo assim, o Estado passa a interferir na sociedade e diretamente na vida do cidadão, ainda que para isso seja necessário o aumento na arrecadação de impostos, na tentativa de se buscar um maior “bem-estar”. Tal cenário faz com que seja necessária a criação de meios para contê-lo, pois, caso contrário, haveria um retorno ao Estado despótico.

A solução é desconsiderar a “velha pergunta de Platão, Hegel e Marx: quem serão os governantes? Por uma mais real: Como poderemos domá-los?” (POPPER,1987, t.2, p.140)

Nas décadas de 1970 e 1980, como forma de superar um discurso jurídico autoritário, inicia-se um movimento constitucionalista visando assegurar o direito das minorias e o respeito às diferenças, momento em que nasce o que pode ser definido como Estado de Direito Democrático.

---

[300] Corroboramos o entendimento de Rosemiro Pereira Leal ao defender que o provimento jurisdicional do Estado, pautado pelo devido processo constitucional, não se faz por critérios do saber judicial do decididor, mas é construído pelos argumentos jurídico-procedimentais dos legitimados ao processo (LEAL, 2002, p.44) nesse sentido, adequado os dizeres de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira quando diz: “não é necessário ser Hércules (Dworkin), para se cumprir a tarefa jurisdicional”(CATTONI, 2001, p.154)

4.5 Estado de Direito Democrático

A democracia deve ser analisada como uma fonte de legitimação do poder, cuja origem está centrada no povo, motivo pelo qual nos Estados Democráticos há uma superação dos modelos anteriores, pois nele está assegurado que todo o poder emana do povo (parágrafo único, art. 1º da CRFB).

O Estado de Direito Democrático se mostra imprescindível no atual momento histórico em que vivemos, uma vez que estabelece que o exercício do poder pelo Estado[301] se deve emanar a partir do povo, considerando-se assim poder de Direito. O Estado Democrático se estrutura na legitimação do exercício desse poder pelo Estado, consolidado na soberania e na vontade do povo que o faz através de uma participação marcante na solução dos problemas por via das formas estabelecidas pela Constituição Federal, por meio do Processo Constitucional e do devido processo legal. (BRÊTAS DE CARVALHO DIAS, 2010, p.60-64)

> Em que pesem pequenas variações semânticas em torno desse núcleo essencial, entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o poder e o indivíduo, considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos. (MENDES, MÁRTIRES COELHO E GONET BRANCO, 2008, p.149)

---

301 Importante salientarmos que o exercício do poder, principalmente no que pode ser definido como sociedades capitalistas, não se limita ao poder pelo Estado, existem outros meios e formas de poder que são exercidas paralelamente na sociedade, nesse sentido utilizamos dos ensinamentos de FOUCAULT: “o poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer a sua ação” (FOUCAULT, 2004, p. 183)

Com o advento da democracia jurídica não há mais o mito[302] da Lei - Estado Liberal - e o mencionado mito da autoridade – Estado Social – o novo marco teórico do Estado repudia a decisões arbitrárias, em síntese, extingue-se a ideia da lei infalível e a do julgador poderoso e sábio.

> Na sociedade atual, a compreensão unitária do Juiz sobre um determinado caso deve ceder lugar a uma visão compartilhada, plural, e abrangente que se aproxima bem mais da intrincada realidade. Exatamente por esse motivo, é que a contribuição das partes é indispensável. (MARQUES, 2009, p.178)

A partir desse momento se busca que os cidadãos possam participar das decisões. A Lei deve ser interpretada de forma compartilhada, sendo que referida interpretação não se apoia no bem-estar social, mas sim na regência dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição. O julgador continua a desempenhar um papel crucial na formação do provimento, mas não mais importante que o papel das partes. A interpretação da lei é compartida entre os destinatários do provimento.[303] "O

---

[302] Fábula que relata a história dos deuses, semideuses e heróis da Antiguidade pagã. Interpretação primitiva e ingênua do mundo e sua origem. Tradição que sob a forma alegórica, deixa entrever um fato natural, histórico ou filosófico. Exposição simbólica de um fato. Enigma. Utopia. Pessoa ou coisa incompreensível. In: (Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, 1977, p.1153)

[303] Aroldo Plínio Gonçalves ensina: "O provimento é um ato do Estado, de caráter imperativo, produzido pelos seus órgão no âmbito de sua competência, seja um ato administrativo, um ato legislativo ou um ato jurisdicional. No exercício das funções administrativa, legislativa e jurisdicional o Estado pratica vários atos que não se revestem de imperatividade e que são necessários na dinâmica de sua atuação. Mas quando o ato do Estado se destina a provocar efeitos na esfera dos direitos dos administrados, da sociedade, dos jurisdicionados, quando é um ato dotado de natureza imperativa, um ato de poder, tem-se o provimento que, para que seja emanado, válida e eficazmente, deve ser precedido de atividade preparatória, disciplinada no ordenamento jurídico. Em razão de seu caráter imperativo, o provimento se distingue de todos os demais atos (sejam atos dos órgãos da administração, dos órgãos legislativos e dos órgãos judiciários), Pois no Estado de Direito o poder se exerce nos limites da lei e o Estado cumpre suas funções dentro do quadro legal que disciplina suas atividades. A atividade preparatória do provimento é o procedimento que, normalmente, chega-se a seu termo final com a edição do ato por ele preparado, por isso, esse mesmo ato de caráter imperativo geralmente é a conclusão do procedimento, o seu ato final" (GONÇALVES, 1992, p.102,103).

provimento é fruto de um debate amplo, ocorrido entre as partes, sendo que o decididor deve julgar com as partes, e não apesar delas (MADEIRA, 2008, p 97)

No Brasil o Estado Democrático de Direito é consolidado com a Constituição de 1988, todavia, mesmo com o seu advento sanciona-se leis ordinárias, conforme é o caso da Lei da Prisão temporária, 7960-89 comprometidas com um direito despótico.

Com o advento do direito democrático o eixo epistemológico do processo é deslocado para os direitos fundamentais, alicerce do Estado de Direito Democrático (LEAL, 2009).

Como dito anteriormente, na contemporaneidade é mais do que necessária a aproximação entre o Direito Constitucional e o Processo, para a implementação efetiva da democracia.

Sendo assim, fulcrado no constitucionalismo democrático “não há espaço par a retórica da primazia do interesse público sobre o interesse individual. Portanto, como regra o documento escrito, produzido exclusivamente pelo Estado, jamais pode fundamentar a sentença.” (MARQUES, 2009, p. 176)

4.6 Da influência da biopolítica como fator desencadeador do desenvolvimento das políticas públicas de punição no atual Estado de Direito Democrático

Ao longo da história da humanidade, a proteção à população está relacionada à ideia de riqueza, bem como às práticas governamentais, que se utilizam do saber biopolítico para proteger a circulação de bens.

Segundo Foucault, a população é um personagem novo que nunca havia sido percebido e que tem a sua entrada triunfal no século XVIII. Sobre o nascimento da população assim escreveu “*que nunca havia existido que não havia sido percebido, reconhecido, de certo modo, recortado até então. Esse novo personagem faz uma*

entrada notável, e logo notada aliás, no século XVIII – a população" (FOUCAULT, 2008, p. 87-88).

Porém, o surgimento da população não teria qualquer sentido sem mencionarmos, antes a *'razão de estado'*, pois para o citado filósofo francês; é ela que dava ao soberano o direito de matar, mas para fazer viver.

Nesse cenário, nasce a biopolítica, pois, apresenta-se em um ambiente em que se torna necessário a preservação da população, já que ela assegura as riquezas do Estado, bem como faz surgir a força produtiva e a de consumo.

Tendo como marco inicial o século XVIII, há uma biopolítica da população centrada em interferências políticas a partir de várias intervenções e regulações a interferir diretamente no controle da vida das pessoas e, também, como consequência direta, em políticas que asseguram uma maior longevidade e protegem a circulação de bens. Porém, preocupada ainda com a proteção do mercado, "a arte de governar é regulada pela razão do próprio governo: cuidar para que o mercado funcione". (GONTIJO, ARCELO, 2009, p. 5894)

Atualmente, há um novo mercado através do qual a própria função da norma pode ser questionada, bem como a imutabilidade dos Direitos fundamentais, já que tudo passa a ser negociável, até mesmo no campo do Direito Processual Penal e do Direito Penal "penas negociadas, liberdade tarifada, mitigação da obrigatoriedade da ação penal etc".[304]

> Na última quadra do Século passado, diante do dito "progresso do neoliberalismo", em nome do pode-tudo-que-quiser-em-nome-da-liberdade operou-se um declínio deste lugar de Referência, a saber, a "norma" deixou de ter a função de limitar a satisfação, entregue a um mercado vazio e iluminado de satisfações, em que tudo pode ser vendido e comprado, já que a categoria Direitos Fundamentais é extinta – se verá – e tudo passa a ser direito de propriedade, negociado no "Grande Mercado Globalizado",

[304] ROSA, Alexandre Morais da; CARVALHO, Thiago Fabres de Carvalho. Processo Penal Eficiente & Étiga da Vingança**: Em busca de uma Criminologia da Não Violência. Rio de Janeiro**: Lumen Juris, 2010, p. 13.

> inclusive no campo do Direito e Processo Penal (ROSA, CARVALHO, 2010, p.13)

Inobstante o sobredito, a biopolítica não se limita a uma política que estabelece entre vida e morte, já que em grande parte dos países considerados emergentes ela possui também outra conotação é uma política que faz:

> mortos viventes, pela negação de sua cidadania, uma população que tem seus direitos fundamentais preteridos em função dos direitos liberais. O governo nestes casos não está preocupado com a tutela jurisdicional da população, mas sim, com a sua produção econômica (GONTIJO, ARCELO 2009, p. 5895)

Nestes países, a biopolítica[305] pode ser definida, também, pela capacidade que o estado possui de não propiciar ao cidadão comum as mínimas condições humanas para que possa crescer, desenvolver e se estruturar em sociedade (educação, saúde, moradia), mas que ao mesmo tempo, tem o poder de unilateralmente relegá-lo ao esquecimento e isolá-lo do convívio social caso ele tenha, ainda que de forma incipiente, indícios simples da probabilidade de pôr em risco a sociedade civil e consequentemente comprometer toda a cadeia de produção e consumo estabelecida via mercado consumista.

---

[305] Lucas Gontijo e Adalberto Arcelo ao analisarem a biopolítica em países em crescimento escreveram: "A biopolítica nos países denominados em desenvolvimento constitui a política de invisibilidade daqueles que se desqualificaram na condição de cidadãos pelo simples fato de serem potencialmente capazes de pôr em risco a estabilidade da sociedade civil. São invisíveis como titulares de direitos fundamentais, mas são evidentes como infratores ou potenciais infratores e novamente invisíveis se deixarem de ser ameaça ao patrimônio, uma vez presos. O narcotraficante, o assaltante e, de maneira generalizada, o morador dos bolsões de pobreza (favelas) são estereotipados como reais "homens sacros" constituem, pois, o que Agamben chama de vida 'matável'. Cabe desta sorte, ao poder de polícia estabelecer as técnicas preventivas de segurança, verdadeiras tanato-políticas. Por trás da tanato-política policial encontram-se o que Focault havia se preocupado em determinar as tecnologias de subjetivação na qualidade de discursos que legitima tais práticas. São exatamente as economias políticas que sob o manto de ciências produzem normalizações, como, por exemplo, a economia carcerária. A noção de que o preso custa caro à sociedade civil contribuinte de impostos justifica tacitamente o extermínio. Ou seja, o delinqüente é um duplo inimigo público, porque quando não mais é uma ameaça á segurança da sociedade detentora de bens, é uma despesa." In: (GONTIJO, ARCELO, 2009,p.5895, 5896)

Para o Estado, estas pessoas são colocadas à margem da sociedade desde o momento em que podem ser rotuladas como infratores. A partir deste estigma, cidadãos são tolhidos da liberdade e se tornam invisíveis ao sistema e, consequentemente, deixam de ser um risco aos patrimonializados (LEAL, 2005, Processo Civil e Sociedade Civil).

Segundo critérios biopolíticos, crescente a ideia de que o preso é caro para a sociedade, e que sendo assim, justifica implicitamente o seu extermínio. "*o delinquente é um duplo inimigo público, porque quando não mais é uma ameaça á segurança da sociedade detentora de bens, é uma despesa"* (GONTIJO, ARCELO 2009, p. 5896) no mesmo sentido dispõe FOUCAULT (2005, p. 130) "São mortos legitimamente aqueles que constituem uma espécie de perigo biológico para os outros".

Nesse sentido, Alexandre Morais da Rosa sustenta:

> "(...) Há muita gente no mundo que não consome cujos custos de manutenção são altos. Como não se os pode matar diretamente, porque seria complicado assim se defender, exclui-se o suficiente para que as doenças, o cárcere e ausência de comida os matem. O discurso Neoliberal não pode dizer sua pretensão latente diretamente. Deve escamotear, sempre, via discurso manifesto e humanitário. Por isto uma adubação ideológico-midiática anestesiante da crítica, assimilada pelo buraco negro do Mercado e seu direito reflexivo." (ROSA, 2010, p. 13)[306]

Por outro lado, tendo como referencial o Estado de Direito Democrático tornou-se essencial reconhecer e resguardar ao povo[307] os direitos fundamentais inerentes à

---

[306] ROSA, Alexandre Morais da; CARVALHO, Thiago Fabres de Carvalho. **Processo Penal Eficiente & Étiga da Vingança: Em busca de uma Criminologia da Não Violência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 13.

[307] A expressão povo deve se interpretada segundo os ensinamentos de Friedrich Müller "'Povo' evidencia-se com um conceito não naturalista, a ser encontrado por via da ciência empírica. Não é ele também simples, mas complexo e artificial, uma interferência a partir de uma concepção e não a partir de um fato. Ele chega mesmo a ser um termo prescritivo, muitas vezes necessitado, empregado e gasto normativamente, nesse tríplice sentido do termo alemão "gebraucht". Quando o termo "povo" aparece em

existência humana e necessários à concretização da dignidade, liberdade, igualdade, não discriminação, proteção a honra, intimidade e segurança assegurados pela Constituição e diretamente relacionados a existência do ser.

Inadmissível em um Estado de Direito Democrático o argumento de lei e ordem que justifica a necessidade de criminalizar a corrupção privada.

Neste sentido, Teixeira[308] conceitua a corrupção "como uma forma de distúrbio em uma relação principal-agente e cuja incriminação se faz depender do contexto em que se desenvolve".

Jamais se pode olvidar que após a Constituição de 1988 há direitos fundamentais dos cidadãos a serem respeitados. Em pleno século XXI, inapropriado tipificar a corrupção privada e ainda que implicitamente, fundar em critérios biopolíticos para desqualificar cidadãos do povo e impor a estes como punição a criação de novos tipos penais.

A presença da Biopolítica como fator influenciador do projeto de Lei que criminaliza a Corrupção Privada pode ser confirmada, também, com o fato de que a Corrupção Privada visa tutelar as Leis do mercado.

5 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PENAL: GÊNESE, FUNDAMENTOS E RELEITURAS CONTEMPORÂNEAS

O princípio da legalidade penal, expressa na máxima latina *nullum crimen, nulla poena sine lege*, representa um dos pilares mais antigos do Direito Penal moderno. Sua

---

textos de normas, sobretudo em documentos constitucionais, deve ser compreendido como parte integrante plenamente vigente da formulação da prescrição jurídica (do tipo legal), deve ser levado a sério como conceito jurídico e ser interpretado lege artis" (Müller, 2010, p. 67)

[308] TEIXEIRA, Adriano. **O Conteúdo de injusto da corrupção privada empresarial**. Revista de Estudos Criminais, nº 80, 2021.

importância transcende a mera formalidade jurídica, configurando-se como uma garantia fundamental do indivíduo em face do “jus puniendi”, um limitador do poder punitivo do Estado e um balizador da legitimidade do Direito Penal. A edificação desse princípio, fruto de séculos de embates políticos, filosóficos e sociais, culminou na sua consagração como preceito constitucional em praticamente todos os Estados de Direito Democráticos.

Neste tópico, propõe-se a investigar o princípio da legalidade penal em uma perspectiva multifacetada.

Inicialmente, far-se-á um apanhado histórico de sua gênese e evolução, desde as primeiras manifestações da necessidade de delimitação do poder punitivo até sua sistematização na modernidade. Em seguida, proceder-se-á à análise dogmática de seus corolários essenciais – *lex praevia, lex scripta, lex stricta* e *lex certa* –, examinando o conteúdo e alcance de cada um.

> O direito penal tem como característica diferenciadora a sua consequência, isto é, a pena, prevista no tipo como uma resultante da conduta proibida. De regra, portanto, esse ramo do direito não constitui institutos jurídicos, mas sanciona através da pena as violações reputadas como mais graves às instituições construídas pelos outros ramos do direito (Brandão, 2015, p.3)[309]

Por fim, serão abordados os desafios que a legalidade enfrenta em um cenário jurídico dinâmico e complexo, permeado por fenômenos como a expansão do Direito Penal e a globalização.

[309] BRANDÃO, Cláudio. **Teoria Jurídica do Crime**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 3

5.1 Gênese e Evolução Histórica do Princípio da Legalidade

5.1.1 O Arbítrio Punitivo e a Busca por Limites na Antiguidade e Idade Média

A história do Direito Penal é, em grande medida, a história da busca por limites ao poder de punir. Nas sociedades primitivas, a reação à conduta desviante frequentemente assumia a forma de vingança privada ou tribal, caracterizada pela ausência de proporcionalidade e previsibilidade. O surgimento de estruturas estatais mais organizadas trouxe consigo uma centralização da punição, mas não necessariamente a sua racionalização. Em Roma período da República (509-27 a.C) , por exemplo, embora existisse uma distinção entre delitos públicos e privados, e a compilação de leis como as Doze Tábuas[310] , o poder dos magistrados (especialmente os pretores) no Direito Penal Público podia ser amplo e discricionário, impondo penas sem um delito ou processo previamente fixado, conforme observado por Mommsen[311]. A ideia de que o crime deveria estar previamente definido em lei, contudo, já despontava em alguns contextos, como no Direito Romano Clássico, embora sem a abrangência e a rigidez que o princípio viria a adquirir.

---

[310] A Lei das XII Tábuas, resultou da luta entre e a plebe e o patriciado. Um dos objetivos dos plebeus era o de acabar com a incerteza do direito por meio da elaboração de um código, o que viria refrear o arbítrio dos magistrados patrícios contra a plebe. Em 462 a.C., o tribuno da plebe Terentílio Arsa propôs que se criasse os quinqueuiri – magistratura formada por cinco membros – com o encargo de elaborarem um código para a plebe. Mas os patrícios perceberam que, com isso, haveria a completa separação entre a plebe – que já tinha dirigentes (os tribunos) e assembleia própria (os concilia plebis) – e o patriciado, formando-se um Estado dentro do outro. Daí terem eles membros (os decemuriri legibus scribundis), a qual elaboraria um código aplicável a todos os romanos, quer patrícios, quer plebeus. Em 454 a. C, segue para a Grécia uma embaixada, composta de três membros, para estudar a legislação de Sólon. Quando de seu retorno, em 452 a.C., são eleitos os decênviros, que, durante o ano de 451 a.C, elaboraram um código em 10 tábuas. Mas, alguns membros do primeiro, e – o que era inovação – alguns plebeus), que, em 450 A.C., redige mais duas tábuas, perfazendo assim, o total de 12 (por isso: Lei das XII Tábuas) Por pretenderem os decênviros perpetuar-se no poder, há revolta popular que os depõe. In Alves, José Carlos Moreira. Direito Romano – 18ª ed. Ver. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 52-53

[311] MOMMSEN, Theodor. **Römisches Strafrechts**. Leipzig: Duncker & Humblot, 1899, p. 56-57,.

A Idade Média, com a influência do Direito Canônico e dos sistemas processuais inquisitoriais, representou um período de acentuado arbítrio. O foco na confissão, muitas vezes obtida por tortura, e a ampla discricionariedade judicial, que permitia a criminalização de condutas sem base legal clara ou a aplicação de penas *ad libitum judicis*[312], marcaram uma era de insegurança jurídica. O conceito de *corpus delicti*, embora utilizado, tinha uma conotação eminentemente probatória, não dogmática, referente aos elementos materiais que corroboravam a existência de um crime, como aponta Brandão ao analisar o vocábulo alemão Tatbestand[313].

5.1.2 O Iluminismo e a Consagração da Razão na Punição

A verdadeira guinada em direção à formulação moderna do princípio da legalidade ocorreu com o Iluminismo, movimento filosófico e político do século XVIII que propunha a racionalização do poder e a proteção das liberdades individuais. Pensadores como Montesquieu, Rousseau e, de forma precursora no campo penal, Cesare Beccaria, lançaram as bases para a ideia de que a lei, e somente a lei, emanada da vontade geral, poderia definir crimes e cominar penas.

Cesare Beccaria, em sua obra seminal "Dos Delitos e das Penas" (1764), defendeu que:

> só as leis podem decretar as penas dos crimes, e esta autoridade não pode residir senão no legislador, que representa a sociedade inteira, unida por um contrato social. Só as leis podem decretar as penas dos crimes, e esta autoridade não pode residir senão no legislador, que representa a sociedade inteira, unida por um contrato social. Ora, o magistrado, que também faz parte da sociedade, não pode com justiça infligir a outro membro dessa

---

[312] COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **Sistema inquisitório e processo em O Mercador de Veneza**. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Direito e psicanálise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 165-166.

[313] BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal - Parte Geral.** Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 52.

> sociedade uma pena que não seja estatuída pela lei; e, do momento em que o juiz é mais severo do que a lei, ele é injusto, pois acrescenta um castigo novo ao que já está determinado. Segue-se que nenhum magistrado pode, mesmo sob o pretexto do bem público, aumentar a pena pronunciada contra o crime de um cidadão. (Beccaria, 1764, p. 35)[314]

Ele clamava por leis claras, precisas e públicas, que antecedessem o fato, a fim de que os cidadãos soubessem exatamente o que é proibido e qual a consequência da violação. Essa visão, fortemente influenciada pelo contratualismo social, buscava erradicar o arbítrio judicial e garantir a previsibilidade e a certeza jurídica, elementos essenciais para a liberdade.

No âmbito da sistematização jurídica, foi Paul Johann Anselm von Feuerbach quem, no início do século XIX, cunhou a formulação clássica do princípio da legalidade[315] (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) em seu Tratado de Direito Penal (1801). Feuerbach não apenas defendeu a necessidade de lei prévia e escrita, mas também introduziu a teoria da coação psicológica, segundo a qual a pena, previamente conhecida, funcionaria como um mecanismo de inibição da conduta criminosa.[316] A legalidade, em sua concepção, vinculava-se diretamente à proteção de "direitos subjetivos" e à garantia individual frente ao poder estatal.

---

[314] BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Trad. De Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 35

[315] A origem do princípio da legalidade é alvo de intensos debates. Conforme aponta Welzel, esse princípio não foi reconhecido pelos romanos, tampouco pelo antigo Direito germânico. A *Constitutio Criminalis Carolina*, promulgada por Carlos V, estabelecia inicialmente uma vinculação do juiz à lei, porém permitia exceções. A ideia de legalidade começou a ser mencionada no Código Penal de José II, da Áustria, sendo impulsionada especialmente durante o período iluminista.

[316] FEUERBACH, Anselm von. **Tratado de Derecho Penal.** Trad. De Eugenio Raúl Zaffaroni. Buenos Aires: Hammurabi, 1989, p. 63.

5.1.3 A Consolidação Dogmática no Século XIX e XX

A partir de Feuerbach, o princípio da legalidade foi gradualmente incorporado aos códigos penais europeus e latino-americanos, transformando-se em um dogma jurídico. A Escola Clássica do Direito Penal, com autores como Francesco Carrara, aprofundou a ideia de que o crime era uma criação jurídica, definida exclusivamente pela lei, e que a pena deveria ser a retribuição por essa violação. Essa vertente reforçou o caráter formal da legalidade, afastando as concepções que buscavam no crime uma "lesão moral" ou "social" desprovida de tipificação legal.

O século XIX também assistiu ao desenvolvimento de uma dogmática penal mais sofisticada, com a inserção de novos elementos na teoria do delito. A tipicidade, por exemplo, como um dos mais importantes elementos do crime, foi formulada por Ernst von Beling em 1906, com base no conceito alemão de *Tatbestand*. Inicialmente concebida como uma mera "descrição objetiva" e isenta de valores, a tipicidade viria a ser subsequentemente refinada por autores como Max Ernst Mayer e Edmund Mezger, que reconheceram sua conexão com a antijuridicidade e os elementos normativos e subjetivos do tipo penal.[317]. O tipo penal que descreve a ação possui, portanto, a mais alta significação para a existência da ação antijurídica: é o fundamento real e de validez (ratio essendi) da antijuridicidade.[318]

A tipicidade, nesse contexto, tornou-se o instrumento técnico-jurídico que concretiza o princípio da legalidade, garantindo que apenas as condutas integradas, subsumíveis a um modelo legal específico sejam consideradas criminosas.

---

[317] BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal - Parte Geral**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 54-58.

[318] Tradução livre dc: "**Strafrecht ist der Inbegrijf der Rechtnormen, welche die Ausübung der staatlichen Strafgewalt reglen, idem sie an das Verbrechen ais Vorausselzung die Strafe ais Rechtsfolge kniipfen".** MEZGER, Edmund. Strafrecht. Ein Lehrbuch. Bcrlin und Munich: Dunckcr und Humblot, 1949. p. 3.

5.2 O Conteúdo Multifacetado da Legalidade: Uma Análise Dogmática

O princípio da legalidade não se esgota em sua formulação lógica formal. Ele se desdobra em quatro subprincípios ou corolários, que juntos delineiam seu conteúdo e alcance na estrutura do Direito Penal.

5.2.1 *Lex Praevia*: A Irretroatividade da Lei Penal Mais Gravosa

O corolário da *lex praevia* estabelece que não pode haver crime nem pena sem lei anterior que os defina e comine, respectivamente. Isso significa que a lei penal incriminadora não pode retroagir para alcançar fatos praticados antes de sua entrada em vigor. Trata-se de uma garantia fundamental de segurança jurídica, que protege o cidadão da surpresa e do arbítrio do poder. Como bem assevera o Prof. Brandão, a proibição de retroatividade goza de "atualidade permanente", evitando a tentação de se introduzir ou agravar punições *a posteriori* em momentos de "alarme social ou de excitação política".[319]

A irretroatividade, contudo, possui uma exceção fundamental: a lei penal mais benéfica (*lex mitior*) retroage para favorecer o réu, ainda que a sentença condenatória tenha transitado em julgado. Essa regra, presente no art. 2º do Código Penal brasileiro[320], reflete a função garantista do Direito Penal, que busca sempre a solução

[319] BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 67.

[320] Lei Penal no tempo - Art. 2º - Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

mais favorável à liberdade individual, como aponta Brandão, parafraseando Paulo de Souza Queiroz.[321]

5.2.2 *Lex Scripta*: A Exigência de Lei Escrita

O princípio da *lex scripta* impõe que a definição de crimes e penas deve ser veiculada por lei em sentido estrito, ou seja, por ato normativo produzido pelo poder legislativo. Este corolário proíbe a criação de crimes e penas por meio de costumes (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*) ou por outras fontes normativas inferiores à lei. A razão reside na necessidade de assegurar a legitimidade democrática e a certeza jurídica, pois a lei escrita, fruto do processo legislativo, é presumivelmente mais refletida e acessível ao conhecimento dos cidadãos.

Juristas como Jescheck enfatizam que a proibição do Direito Consuetudinário em matéria penal é uma das primeiras consequências do princípio da legalidade, vedando a criação de novos tipos penais ou o agravamento de punições por essa via.[322] Brandão, ao analisar a questão, concorda que o costume não pode ser utilizado *in malam partem*. No entanto, ele pondera que o costume pode ter "força derrogatória" quando beneficia o réu, como em casos de condutas socialmente aceitas que formalmente se enquadrariam em tipos penais (ex: a manutenção de motéis ou a prática de "atirador de facas" em circo), demonstrando que o Direito Penal não pode punir o que a própria sociedade, por meio de seu consenso, considera lícito e adequado.[323]

---

[321] SOUZA QUEIROZ, Paulo de. **Direito Penal. Introdução Crítica**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 24, conforme citado por Brandão.

[322] JESCHECK, Hans-Heinrich. **Tratado de Derecho Penal**. Granada: Comares, 1993, p. 121, conforme citado por Brandão.

[323] BRANDÃO, Cláudio**. Curso de Direito Penal - Parte Geral.** Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 65-66.

5.2.3 *Lex Stricta*: A Proibição da Analogia *In Malam Partem*

O corolário da *lex stricta* veda a aplicação da analogia em prejuízo do réu (*analogia in malam partem*). Isso significa que, se uma conduta não se amolda perfeitamente ao modelo abstrato descrito na lei penal, não é permitido ao intérprete estender o alcance da norma para criminalizá-la ou agravar sua pena, mesmo que haja semelhança. A função desse subprincípio é proteger o cidadão contra a criação judicial de crimes e penas, garantindo que o *jus puniendi* se restrinja aos limites expressos da lei. Brandão sublinha que o juiz não pode "ocupar o papel do legislador para criar um novo tipo penal ou para agravar a punibilidade dos crimes já previstos no Ordenamento".[324]

É crucial distinguir a analogia da interpretação analógica. Esta última é um método interpretativo que busca o sentido da norma dentro de seus limites literais possíveis, utilizando comparações com outras figuras ou instituições similares. A interpretação analógica é permitida, pois não se afasta do "sentido literal possível" da lei e, portanto, não viola o princípio da legalidade.[325] A analogia, ao contrário, preenche uma lacuna legal, criando uma nova regra para um caso não previsto.

5.2.4 *Lex Certa*: O Mandado de Determinação ou Taxatividade

O corolário da *lex certa*, também conhecido como princípio da taxatividade ou da determinação, exige que o legislador defina com clareza, precisão e individualização as condutas delituosas e as respectivas penas. Normas penais excessivamente vagas ou

---

[324] Ibidem, p. 59.

[325] GIMBERNAT ORDEIG, Enrique. **Concepto y Método de la Ciencia del Derecho Penal**. Madrid: Tecnos, 1999, p. 64, conforme citado por Brandão.

indeterminadas violam este preceito, pois não permitem que o cidadão saiba com exatidão qual comportamento é proibido. Brandão critica a tendência do legislador moderno em se expressar com signos pouco claros e até mesmo ambíguos, alertando que a falta de precisão na formulação da lei penal significa uma afronta aos cidadãos, que ficam sujeitos à instabilidade e à insegurança.[326]

A indeterminação legislativa, além de comprometer a segurança jurídica, confere ao poder judiciário uma margem de interpretação excessiva, permitindo que o juiz invada o terreno legislativo e, na prática, crie tipos penais, violando a separação de poderes. Como Roxin (1997, p. 161) observa, "se não existe determinação da conduta incriminada, não se poderia falar em eficácia de prevenção geral, visto que o indivíduo não pode conhecer o que se quer proibir.".

A *lex certa*, portanto, é essencial para a efetividade da função de prevenção geral da norma penal e para a proteção da liberdade individual.

5.3 As diversas abordagens do princípio da legalidade na ótica de Zaffaroni, Brandão, Roxin e Jescheck

A contemporaneidade do Direito Penal exige releituras constantes de seus princípios fundamentais. Brandão, Zaffaroni, Roxin e Jescheck com suas distintas formações e metodologias, oferecem perspectivas enriquecedoras sobre o princípio da legalidade, que, embora divergentes em certos matizes, complementam-se na defesa de um Direito Penal garantista.

[326] BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal - Parte Geral.** Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 62.

5.3.1 A legalidade como imperativo político-filosófico na ótica de Eugenio Raúl Zaffaroni

O princípio da legalidade penal, expresso na clássica fórmula de Feuerbach (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), transcende em sua abordagem contemporânea a mera dimensão formal, para se constituir em um verdadeiro imperativo ético-político e filosófico, alicerce do Estado Democrático de Direito. Essa é a premissa central da doutrina de Eugenio Raúl Zaffaroni, para quem a legalidade não é um fim em si mesma, mas um instrumento de contenção do poder punitivo do Estado e uma garantia da liberdade individual frente ao arbítrio.

Zaffaroni desvincula o princípio da legalidade da simples obediência à vontade do legislador, propondo a metáfora do "corte do cordão umbilical" entre a decisão política que origina a norma e a própria norma jurídica.[327] A lei, uma vez promulgada, adquire autonomia e deve ser interpretada de acordo com os princípios e valores do sistema jurídico como um todo, em especial os direitos humanos. Segundo o autor, embora toda norma seja fruto de uma decisão política, ela não pode ser um reflexo mecânico dessa vontade, especialmente se esta não se traduz em termos claros e determinados. A autonomia da norma, assegurada pela legalidade, é essencial para evitar o "discurso de justificação" de um poder punitivo arbitrário que se traveste de legalidade.

> É a própria política criminal que, querendo, escolhe o caminho da segurança jurídica, e o impõe ao direito penal. Também o princípio da legal idade vem imposto pela política criminal, se elege ser racional, porque se a concebemos apenas como a ação contra o crime, seria uma atividade irracional, que combate sem indagar-se para que e sem responder a esta pergunta e, portanto, sem saber

[327] ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral.** 14. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 123.

> por que escolhe qualificar algo como crime. (Zaffaroni, 2022, p. 123)

Em sua análise, Zaffaroni aprofunda-se nas violações históricas da legalidade, como o uso de decretos-leis e outros “atos de força” para criar crimes e cominar penas sem a legitimidade democrática necessária, uma prática comum em regimes de exceção na América Latina. Ele questiona, por exemplo, a constitucionalidade de legislações sobre “crimes hediondos”, argumentando que a indeterminação do termo e suas consequências processuais violam princípios como a presunção de inocência, a igualdade e a humanidade das penas. Para Zaffaroni, a legalidade, portanto, exige uma vigilância constante e crítica por parte dos operadores do direito, para que ela não se torne um mero artifício formal a serviço do poder.

A perspectiva de Zaffaroni não se limita à dogmática penal tradicional, mas se nutre de fontes multidisciplinares, como a filosofia, a história e a criminologia. Ele defende que o saber penal não pode se isolar em uma “torre sem janelas”[328], mas deve considerar a realidade social, os dados políticos e econômicos para uma compreensão crítica e contextualizada do Direito Penal.

> Nem o direito penal é a única realidade e nem esta é caótica, e nem o cientista do direito penal é um orate com um livro na mão, trancado numa torre sem janelas. Temos sustentado posicionamento no sentido de um direito penal estreita mente vinculado a todas as ordens da realidade através da filosofia, que é o centro onde se formam as suas raízes ou, pelo menos, onde devem enraizar-se todos os conhecimentos sobre os entes. (Zaffaroni, 2022, p. 119)

Essa visão integral e multidisciplinar é vital para que o princípio da legalidade seja compreendido em sua plenitude, como uma garantia que se nutre não apenas da

---

[328] ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral.** 14. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 119.

letra da lei, mas de todo o universo de valores e conhecimentos que informam a experiência humana e a luta pelos direitos fundamentais. A legalidade, em sua essência, torna-se um conceito dinâmico que deve ser constantemente reavaliado e defendido contra a “invasão” do arbítrio travestido de legalidade, reforçando-a como um pilar de um sistema de controle social que se pretenda humanitário e racional

5.3.2 O caráter dogmático e a função garantista em Cláudio Brandão

Enquanto Zaffaroni fundamenta sua visão em uma crítica político-filosófica, Cláudio Brandão aborda a legalidade a partir de um prisma marcadamente dogmático e estrutural, focando nos seus corolários como alicerces técnicos indispensáveis para um Direito Penal legitimado. Brandão concebe a legalidade como a "natureza intrínseca da lei penal", que confere ao Estado a potestade repressiva ao mesmo tempo em que a limita de forma rigorosa.[329] Sua análise detalha os quatro corolários do princípio: *lex praevia, lex scripta, lex stricta e lex certa*, cada um funcionando como um requisito formal e material para a validade da norma penal.

Para Brandão, a taxatividade (lex certa) é um dos elementos mais relevantes, pois impõe ao legislador a obrigação de definir crimes e penas com clareza e precisão. Ele ilustra a violação desse corolário com exemplos extraídos da legislação brasileira, como o antigo art. 69 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que incriminava a omissão de organização de dados de forma vaga, esvaziando o conteúdo do princípio e tornando a punição incerta.

Essa imprecisão legislativa, na visão de Brandão, não apenas compromete a segurança jurídica, mas também fragiliza a própria eficácia preventiva da norma penal, pois o cidadão não consegue saber com exatidão o que é proibido. A falta de precisão

[329] Brandão, Cláudio. **Curso de direito penal: parte geral** - 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 57

na formulação da lei penal “significa uma afronta aos cidadãos, que ficam sujeitos à instabilidade e à insegurança”.

No que tange à lex scripta, Brandão defende que o costume não pode ser utilizado *in malam partem* para criar ou agravar crimes. Contudo, em uma interpretação teleológica e garantista, ele argumenta que o costume pode ter “força derrogatória” em favor do réu (*in bonam partem*). Exemplos como a manutenção de motéis à luz do art. 229 do Código Penal demonstram que o Direito Penal não pode ser alheio à realidade social, e que condutas socialmente aceitas ou toleradas podem ter sua tipicidade afastada pela evolução dos costumes. Essa flexibilidade, sempre em favor da liberdade, reforça a natureza protetiva do princípio, impedindo que a lei penal se torne um instrumento de punição de condutas socialmente inofensivas ou até mesmo aceitas.

A visão de Brandão é de que a legalidade não é apenas um postulado abstrato, mas o ponto de partida para toda a construção dogmática do Direito Penal, interligando-se com cada elemento do crime. Ele ressalta que “o significado jurídico do Princípio da Legalidade trata de sua relação com a Teoria do Crime (referentes à tipicidade, à antijuridicidade e à culpabilidade) e com a Teoria da Pena”[330].

> Com efeito, a norma penal incriminatória tem como requisitos formais o preceito e a sanção; do preceito decorre a Teoria do Crime, da sanção, decorre a Teoria da Pena. Os capítulos que se seguem, portanto, dão continuidade ao significado jurídico do Princípio da Legalidade, pois tratam de sua relação com a Teoria do Crime (referentes à tipicidade, à antijuridicidade e à culpabilidade) e com a Teoria da Pena. (Brandão, 2010, p. 58)

Isso evidencia a legalidade como um eixo estrutural que confere coerência e cientificidade ao sistema penal, o que se torna um instrumento eficaz para a limitação do poder punitivo estatal. A legalidade, em sua essência, vincula o juiz à lei, e não à sua vontade ou a um sentimento de justiça subjetivo, garantindo a previsibilidade e a certeza jurídica, elementos indispensáveis para a segurança dos cidadãos.

---

[330] Brandão, Cláudio. **Curso de direito penal: parte geral** - 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 58

5.3.3 A legalidade na perspectiva de Jescheck e Roxin

A doutrina europeia, em especial a alemã, aprofunda a compreensão dos corolários da legalidade com contribuições que se tornaram clássicas. Hans-Heinrich Jescheck enfatiza a legalidade como uma função de garantia da lei penal, subdividindo-a em quatro proibições, que se direcionam tanto ao legislador quanto ao juiz. Para Jescheck, a exclusão do direito consuetudinário (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*) e a proibição da analogia (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*) são direcionadas ao juiz, enquanto a proibição da retroatividade (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*) e da indeterminação da lei penal (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*) são direcionadas ao legislador. Essa divisão clara de responsabilidades é um dos pilares da sua dogmática.

Jescheck sublinha que a exigência de lei escrita é um corolário do princípio da legalidade porque a norma penal deve ser promulgada pelo órgão que representa a vontade popular, ou seja, o Parlamento, garantindo sua fundamentação democrática-representativa[331]. Em sua visão, a reserva legal é mais estrita no Direito Penal do que em qualquer outro ramo do ordenamento jurídico, e o costume não pode ser invocado para criar delitos ou agravar penas. A proibição da analogia, por sua vez, é a segunda consequência do princípio e veda a aplicação de uma norma penal a um caso não previsto, ainda que semelhante, pois o juízo sobre a punibilidade de uma conduta pertence exclusivamente ao legislador. Jescheck reconhece, entretanto, a validade da analogia *in bonam partem* em casos de atenuantes ou causas de justificação, pois o princípio da legalidade visa a proteger o indivíduo, e não a prejudicá-lo.

Claus Roxin, por sua vez, insere a legalidade em seu sistema funcionalista do Direito Penal, que busca aproximar a dogmática da política criminal. Para ele, a legalidade é um pressuposto fundamental para a efetividade da prevenção geral, pois

---

[331] JESCHECK, Hans-Heinrich. **Tratado de Derecho Penal: Parte General**. **Tomo I**. Granada: Comares, 1993, p. 180.

somente com a lei penal clara e precisa o cidadão pode conhecer o que se quer proibir e, assim, orientar sua conduta. Roxin adverte que o principal perigo que ameaça o princípio da legalidade não é a analogia, mas sim as “leis penais indeterminadas”[332].

Neste contexto, Roxin defende que a falta de taxatividade compromete a eficácia preventiva da norma e confere ao juiz uma discricionariedade excessiva, violando o princípio da separação de poderes. Segundo Roxin, uma lei penal excessivamente vaga permite que o julgador invada o terreno legislativo, criando, na prática, novos tipos penais.

Roxin sugere que uma solução para a indeterminação deve ser encontrada através dos “princípios da interpretação em Direito Penal”, segundo os quais um preceito penal será suficientemente preciso e determinado se “do mesmo se possa deduzir um claro fim de proteção do legislador e que, com segurança, o teor literal siga marcando os limites de uma extensão arbitrária da interpretação”[333]. A clareza da norma é essencial para que a vontade do legislador se expresse de forma inequívoca, limitando a atuação do juiz e garantindo a segurança jurídica.

5.3.4 Pontos de convergência e distinção

A análise das perspectivas de Zaffaroni, Brandão, Jescheck e Roxin sobre o princípio da legalidade revela um sólido consenso sobre sua natureza garantista e seu papel de limitação do poder punitivo. Todos os autores convergem na defesa irrestrita dos corolários da legalidade como instrumentos de proteção da liberdade individual.

A principal distinção reside no foco metodológico e no escopo de suas análises. A abordagem de Zaffaroni é mais ampla e político-filosófica, contextualizando a

---

[332] ROXIN, Claus. **Derecho Penal: Parte General. Tomo I.** Madrid: Civitas, 1997, p. 169.

[333] ROXIN, Claus. **Derecho Penal: Parte General. Tomo I.** Madrid: Civitas, 1997, p. 172.

legalidade em uma crítica abrangente ao sistema penal e ao poder estatal. A legalidade, para ele, deve ser um instrumento de deslegitimação de práticas que, embora formalmente legais, violam materialmente os direitos humanos. Já Brandão adota uma perspectiva mais dogmática e pragmática, voltada para a aplicação técnica dos corolários no ordenamento jurídico brasileiro. Sua contribuição é fornecer as ferramentas para identificar e combater as violações da legalidade no cotidiano forense, mostrando como o princípio se interliga com os demais elementos da teoria do crime.

A doutrina de Jescheck, por sua vez, oferece uma sistematização rigorosa e uma divisão clara das proibições da legalidade, enquanto Roxin a integra em seu sistema funcionalista, reforçando a conexão entre dogmática, política criminal e prevenção geral.

Apesar das diferenças, as quatro doutrinas se complementam de maneira robusta. A crítica filosófica de Zaffaroni fornece o arcabouço teórico para a defesa da legalidade como um imperativo ético. A rigorosa análise dogmática de Brandão e Jescheck oferece as ferramentas técnicas para a aplicação precisa dos corolários. A visão funcionalista de Roxin, por fim, insere a legalidade no contexto maior da política criminal, conferindo-lhe uma dimensão prática e teleológica. A legalidade, em suma, é um conceito multifacetado que exige tanto a fidelidade formal à norma quanto a vigilância crítica sobre sua instrumentalização pelo poder.

5.3.5 Desafios Contemporâneos e Releituras do Princípio da Legalidade

Inobstante o exposto, o princípio da legalidade penal, embora consolidado como pilar fundamental do Direito Penal moderno desde sua consagração iluminista no aforismo *nullum crimen, nulla poena sine lege*, enfrenta desafios paradigmáticos em um cenário jurídico-social caracterizado pela liquidez normativa e pela aceleração tecnológica sem precedentes. A complexidade das relações sociais contemporâneas, marcadas pela globalização, digitalização e emergência de novas modalidades

criminosas, tem gerado tensões hermenêuticas que testam os limites epistemológicos dos corolários tradicionais da legalidade penal. Como observa Roxin, "o princípio da legalidade enfrenta o paradoxo de precisar ser suficientemente rígido para garantir segurança jurídica, mas suficientemente flexível para acompanhar a dinâmica social".[334]

Como observou o Ministro Marco Aurélio em voto divergente, "não cabe ao Judiciário, ainda que sob o argumento de suprir omissão legislativa, criar tipos penais ou estender o alcance de normas incriminadoras".[335]

Esta realidade impõe a necessidade de uma releitura cosmopolita do princípio da legalidade, como proposto por Zaffaroni em sua teoria do direito penal humano. [336]

Um dos desafios substanciais do princípio da legalidade se manifesta na crescente dificuldade de manutenção do mandamento de determinação (*lex certa*) diante da complexificação das condutas socialmente danosas. Como observa Ulrich Beck em sua teoria da sociedade de risco[337], a modernidade reflexiva produz perigos difusos e sistêmicos que escapam às categorias tradicionais de tipificação penal. Os crimes ambientais, cibernéticos e econômicos frequentemente demandam a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, elementos normativos do tipo e normas penais em branco, fenômenos que tensionam o princípio da taxatividade.[338]

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem enfrentado esta questão através de uma hermenêutica constitucional que busca equilibrar a necessária precisão típica com a inevitável abertura semântica da linguagem normativa. No julgamento do HC 95.078/RJ, a Corte estabeleceu que "a utilização de conceitos jurídicos

---

[334] ROXIN, Claus. **Derecho Penal - Parte General. Tomo I**. Madrid: Civitas, 1997, p. 169.

[335] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 26**. Voto Min. Marco Aurélio. DJe 06.10.2020, p. 147.

[336] ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O Inimigo no Direito Penal.** 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011, p. 189-215.

[337] BECK, Ulrich. **Risk society. Towards a new modernity**. Londres: Sage Publications, 1992.

[338] GUIVANT, Julia. **A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia.** Estudos Sociedade e Agricultura. 2001.

indeterminados não viola, por si só, o princípio da legalidade, desde que seja possível determinar, com segurança jurídica suficiente, o âmbito de incidência da norma penal".[339]

A proliferação legislativa criminal, fenômeno denominado por Silva Sánchez como "expansão do Direito Penal", representa outro desafio significativo ao princípio da legalidade². A criação compulsiva de tipos penais como resposta imediata a demandas sociais midiáticas – o chamado "populismo penal" – resulta em um ordenamento jurídico-penal hipertrofiado, assistemático e frequentemente contraditório. Esta inflação normativa compromete a função de garantia da legalidade, pois torna praticamente impossível ao cidadão médio conhecer a totalidade das proibições penais vigentes.

O fenômeno do Direito Penal simbólico, analisado por Hassemer[340], evidencia como a instrumentalização política da legislação criminal pode subverter os fundamentos garantistas da legalidade³. Leis penais são promulgadas não com o objetivo primário de prevenir condutas delituosas, mas para transmitir mensagens simbólicas de ação estatal, comprometendo a racionalidade e coerência do sistema normativo.

5.3.6 Direito Penal Simbólico e a Crise da Taxatividade

Uma das mais prementes ameaças ao princípio da legalidade na contemporaneidade reside na proliferação do que se convencionou chamar de "Direito Penal simbólico". O vocábulo "Direito Penal Simbólico" — também referido como "Simbolismo Penal" ou, em acepção crítica, "Direito Penal Demagógico" — teve sua gênese teórica e disseminação inicial na Alemanha, durante a década de 1980, sendo

---

[339] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 95.078/RJ**. Rel. Min. Cármen Lúcia. DJe 14.02.2011.

[340] HASSEMER, Winfried. **Direito Penal Simbólico e Proteção de Bens Jurídicos**. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 1, 1993, p. 24-38.

articulado por expoentes da dogmática penal como Hassemer. Tal concepção, posteriormente, transbordou as fronteiras germânicas, alcançando o cenário jurídico brasileiro, onde passou a integrar o debate acadêmico e legislativo a partir da década de 1990[341].

Este fenômeno caracteriza-se pela produção legislativa de normas penais que, mais do que efetivamente tutelar bens jurídicos ou prevenir condutas delituosas, visam a dar uma resposta política imediata a clamores sociais, muitas vezes impulsionados pelo sentimento de insegurança e vingança. Tais normas, frequentemente elaboradas de forma precipitada e sem o devido rigor técnico, tendem a ser vagas, indeterminadas e de difícil aplicação prática, comprometendo diretamente o corolário da lex certa ou da taxatividade.

A crise da taxatividade manifesta-se quando o legislador, ao invés de definir com clareza e precisão as condutas criminosas e suas respectivas sanções, utiliza-se de conceitos jurídicos indeterminados ou de cláusulas gerais excessivamente abertas. Essa imprecisão, como já apontado por Cláudio Brandão, "significa uma afronta aos cidadãos, que ficam sujeitos à instabilidade e à insegurança"[342]. A ausência de um mandado de determinação claro impede que o indivíduo saiba com exatidão qual comportamento é proibido, minando a função de prevenção geral da norma penal e abrindo margem para o arbítrio judicial. Claus Roxin, nesse sentido, adverte que "se não existe determinação da conduta incriminada, não se poderia falar em eficácia de prevenção geral, visto que o indivíduo não pode conhecer o que se quer proibir"[343].

O Direito Penal simbólico, ao priorizar a aparência de efetividade em detrimento da efetividade real, acaba por gerar uma sensação de impunidade e descrédito no sistema de justiça criminal. A inflação legislativa, com a criação de novos tipos penais

---

[341] OLIVEIRA, Pâmela de Lara. BELONI, Rodrigo. **O Direito Penal Simbólico**. Artigo Jurídico (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito, Centro Universitário de Várzea Grande, Mato Grosso: 2012, p. 3. Acesso em 29 de ago. De 2025.

[342] BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal - Parte Geral.** Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 62

[343] ROXIN, Claus. **Derecho Penal. Parte General**. Madrid: Civitas, 1997, p. 169.

para cada problema social, sem uma análise aprofundada de sua necessidade e adequação, contribui para a fragmentação do ordenamento jurídico e para a perda de coerência do sistema penal. Além disso, a indeterminação das normas penais transfere para o Poder Judiciário a tarefa de definir o que é crime, invadindo a esfera de competência do legislador e violando o princípio da separação de poderes.

A superação do Direito Penal simbólico e a reafirmação da taxatividade exigem um compromisso do legislador com a qualidade técnica da norma penal, priorizando a clareza, a precisão e a necessidade da intervenção penal. É fundamental que a criação de novos tipos penais seja precedida de um debate aprofundado e de uma análise rigorosa de sua real utilidade e de seu impacto nas garantias individuais. Somente assim o princípio da legalidade poderá continuar a cumprir sua função de balizador da legitimidade do Direito Penal e de proteção da liberdade do cidadão.

5.3.7 A Interpretação Judicial e o Ativismo no Contexto da Legalidade

Assim, em continuidade a nossa pesquisa imperioso mencionar que o Poder Judiciário desempenha um papel ambivalente na aplicação do princípio da legalidade. Por um lado, é o guardião da estrita observância da lei, responsável por assegurar que nenhuma conduta seja criminalizada ou punida sem prévia e clara definição legal. Por outro, a complexidade dos casos concretos, a evolução social e a necessidade de adaptar a norma à realidade podem suscitar a tentação do ativismo judicial, que, se não balizado, pode representar uma ameaça à legalidade.

O ativismo judicial, em sua vertente prejudicial à legalidade, manifesta-se por meio da interpretação extensiva in malam partem, da aplicação analógica em prejuízo do réu e da criação de "standards" jurisprudenciais que se afastam da letra da lei. Essas práticas, ao expandir o alcance da norma penal para além dos limites estabelecidos pelo legislador, violam diretamente a *lex stricta* e a *lex scripta*, comprometendo a previsibilidade e a segurança jurídica. A função do juiz, nesse

contexto, é aplicar a lei, e não criá-la, sob pena de usurpar a competência do Poder Legislativo e de fragilizar a garantia individual contra o arbítrio estatal.

No entanto, é preciso distinguir o ativismo judicial prejudicial daquele que se orienta por uma perspectiva garantista. Eugenio Raúl Zaffaroni, ao criticar a própria inconstitucionalidade de normas constitucionais, como as relativas aos crimes hediondos, convoca o Judiciário a uma postura de controle, inclusive sobre o próprio texto constitucional, em defesa dos direitos humanos e dos princípios de igualdade e racionalidade das penas[344]. Esse "ativismo garantista" não busca expandir o poder punitivo, mas sim contê-lo e adequá-lo aos mandados axiológicos superiores, como a dignidade da pessoa humana e a proporcionalidade.

A interpretação judicial, portanto, deve ser um exercício de ponderação e de busca do sentido da norma dentro dos limites impostos pelo princípio da legalidade. A interpretação analógica, que se mantém dentro do "sentido literal possível" da lei, é permitida e até mesmo necessária para a adaptação da norma a novas realidades. Contudo, a analogia *in malam partem*, que preenche lacunas legais para criar novas incriminações ou agravar penas, é vedada, pois representa uma violação direta à reserva legal e à taxatividade.

A atuação do juiz distingue-se da natureza predominantemente política das funções exercidas pelo legislador e pelo administrador.

> a atividade jurisdicional encontra seu fundamento de legitimidade na tutela dos direitos fundamentais, o que exige do juiz uma atuação eminentemente constitucional. A atividade do juiz não se confunde com a atividade preponderantemente política do legislador e do administrador. Notoriamente, o juiz julga em nome do povo, mas não da maioria, pois lhe compete também a tutela das liberdades das minorias. Nessa perspectiva, o cidadão e, em especial, o acusado no processo penal encontram no juiz a garantia de um contrapoder, sempre disposto a exercer o controle de legalidade e de validade dos atos dos demais poderes do

[344] ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Fontes, limites e relações do Direito Penal**. Estocolmo: The National Swedish Council for Crime Prevention, 1975, p. 6-7.

> Estado, bem como a declarar a intangibilidade dos direitos fundamentais. (MARQUES, 2007)[345]

O desafio reside em encontrar o equilíbrio entre a fidelidade à lei e a necessidade de uma interpretação que responda às demandas sociais e aos imperativos de justiça. O Juiz, ao atuar como garantidor da legalidade, deve fazê-lo com rigor técnico e com uma visão crítica do poder punitivo, evitando a tentação de se tornar um "legislador positivo" e reafirmando seu papel de protetor dos direitos fundamentais.[346]

5.3.8 Globalização, Direito Internacional e o Princípio da Legalidade

A crescente interconexão global e a consolidação do Direito Penal Internacional têm gerado novas discussões e desafios para o princípio da legalidade. A criminalização de condutas como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, bem como a atuação de tribunais internacionais como o Tribunal Penal

---

[345] MARQUES, Leonardo Augusto Marinho. O Juiz moderno diante da fase de produção de provas: As limitações impostas pela Constituição. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 24, p. 159-174, 2007.

[346] Neste sentido, “o juiz do mundo atual deva incidir sua atividade na permanente afirmação dos direitos fundamentais abarcados na Constituição da República Federativa de 1988. Deixou o direito de ter aquela concepção formalista outrora concebida, para dar lugar a uma ciência jurídica ampla, aberta a interferências de diversas ciências sociais, a fim de norteá-la na interpretação da norma e na observação das peculiaridades de dado caso, imbuída no ideal de justiça. O magistrado encarna um importante papel, assumindo uma postura de procura da verdade, mediante um procedimento equânime, de igualdade de armas, onde deva prevalecer a ampla defesa e o contraditório, para que, ao final do mesmo, tenhamos uma prolação judicial justa, de maneira a favorecer a verificabilidade ou refutabilidade da pretensão acusatória. O juiz deve sempre, efetivar sua atividade jurisdicional com imparcialidade, no sentido de dar às partes as mesmas oportunidades no desentranhar do procedimento, em respeito ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Todavia, sua neutralidade parece-nos impossibilitada, pois no julgamento da causa, o juiz, humano que o é jamais se despirá desta figura humana para prolatar a decisão.”
DUARTE, Hugo Garcez; MARQUES, Leonardo Augusto Marinho. **Pós-positivismo e hermenêutica: o novo papel do juiz ante a interdisciplinariedade e a efetiva tutela dos direitos fundamentais**. CONPEDI, Salvador, p. 3593-3604, 2010.

Internacional (TPI), levantam questões complexas sobre a aplicação da *lex praevia* e da *lex scripta* em um contexto transnacional.

Zaffaroni, ao analisar as críticas aos tribunais de Nuremberg e Tóquio, que foram questionados por julgarem delitos sem tipificação legal prévia ou cominação de pena, reconhece a complexidade da questão. Embora ele defenda que alguns desses crimes já estavam tipificados em leis internas ou convenções internacionais, a questão da legalidade da pena e da competência do tribunal *post factum* permanece relevante[347]. Isso evidencia a tensão entre a necessidade de punir crimes de lesa-humanidade e a observância rigorosa dos princípios da legalidade, especialmente em situações em que a legislação interna pode ser omissa ou insuficiente.

O diálogo entre o direito interno e o direito internacional, especialmente em matéria de direitos humanos, pode influenciar a interpretação e aplicação da legalidade. Tratados e convenções internacionais ratificados pelos Estados podem servir como parâmetros para a aferição da validade das normas penais internas, ou mesmo para a interpretação de conceitos jurídicos indeterminados, sempre com o foco na proteção da pessoa humana. A internalização de normas de Direito Internacional Penal, por exemplo, pode suprir lacunas na legislação doméstica e fortalecer a proteção de bens jurídicos fundamentais.

No entanto, a globalização também traz consigo o risco de uma "internacionalização" do Direito Penal simbólico, com a criação de tipos penais amplos e indeterminados em nível transnacional, que podem comprometer as garantias individuais. É fundamental que a cooperação internacional em matéria penal seja pautada pelo respeito aos princípios da legalidade e da proporcionalidade, evitando a criação de um "Direito Penal global" que ignore as particularidades dos ordenamentos jurídicos nacionais e as garantias fundamentais dos indivíduos.

---

[347] ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Fontes, limites e relações do Direito Penal**. Estocolmo: The National Swedish Council for Crime Prevention, 1975, p. 13.

5.4 O Futuro da Legalidade Penal: Perspectivas e Propostas

Diante dos desafios contemporâneos, a reafirmação do princípio da legalidade penal torna-se imperativa. Não se trata de um retorno a um formalismo exacerbado, mas de uma defesa consciente de sua função garantista e de sua importância para a construção de um Estado de Direito Democrático. As perspectivas para o futuro da legalidade penal passam pela adoção de medidas que fortaleçam seus corolários e que promovam uma cultura jurídica pautada pelo respeito aos direitos fundamentais.

Neste cenário, é crucial posicionarmos contra a tipificação da Corrupção Privada, pois o legislador deve adotar uma postura de maior rigor técnico na elaboração das normas penais, priorizando a clareza, a precisão e a taxatividade. A criação de novos tipos penais deve ser a *ultima ratio*, reservada apenas para a proteção dos bens jurídicos mais relevantes e quando outras formas de controle social se mostrarem ineficazes. É necessário resistir à tentação do Direito Penal simbólico e da inflação legislativa, que apenas contribuem para a fragilização do sistema e para a insegurança jurídica.

Em segundo lugar, o Poder Judiciário deve exercer sua função interpretativa com prudência e com um compromisso inabalável com a legalidade. A interpretação extensiva in malam partem e a analogia prejudicial devem ser veementemente rechaçadas, enquanto o "ativismo garantista" deve ser incentivado, visando à contenção do poder punitivo e à proteção dos direitos humanos. A jurisprudência deve ser um instrumento de consolidação da legalidade, e não de sua flexibilização, conforme os acórdãos a seguir:

> DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO ESPECIAL. IRRESIGNAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. DESCLASSIFICAÇÃO OPERADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM DO DELITO DE MILÍCIA PRIVADA PARA O CRIME DE ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA ARMADA. MANUTENÇÃO QUE SE IMPÕE. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA IN MALAM PARTEM NO ÂMBITO DO DIREITO PENAL. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E DESPROVIDO. 1

. Depreende-se da interpretação literal da norma disposta no art. 288-A do Código Penal - CP, que o legislador restringiu as hipóteses para a caracterização da milícia privada à prática dos crimes previstos no Diploma Repressivo. 2. Na hipótese, o Tribunal de origem consignou, expressamente, que o grupo criminoso "não se limitava somente aos crimes descritos no Código Penal, os quais podemos destacar: a posse e porte ilegais de armas de fogo de uso permitido e de uso restrito (Lei 10 .826/03), agiotagem (art. 4º, a, da Lei 1.521/51), comércio ilegal de combustíveis (art. 1º, I, da Lei 8 .176/91), entre tantos outros", motivo pelo qual a conduta dos recorridos foi desclassificada do delito previsto no art. 288-A do CP (milícia privada) para o crime tipificado no art. 288, parágrafo único, do mesmo Diploma Legal (associação criminosa armada), mais favorável aos réus. 3 . Correta a conclusão da Corte a quo, pois a ampliação do alcance da norma disposta no art. 288-A do CP, para incluir no âmbito de atuação do grupo criminoso os crimes previstos em legislação extravagante, não pode ser admitida, na medida em que a interpretação extensiva in malam partem é vedada no âmbito do direito penal. Desclassificação operada pelo Tribunal de origem mantida. 4 . Recurso especial conhecido e desprovido.

(STJ - REsp: 1986629 RJ 2022/0045943-0, Relator.: Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, Data de Julgamento: 08/08/2023, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/08/2023)

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. EXECUÇÃO PENAL. PROGRESSÃO DE REGIME. CONDENADO POR CRIME HEDIONDO OU EQUIPARADO REINCIDENTE POR CRIME COMUM . PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. LEI 13.964/2019. ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A PROGRESSÃO DE REGIME . IMPOSSIBILIDADE DE APLICAR AO REINCIDENTE NÃO ESPECÍFICO O PATAMAR DO ART. 112, VII DA LEP. PROSCRIÇÃO À ANALOGIA IN MALAM PARTEM. PRINCÍPIO DO FAVOR REI . ANTE À LACUNA LEGAL INCIDE A NORMA MAIS FAVORÁVEL AO APENADO. ART. 112, V, DA LEP. ANALOGIA IN BONAM PARTEM . POSSIBILIDADE. PROVIMENTO DO RECURSO A FIM DE ESTABELECER O PATAMAR MAIS BENÉFICO À PROGRESSÃO DE REGIME DO RECORRENTE. 1. A Constituição da Republica (art . 5º, XXXIX) assegura que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”, postulado que exige a subsunção estrita das condutas e das sanções criminais à moldura normativa. 2. A Lei 13.964/2019, ao alterar o art . 112 da LEP, não tratou, de forma expressa, das condições para progressão de regime do condenado por crime hediondo ou equiparado reincidente em crime comum, somente disciplinando a gradação da reprimenda do apenado primário (inciso V) e do reincidente específico (inciso VII). 3. O silêncio normativo, contudo, deve ser saneado em atenção aos princípios norteadores da hermenêutica penal, cumprindo observar a proscrição à analogia in malam partem. 4 . Havendo dois incisos que, por analogia, poderiam ser aplicados ao apenado (no caso, o inciso V e o inciso VII), o dispositivo mais benéfico ao acusado (inciso V) é a única solução

> possível, pois a adoção do critério mais gravoso inevitavelmente importaria afronta ao princípio da vedação à analogia in malam partem e do favor rei. Doutrina. 5. Recurso ordinário em habeas corpus a que se dá provimento a fim restabelecer a decisão de 1º grau, que aplicou ao apenado o patamar mais benéfico para a progressão de regime (art . 112, inciso V, da LEP).
>
> (STF - RHC: 200879 SC 0282451-46.2020.3 .00.0000, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 24/05/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 14/06/2021)

Por fim, o diálogo entre a dogmática penal, a criminologia e a política criminal é essencial para a construção de um Direito Penal mais justo e eficaz. A compreensão das causas e consequências da criminalidade, a análise crítica das políticas de segurança pública e a busca por alternativas à pena privativa de liberdade são elementos que devem ser incorporados ao debate sobre a legalidade. Somente assim será possível construir um sistema penal que concilie a necessidade de proteção social com o respeito irrestrito às garantias individuais, reafirmando o princípio da legalidade como um baluarte da liberdade e da dignidade humana.

5.5 O PROCESSO DE INTERPRETAÇÃO DA LEI PENAL À LUZ DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – interpretação e analogia: a tensão entre a norma e o caso concreto

O princípio da legalidade, ao exigir lei estrita e certa, impõe limites rigorosos à atividade interpretativa do juiz em matéria penal. A interpretação da lei, em sua essência, consiste em extrair o sentido e o alcance de uma norma jurídica. No Direito Penal, essa atividade deve ser conduzida com a máxima prudência e com um compromisso inabalável com o princípio do favor rei, de modo a garantir que nenhuma conduta seja criminalizada ou punida para além do que foi expressamente previsto pelo legislador.

A principal tensão interpretativa em Direito Penal reside na distinção entre interpretação analógica e analogia. Conforme ensina Brandão, a interpretação analógica é um método hermenêutico legítimo, que busca o sentido da norma dentro de seus limites literais possíveis, utilizando comparações com outras figuras ou instituições similares. Um exemplo é a interpretação do termo “outros instrumentos perigosos” do Código Penal para incluir objetos não expressamente listados, mas que se enquadram na mesma categoria valorativa. Essa interpretação é permitida, pois se mantém dentro do “sentido literal possível” da lei, não violando, assim, o princípio da legalidade.

A analogia, por outro lado, é um procedimento de integração de uma lacuna legal. Se uma conduta não está prevista em lei, mas se assemelha a outra que é, a analogia permite a aplicação da norma existente ao caso não previsto. No Direito Penal, essa prática é veementemente proibida quando prejudicial ao réu (*in malam partem*), sob pena de violação direta do corolário da lex stricta. A função do juiz, nesse contexto, é aplicar a lei, e não preencher suas lacunas para criar novas incriminações, o que seria uma usurpação da competência legislativa. Jescheck, ao tratar da proibição da analogia, é categórico ao afirmar que “a razão interna desta proibição, assim como a exclusão do Direito consuetudinário, deve ser vista em que o enjuiciamento[348] da punibilidade de uma infração corresponde só ao legislador”[349].

Contudo, a analogia é admitida e até mesmo encorajada quando beneficia o réu (*in bonam partem*), como no caso de causas de justificação ou de diminuição de pena. Esse uso benéfico da analogia, como bem pontua Brandão, não se contrapõe aos fins do princípio da legalidade, pois “não tolhe a liberdade humana, mas contribui para estendê-la”[350].

---

[348] O enjuiciamento – em tradução livre, acusação – é o processo de julgar ou avaliar algo ou alguém, seja em um sentido geral, como a emissão de uma sentença, seja em um sentido técnico e jurídico, referindo-se à condução de um processo judicial e à realização de um julgamento para determinar a culpa ou a inocência. O termo também pode se referir às leis que regulamentam esses processos, como o Código de Processo Civil ou o Código de Processo Penal.

[349] JESCHECK, Hans-Heinrich. **Tratado de Derecho Penal: Parte General. Tomo I**. Granada: Comares, 1993, p. 180.

[350] BRANDÃO, Cláudio. **Teoria jurídica do crime**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 60.

5.6 O Princípio da Intervenção Mínima como Contraponto ao Expansionismo Penal – Os limites da interpretação judicial e o ativismo garantista

Em contraposição aos fenômenos expansionistas, o princípio da intervenção mínima emerge como limite axiológico fundamental ao poder punitivo estatal. Ferrajoli, em sua obra "Direito e Razão", estabelece os fundamentos teóricos de um garantismo penal que delimita com precisão os contornos legítimos da intervenção criminal do Estado.

Sobre a intervenção mínima na teoria de Ferrajoli, destacamos em seu "Direito e Razão":

> [...] se aplicada ao delito ou ainda aos problemas de justificação da legislação, a mesma comporta o fato de que o direito penal não possui a tarefa de impor ou de reforçar a (ou uma determinada) moral, mas, sim, somente de impedir o cometimento de ações danosas a terceiros.[...] Para que se possa proibir e punir comportamentos, o princípio utilitário da separação entre direito e moral exige, como igualmente necessário, o fato de que os mesmos ofendam concretamente bens jurídicos alheios, cuja tutela é a única justificação das leis penais enquanto técnicas de prevenção daquelas ofensas. O Estado, com efeito, não deve imiscuir-se coercitivamente na vida moral dos cidadãos nem mesmo promover-lhes, de forma coativa, a moralidade, mas, somente, tutelar-lhes a segurança, impedindo que os mesmos causem danos uns aos outros. (Ferrajoli, 2012, p. 178) [351]

Em contrapartida, o ativismo judicial, quando desmedido, pode ser uma ameaça à legalidade penal. Manifesta-se na forma de interpretações extensivas que extrapolam o sentido literal da lei, na aplicação de analogia *in malam partem* e na criação de “standards” jurisprudenciais que fragilizam a taxatividade. Para Zaffaroni, a interpretação que amplia a esfera de atuação do poder punitivo é um risco, pois legitima

[351] FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 178.

um “ativismo judicial” que pode desvirtuar a finalidade garantista do Direito Penal. É crucial, portanto, que a interpretação judicial seja balizada pelos princípios constitucionais e pela estrita observância da lei.

No entanto, há uma vertente de ativismo que se alinha aos preceitos da legalidade: o “ativismo garantista”, defendido por Zaffaroni. Essa postura não visa a expandir o poder punitivo, mas a contê-lo. Zaffaroni, ao criticar a própria constitucionalidade de normas como as relativas aos crimes hediondos, convoca o Judiciário a uma postura de controle, inclusive sobre o próprio texto constitucional, em defesa dos direitos humanos. Esse ativismo, portanto, atua como um “freio” ao poder estatal, garantindo que a aplicação do Direito Penal seja sempre proporcional e respeitadora da dignidade da pessoa humana. A interpretação da lei, nesse contexto, deve ser teleológica e axiológica, buscando a solução que melhor se harmonize com os princípios constitucionais.

O desafio reside em encontrar o equilíbrio entre a fidelidade à lei e a necessidade de uma interpretação que responda aos imperativos de justiça e às demandas sociais, sem, contudo, violar o princípio da legalidade. A interpretação deve ser um exercício de ponderação, que leve em consideração não apenas o texto legal, mas também o contexto social, os valores constitucionais e as finalidades do Direito Penal. É fundamental que os magistrados atuem com rigor técnico e com uma visão crítica do poder punitivo, evitando a tentação de se tornarem “legisladores positivos” e reafirmando seu papel de protetores dos direitos fundamentais. A jurisprudência, ao invés de ser um instrumento de flexibilização da legalidade, deve ser um meio de sua consolidação, garantindo a previsibilidade e a segurança jurídica, ao mesmo tempo em que promove a justiça e a proteção dos direitos humanos.

A taxatividade (lex certa), como já debatido, exige que as normas penais sejam redigidas com a maior precisão possível para evitar a discricionariedade judicial. Roxin, em sua obra, adverte que as leis penais indeterminadas tornam a pena imprevisível, minando a eficácia da prevenção geral. Para ele, a falta de determinação da conduta incriminada impede que o indivíduo saiba o que é proibido, o que inviabiliza a função de

prevenção geral da norma[352]. O autor propõe, contudo, que os conceitos indeterminados não são totalmente proibidos, desde que o legislador forneça critérios para a sua interpretação, como a técnica dos “casos especialmente graves” ilustrados com exemplos (ex: §§ 243 do StGB alemão). Para Roxin, a clareza da norma é essencial para que a vontade do legislador se expresse de forma inequívoca, limitando a atuação do juiz e garantindo a segurança jurídica.

Brandão, alinhado a essa visão, critica a “tendência do legislador moderno em se expressar com signos pouco claros e até mesmo ambíguos”, ressaltando que a falta de precisão transfere ao Judiciário a tarefa de definir o que é crime, violando a separação de poderes. Ele defende uma interpretação restritiva que evite a ampliação do alcance da norma para além do que foi expressamente previsto. Para o jurista brasileiro, a indeterminação legislativa compromete a segurança jurídica, pois os cidadãos ficam “sujeitos à instabilidade e à insegurança”[353].

Em síntese, a interpretação da lei penal é um exercício delicado de conciliar a necessidade de aplicação da norma a fatos concretos com a estrita observância do princípio da legalidade. É um processo que exige a fidelidade à lei, mas também a consciência crítica sobre o seu papel e os seus limites. A analogia, a interpretação extensiva e os conceitos indeterminados são ferramentas que, se utilizadas de forma desmedida, podem corroer as garantias fundamentais do cidadão. O ativismo garantista, por outro lado, surge como uma resposta a essa fragilidade, fortalecendo a legalidade ao questionar a própria legitimidade de normas que se mostram materialmente inconstitucionais.

---

[352] ROXIN, Claus. **Derecho Penal: Parte General. Tomo I**. Madrid: Civitas, 1997, p. 169.

[353] BRANDÃO, Cláudio. **Teoria jurídica do crime**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 62.

5.6.1 A irretroatividade da lei penal e o princípio da legalidade

A irretroatividade da lei penal mais gravosa é um dos corolários mais antigos e fundamentais do princípio da legalidade (*lex praevia*). Sua importância reside na garantia da previsibilidade e da segurança jurídica, protegendo o indivíduo contra o arbítrio estatal de punir condutas que, no momento de sua prática, não eram consideradas crimes, ou de agravar a pena de um delito *a posteriori*. Zaffaroni, ao analisar a história do Direito Penal, destaca as violações a esse princípio em contextos de exceção, como nos tribunais de Nuremberg e Tóquio, onde a criação de tipos penais e a cominação de penas retroativas foram questionadas à luz da legalidade.

A doutrina de Jescheck é clara ao tratar da irretroatividade como uma das quatro proibições da legalidade, dirigida ao legislador. Ele defende que tanto a criminalização retroativa de uma conduta quanto a introdução de uma pena mais grave são constitucionalmente inadmissíveis. Roxin também reforça a necessidade da *lex praevia*, afirmando que “a proibição de retroatividade goza de uma atualidade permanente, porque evita que o criador da norma legal possa cair na tentação de introduzir punições ou agravar a posteriori, o que poderia ser frequente em vista de estados de alarme social ou de excitação política”[354]. Para Brandão, a proibição de retroatividade é um “eficaz instrumento de segurança jurídica” que limita a atividade penal do legislador e do julgador.

Contudo, a regra da irretroatividade comporta uma exceção fundamental, presente em praticamente todos os ordenamentos jurídicos democráticos, incluindo o brasileiro: a retroatividade da lei penal mais benéfica (*lex mitior*). Se uma lei posterior descriminaliza uma conduta (*abolitio criminis*) ou comina uma pena mais branda, ela deve retroagir para favorecer o réu, ainda que a sentença já tenha transitado em julgado. Essa exceção, conforme a doutrina de Brandão, reforça a natureza garantista e pró-liberdade do Direito Penal, que busca sempre a solução mais favorável ao

[354] ROXIN, Claus. **Derecho Penal: Parte General. Tomo I**. Madrid: Civitas, 1997, p. 161.

indivíduo. Zaffaroni, por sua vez, vê a *lex mitior* como um reflexo da humanidade das penas e do princípio de que o Direito Penal deve atuar como um limitador do poder, e não como um instrumento de opressão.

5.6.2 A legalidade e o Direito Penal Internacional

A globalização e a emergência de crimes transnacionais trouxeram novos desafios para a aplicação do princípio da legalidade, em especial no que se refere ao Direito Penal Internacional. A criação de tribunais internacionais, como o TPI, e a tipificação de crimes como genocídio e crimes contra a humanidade levantam questões complexas sobre a aplicação da *lex praevia* e da *lex scripta* em um contexto supranacional.

Zaffaroni, em sua análise, reconhece a tensão entre a necessidade de punir atrocidades inomináveis e a observância rigorosa das garantias individuais. Ao analisar os tribunais de Nuremberg, ele questiona a legalidade da pena e a competência do tribunal *post factum*, argumentando que a jurisdição do vencedor pode violar a legalidade estrita. Contudo, ele defende que muitos dos crimes julgados já eram ilícitos graves pelas leis internas dos países ou por convenções internacionais existentes, o que atenua a crítica à *lex praevia*.

Roxin, por sua vez, aponta para a flexibilidade inerente ao Direito Internacional, que muitas vezes se desenvolve por meio de costumes e princípios gerais. Essa flexibilidade, no entanto, pode entrar em conflito com a rigidez do princípio da legalidade penal, tal como concebido nos sistemas jurídicos nacionais. O desafio, portanto, reside em construir um Direito Penal Internacional que seja eficaz na repressão de crimes transnacionais, mas que, ao mesmo tempo, respeite rigorosamente os princípios da legalidade, da taxatividade e das garantias individuais.

A harmonização entre o direito interno e o internacional deve ser um processo de mão dupla. Tratados e convenções internacionais ratificados pelos Estados podem

servir como parâmetros para a interpretação e aplicação das leis penais internas, influenciando o Direito Penal na proteção de bens jurídicos fundamentais, como a dignidade humana. No entanto, é fundamental que a cooperação internacional seja pautada pelo respeito aos princípios da legalidade, evitando a criação de um “Direito Penal global” que ignore as garantias fundamentais. A legalidade, nesse sentido, continua a ser o baluarte da liberdade, mesmo diante das complexidades do mundo contemporâneo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com ênfase no aspecto histórico e político, o presente trabalho buscou analisar criticamente as propostas, na atualidade, de criminalização da corrupção privada no contexto do Direito Penal brasileiro, alinhando-se aos pilares do Garantismo Penal e do Estado de Direito Democrático, conforme estabelecido na premissa desta tese. A corrupção, fenômeno histórico e transnacional, permeia tanto a esfera pública quanto a privada, sendo responsável por impactos econômicos, institucionais e sociais profundos.

Durante o desenvolvimento do presente trabalho, no segundo capítulo, realizou-se uma análise diacrônica e estrutural do fenômeno da corrupção no Brasil, demonstrando que não se trata de um desvio comportamental episódico, mas de uma prática enraizada no patrimonialismo histórico. Desde o período colonial, passando pelo Império e pelas diversas fases republicanas, constatou-se a sistemática confusão entre as esferas pública e privada, evidenciando que a cultura de apropriação do Estado e a fragilidade dos mecanismos de controle constituem barreiras seculares que transcendem a mera tipificação penal, exigindo uma compreensão sociológica profunda das relações de poder no país.

No terceiro capítulo, a presente pesquisa dedicou-se à delimitação conceitual da corrupção privada e ao exame crítico da lacuna legislativa no ordenamento jurídico brasileiro. Investigou-se a insuficiência das normas fragmentárias vigentes, como a Lei de Propriedade Industrial e o Estatuto do Torcedor, frente aos compromissos assumidos em tratados internacionais, notadamente as Convenções de Mérida e Palermo. A análise dos modelos doutrinários — patrimonialista, concorrencial e lealístico — e o estudo de direito comparado revelaram a complexidade de transpor institutos alienígenas para o Brasil sem uma filtragem constitucional rigorosa, apontando para a tendência de hibridização dos bens jurídicos tutelados.

Assim, no quarto capítulo, estabeleceu-se a premissa teórica fundamental da pesquisa: a primazia dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito. Ao

traçar a evolução histórica do Estado, do modelo Absoluto ao Democrático, demonstrou-se que a legitimidade do poder punitivo contemporâneo reside na estrita observância das garantias individuais. Discutiu-se, ainda, a influência da biopolítica e a necessidade de conter o expansionismo penal que, sob o pretexto de eficiência econômica ou moralização de mercado, ameaça transformar o cidadão em mero objeto de intervenção estatal, desrespeitando a dignidade da pessoa humana.

Por fim, no quinto capítulo, a pesquisa aprofundou-se na dogmática do princípio da legalidade penal, dissecando seus corolários — *lex praevia, lex scripta, lex stricta* e, fundamentalmente, *lex certa*. Através do diálogo entre as doutrinas de Zaffaroni, Brandão, Roxin e Jescheck, evidenciou-se que a taxatividade é o principal baluarte contra o arbítrio judicial. Concluiu-se que a utilização de conceitos vagos e indeterminados na tipificação da corrupção privada, como "vantagem indevida" ou "dever de lealdade", fere mortalmente a segurança jurídica, transferindo indevidamente ao Judiciário a tarefa de definir o injusto penal, o que é inadmissível em um sistema garantista.

Partindo dessas análises, concluímos que a compreensão da evolução histórica e da natureza transnacional da corrupção foi importante para o desenvolvimento desta análise, pois permitiu reconstruir o fenômeno e as respostas dos ordenamentos jurídicos de cada época. Referido estudo histórico fundamentou a análise crítica, revelando que a decisão dogmática deve respeitar a trajetória dos limites e funções do Direito Penal, sob a constatação de que a extensão do Direito Penal para abarcar condutas privadas – motivada por pressões de moralização – apresenta riscos significativos à legalidade, à segurança jurídica e à própria eficácia do sistema punitivo, ameaçando a coesão de todo o ordenamento jurídico.

Neste cenário, a tentativa de criação de um tipo penal próprio para a corrupção privada viola o conteúdo material do princípio da legalidade penal em suas dimensões, configurando-se como inadequada. Ademais, a incriminação de condutas privadas sem ofensa a bens jurídicos essenciais ou de base constitucional clara, como ocorre com conceitos imprecisos como "lealdade empresarial" ou "ética concorrencial", carece da indispensável taxatividade (lex certa), requisito central da Legalidade. As propostas

legislativas atuais, ao descreverem ações em termos excessivamente vagos — como “vantagem indevida entre particulares” ou “violação da lealdade negocial” —, enfraquecem de forma dramática a segurança jurídica. Esta indeterminação normativa transfere indevidamente ao intérprete (juiz ou promotor) o poder de criar a norma no caso concreto, comprometendo a separação de poderes. Esta vaguidade conceitual, além de gerar insegurança no setor econômico, legitima a atuação estatal arbitrária e seletiva, em frontal oposição à exigência de certeza e previsibilidade do Direito Penal garantista, pilar fundamental do Estado Democrático de Direito.

Aprofundando a crítica sobre a violação da lex certa, é imperioso destacar que a importação de conceitos vagos para o tipo penal de corrupção privada — como "dever de lealdade" ou "justa concorrência" — inaugura uma perigosa fase de hermenêutica criativa no Direito Penal brasileiro. Ao criminalizar a violação de um dever contratual privado sem a descrição minuciosa da conduta proibida, o legislador transfere a definição do injusto penal para a subjetividade do magistrado. Em um Estado de Direito Democrático, a legalidade não é apenas uma barreira formal, mas uma garantia material de que o cidadão não será surpreendido por interpretações judiciais ex post facto. A indefinição do que constitui "vantagem indevida" no ambiente de negócios — onde a obtenção de vantagem é a própria essência da atividade econômica — transforma o juiz penal em um árbitro moral das relações de mercado, função para a qual o Direito Penal não foi concebido e não possui instrumental dogmático adequado.

A pesquisa também revelou que o ordenamento brasileiro já dispõe de instrumentos suficientes e eficazes para coibir a corrupção no setor privado nas esferas civil, administrativa e corporativa, tornando a intervenção penal desnecessária, considerando que existem legislações como a Lei de Concorrência Desleal, a Lei Anticorrupção e os mecanismos de compliance que oferecem proteção adequada e robusta à concorrência leal e à integridade dos mercados, dentre outros interesses. Constatou-se que a intervenção penal direta, nestas circunstâncias, configura um expansionismo punitivo inadequado, pois busca criminalizar condutas que podem e devem ser sancionadas por vias menos gravosas e mais especializadas, desviando o

Direito Penal de sua função primordial de proteção de bens jurídicos essenciais e violando o postulado da intervenção mínima (*ultima ratio*).

A expansão da tutela penal para relações estritamente privadas ignora a lógica da fragmentariedade e da subsidiariedade, princípios basilares do Garantismo Penal. A insistência na via criminal desconsidera que o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Civil possuem mecanismos de resposta mais céleres e eficazes para a recomposição do equilíbrio concorrencial e ressarcimento de danos. A sobreposição de instâncias punitivas — penal, administrativa (CADE, CVM) e civil — gera um bis in idem funcional que, além de onerar o Estado, cria um ambiente de insegurança jurídica que afugenta investimentos e paralisa a inovação corporativa. A tutela penal deve ser reservada para ofensas intoleráveis aos bens jurídicos mais relevantes, e não utilizada como ferramenta primária de regulação de mercado, sob pena de banalizar a ultima ratio.

Revelou-se que o custo social e processual da expansão penal para abarcar o vasto e complexo campo das relações privadas de mercado é desproporcional ao ganho de tutela, sobrecarregando ainda mais um sistema de justiça criminal já em colapso. Assim, do ponto de vista técnico-dogmático, a tipificação apresenta desafios intransponíveis que comprometem sua aplicação prática. Como dito, a impossibilidade de se definir com precisão o conceito de “vantagem indevida” em um contexto de negociações contratuais privadas e mútuas, em que o benefício é inerente à transação mercantil, conduziria inevitavelmente à seletividade punitiva e a uma profunda insegurança jurídica no ambiente corporativo e econômico. A seletividade, por sua vez, acabaria por focar a repressão em atores menos poderosos, mantendo a impunidade em estruturas mais complexas. A proteção efetiva da integridade econômica e da concorrência pode e deve ser assegurada por instrumentos regulatórios e sancionatórios já existentes, reforçando a conclusão inequívoca sobre a desnecessidade e a imprudência da expansão do Direito Penal.

A análise de experiências internacionais em países como Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos reforça pragmaticamente o entendimento de que a regulação eficaz da corrupção privada não depende primariamente do Direito Penal, mas sim da

implementação de políticas integradas e sistêmicas. Estes modelos privilegiam a prevenção e a responsabilização empresarial através de programas de compliance corporativo, governança transparente, códigos de conduta e a responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas. A criminalização, na ausência de uma cultura de integridade consolidada, não é o catalisador de uma ética corporativa; ao contrário, a função preventiva mais efetiva reside na aplicação de instrumentos extrapenais que promovem mudanças culturais profundas e duradouras, baseadas em incentivos e fiscalização especializada, e não apenas na ameaça penal abstrata.

Nesse contexto, o desenvolvimento da análise comparada reforça que a eventual importação de modelos punitivos da Alemanha ou do Reino Unido deve passar por uma rigorosa filtragem constitucional. O Brasil, com suas peculiaridades inquisitoriais e histórico de seletividade punitiva, não pode adotar tipos penais abertos que funcionam em outros ordenamentos sem considerar o risco de autoritarismo judicial. A experiência internacional demonstra que os países mais exitosos no combate à corrupção privada são aqueles que investiram na robustez dos controles internos e na responsabilidade da pessoa jurídica, e não aqueles que apostaram na expansão desenfreada do encarceramento. Portanto, a rejeição à tipificação penal da corrupção privada no atual cenário não é uma negação do problema, mas uma afirmação de fidelidade aos princípios da legalidade estrita e da intervenção mínima, essenciais para a manutenção da racionalidade do sistema punitivo brasileiro.

Conclui-se que a criminalização da corrupção privada, embora socialmente motivada, insere-se de forma crítica na perigosa trajetória do expansionismo penal. Trata-se de um movimento em que a ética empresarial é indevidamente transformada em obrigação penal, instrumentalizando o Direito Penal como ferramenta de moralização simbólica e ameaçando a coerência e os princípios fundamentais do sistema. É necessário, contudo, enfatizar que o Direito Penal não possui função pedagógica primária de construção de ética empresarial; sua função é a proteção de bens jurídicos. A crença de que a ameaça da pena privativa de liberdade, por si só, é capaz de alterar a cultura do "patrimonialismo histórico brasileiro" constitui uma falácia do panpenalismo. A verdadeira transformação reside na "autorregulação regulada" e no

fortalecimento dos sistemas de compliance. A cultura de integridade corporativa se constrói mediante incentivos de governança e fiscalização administrativa técnica, e não através da etiquetação criminosa de condutas negociais, o que muitas vezes serve apenas para oferecer uma resposta populista a problemas estruturais complexos, sem efetividade prática na redução da corrupção.

O ineditismo da presente tese reside, primordialmente, na aplicação rigorosa do referencial teórico do Garantismo Penal para a análise crítica da criminalização da corrupção privada. Diferentemente das abordagens tradicionais, que costumam tratar o tema sob a ótica predominante da Política Criminal ou da exegese de convenções internacionais, esta pesquisa inova ao deslocar o eixo da discussão para o Princípio da Legalidade Penal, especificamente em sua vertente da Taxatividade (*Lex Certa*).

Demonstrou-se que a tipificação de conceitos fluidos e indeterminados, como "vantagem indevida entre particulares" ou "violação do dever de lealdade", acarreta insegurança jurídica e fomenta o ativismo judicial, violando o núcleo político-estatal da legalidade. Além disso, o trabalho questiona a necessidade da incriminação sob o prisma da Intervenção Mínima (*ultima ratio*), argumentando que tal movimento representa um expansionismo penal injustificado, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de instrumentos eficazes nas esferas cível, administrativa e de compliance para o enfrentamento do ilícito.

Adicionalmente, a pesquisa estabelece uma conexão inédita e profunda entre a matriz histórica da corrupção brasileira — o Patrimonialismo — e a contemporânea pressão pela tipificação da corrupção privada. A tese evidencia que a dificuldade histórica nacional em diferenciar as esferas pública e privada constitui a raiz do problema, o que explica tanto a lacuna legislativa pregressa quanto a atual demanda punitiva. Ao contextualizar a corrupção privada neste marco histórico-estrutural, o estudo oferece um fundamento robusto para a crítica, transcendendo a mera análise dogmática.

Assim, a originalidade do trabalho consubstancia-se na articulação metodológica entre a História do Direito e a Teoria do Estado (com o patrimonialismo como causa estrutural) e a Dogmática Penal Garantista (com a taxatividade e a *ultima ratio* como

limites constitucionais), concluindo que a criminalização proposta configura um desvio ilegítimo da função do Direito Penal.

Em síntese, a resposta adequada e constitucionalmente válida ao fenômeno deve ser estruturada por políticas preventivas, educação ética, governança corporativa e responsabilização civil e administrativa, conforme propugnado nesta tese. O Direito Penal deve ser reservado, como último e excepcional recurso, apenas para aquelas condutas que efetivamente ameacem bens jurídicos fundamentais, assegurando que o sistema de justiça penal permaneça equilibrado, garantista e compatível com os pilares do Estado de Direito Democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAS, Vladimir. Torcendo o direito penal. Blog do Vlad, 03 ago. 2010.

ADVOGADOS RSA. A Criminalização da Corrupção no Sector Privado. Lisboa, 23 nov. 2020.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia: a crise brasileira e o combate à corrupção. São Paulo: Todavia, 2019.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. A interpretação Jurídica No Estado Democrático de Direito: Contribuição a Partir da Teoria do Discurso de Jurgen Habermas. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). Jurisdição e Hermenêutica Constitucional. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 301-357.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino; BORGES, Jaqueline da Silva. História da corrupção no Brasil: das origens coloniais aos escândalos contemporâneos. [S.l.]: [s.n.], 2025. p. 14-20.

BARRETO, Emanuel. A necessária criminalização da corrupção privada. Não Aceito Corrupção, 03 nov. 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BECK, Ulrich. Risk society. Towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.

BECKER, B. K. Amazônia: Geopolítica na Virada do III Milênio. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

BIDINO, Claudio. O problema específico da corrupção no setor privado (no Brasil e em Portugal). In: SANTOS, Cláudia Cruz; BIDINO, Claudio; MELO, Débora Thaís de. A corrupção: reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal. Coimbra: Ed. Coimbra, 2009. p. 204.

BINDER, Alberto M. Introdução ao Direito Processual Penal. Tradução de Fernando Zani. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal: parte especial 5 - dos crimes contra a administração pública. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRANDÃO, Cláudio. Curso de Direito Penal - Parte Geral. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 52.

BRANDÃO, Cláudio. Direitos humanos e corrupção: a interface entre poder e desenvolvimento na convenção interamericana contra a corrupção. Ciências Criminais em Perspectiva, v. 1, n. 1, 2020.

BRANDÃO, Cláudio. Introdução ao Direito Penal. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BRANDÃO, Cláudio. Significado político-constitucional do direito penal. Revista do Instituto de Ciências Penais, v. 1, 2006.

BRANDÃO, Cláudio. Teoria Jurídica do Crime. São Paulo: Atlas, 2015.

BRANDÃO, Cláudio. Teorias da conduta no direito penal. Revista de informação legislativa, v. 37, n. 148, p. 89, 2000.

BRANDÃO, Cláudio. Tipicidade Penal: dos elementos da dogmática ao giro conceitual do método entimemático. Coimbra: Almedina, 2012.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (de 24 de janeiro de 1967).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (de 5 de outubro de 1988).

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil (de 24 de fevereiro de 1891).

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937).

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).

BRASIL. Código Criminal do Império do Brazil (de 16 de dezembro de 1830).

BRASIL. Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940).

BRASIL. Código Penal da República dos Estados Unidos do Brazil (Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890).

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Art. 12.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1 (de 17 de outubro de 1969).

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

BRASIL. Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003 (Estatuto do Torcedor), com redação dada pela Lei nº 12.299, de 29 de julho de 2010. Art. 41-C.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

BRASIL. Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte). Art. 165.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Art. 195, IX e X.

BRASIL. Ordenações Filipinas. Livro V. Lisboa: 1603.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012 (Reforma do Código Penal). Art. 167.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4.436, de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 95.078/RJ. Rel. Min. Cármen Lúcia. DJe 14.02.2011.

BRÊTAS DE CARVALHO DIAS, Ronaldo. Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores? Trad. Carlos Alberto Álvaro Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, 2000, v.3, p . 473-486.

CARVALHO, Ney Oscar Ribeiro de. O Encilhamento: anatomia de uma bolha brasileira. São Paulo, 2004.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Direito Constitucional. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CHAVES, Anna Cecília Santos. A corrupção Privada no Brasil. Revista Jurídica ESMP-SP, v. 4, 2013, p. 242.

COMPARATO, Fábio Konder. A Legitimidade da Constituição Brasileira: Uma Análise do Processo de Reforma Constitucional. São Paulo: Atlas, 2008, p. 145-189.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Maxiprocessos e o devido processo legal. Revista de Direito Processual Penal, Porto Alegre, 2020. v. 6, n. 2, p. 77-104.

D'ARAUJO, Maria Celina Soares. O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.p. 26-35

DECOMAIN, Pedro Roberto. Crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

DEL NEGRI, André. Teoria da Constituição e do Direito Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DÍAZ, Elías. Estado de Derecho y Derechos Humanos. Novos Estudos Jurídicos, v.11, n.1, p.09-25, UNIVALI, 2006.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 14. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2017. p. 45-46.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Acesso à justiça no estado democrático de direito e à qualidade das decisões judiciais. Direito Izabela Hendrix, v. 3, n. 3, 2004.

FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/1992 e legislação complementar. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Tradução Roberto Machado. 20.ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2004.

FOUCAULT, Michel. Segurança, território, população: curso dado no Collége de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo; Martins Fontes, 2008.

FRANCO, Alberto Silva. Código de Processo Penal e sua interpretação jurisprudencial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FRENCH, John D. Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GASPARI, Elio. A Ditadura Envergonhada. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 51-60.

GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. O crime de corrupção no setor privado: estudo de direito comparado e a necessidade de tipificação do delito no ordenamento jurídico brasileiro. Dissertação (Mestrado). São Paulo: USP, Faculdade de Direito, 2014, p. 6.

GONTIJO, Lucas de Alvarenga; ARCELO, Adalberto Antonio Batista. A Biopolítica nos estados democráticos de direito: A reprodução da subcidadania sob a égide da constitucionalização simbólica. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo nos dias 04,05,06,07 de novembro de 2009.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. Técnica Processual e Teoria do Processo. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1992.

GRASSATO, Ana Paula; PINTO, Érico. A Colaboração Premiada no Combate à Macrocriminalidade: aspectos polêmicos e desafios. Revista do Ministério Público do Paraná, Curitiba, n. 1, p. 11-30, 2016.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: parte especial, volume IV. 14. ed. Niterói: Impetus, 2017.

GUIVANT, Julia. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. Estudos Sociedade e Agricultura. 2001.

HASSEMER, Winfried. Direito Penal Simbólico e Proteção de Bens Jurídicos. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 1, 1993, p. 24-38.

HENRIQUES, Ronald Jean de Oliveira. Corrupção, direito penal e processual: uma análise da prevenção e sanção à luz do garantismo penal. Belo Horizonte, 2023.

HUNGRIA, Nelson. Comentários ao Código Penal. Volume IX. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Nota técnica sobre o PLS 236/2012. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. O crime de corrupção entre particulares na tutela da lealdade na concorrência. Boletim IBCCRIM, 2015.

JACOBY, Fernanda. O Tribunal de Contas na Constituição de 1988. Porto Alegre: Núria Fabris, 2000.

JATOBÁ, Roniwalter. O jovem JK. 1. ed. São Paulo: Nova Alexandria, 2005.

JELLINEK, Georg. Teoria Geral do Estado. Tradução de Fernando de los Ríos. 1. reimpr. Cidade/País: Editora, 2002.

KLITGAARD, Robert. A corrupção sob controle. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

LARA, Marcelo D'Angelo. O fenômeno do panpenalismo e sua influência na realidade legislativa do Brasil. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2008.

LARANJA, A. L. Negócios públicos, riquezas privadas: O Escândalo dos "Anões do Orçamento" (1993-1994). 2015. 165 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

LEAL, Rogério Gesta. Patologias Corruptivas nas Relações entre Estado, administração pública e sociedade. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria Geral do Processo: Primeiros Estudos. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. (c)

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil. 8. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito à informação e as leis de transparência e de acesso à informação. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

MADEIRA, Dhenis Cruz. Processo de Conhecimento e Cognição – Uma Inserção no Estado Democrático de Direito. Curitiba: Juruá, 2008.

MARQUES, Jose Frederico. Elementos de Direito Processual Penal. Vol. III. São Paulo: Bookseller, 1997.

MARQUES, Leonardo Augusto Marinho. O Juiz moderno diante da fase de produção de provas: As limitações impostas pela Constituição. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 24, p. 159-174, 2007.MARTÍN, Adán Nieto. A corrupção no setor privado (Reflexões a partir do ordenamento alemão). Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 19, 2004, p. 8.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; MÁRTIRES COELHO, Inocêncio; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 2ª ed. rev. Atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA, Egon Bockmann. Lei Anticorrupção: comentários à Lei 12.846/2013. São Paulo: Malheiros, 2020.

MÜLLER, Friedrich. Quem é o Povo?. 5ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 67.

NORONHA, Edgard Magalhães. Direito Penal. Volume 4. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, Trânsito para a modernidade e direitos fundamentais. Madrid, Mesquita, 1982.

PEREIRA, Felipe Massari. A valorização de 1906 e o Convênio de Taubaté. 2009. Monografia (Monografia de Final de Curso) — Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PIERANGELI, José Henrique. Crimes contra a propriedade industrial e crimes de concorrência desleal. Revista dos Tribunais, v. 86, n. 738, 1997, p. 467-495.

PIERANGELI, José Henrique. Códigos Penais do Brasil: evolução histórica. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

POPPER, Karl. A sociedade aberta e seus inimigos. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. T.1,2.

PORTUGAL. Tribunal da Relação do Porto. Acórdão de 06-03-2013, processo n.º 269/10.2TAMTS.P1.

PÉREZ, Carmen Lamarca. Princípio da Legalidade Penal. Eunomia. Revista Cultura da Legalidade nº 1, setembro de 2011 – fevereiro de 2012, pp. 156-160.

REIS, José Carlos de Almeida. Brasília, a capital da crise: uma história econômica da construção de Brasília. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 85-90.

RICCI, Diego Garcia. Estado de Direito e Princípio da Legalidade. México, 2015.

RODRIGUES, Leda Maria. A corrupção no Brasil Império. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2014.

RODRIGUES, Marcelo Augusto Batista. Corrupção entre particulares no Brasil: como enfrentar o dilema levando em conta que a Convenção de Palermo determina a criminalização, porém considerando o princípio da intervenção mínima? uma análise do Projeto de Lei nº 236/2012 do Senado Federal (Novo Código Penal) sob aspectos dogmáticos e constitucionais. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.ROSA, Alexandre Morais da; CARVALHO, Thiago Fabres de Carvalho. Processo Penal Eficiente & Étiga da Vingança: Em busca de uma Criminologia da Não Violência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SALGADO, Graça (Coord.). Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

SANSEVERINO, Enrico Rilho. O crime de corrupção no setor privado e o seu tratamento. Revista Portuguesa de Ciência Criminal, n. 32, 2017, p. 35.

SCHILLING, Flávia. Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). São Paulo: IBCCrim, 1999.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. As Barbas do Imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.P. 65-71.

SCHWARTZ, Stuart B. Burocracia e sociedade no Brasil colonial: a Suprema Corte da Bahia e seus juízes: 1609-1751. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. Jurisdição e execução na tradição romano-canônica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

SKIDMORE, Thomas E. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. 14. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

TAVARES, Juarez. Corrupção privada no Brasil pode gerar implicações. Consultor Jurídico, 18 dez. 2017.

TORRES, José Henrique Rodrigues. A responsabilidade penal dos agentes políticos. São Paulo: Atlas, 2006.

TOURINHO, Filho Fernando da Costa. Processo Penal. Volume 4. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VALENTIM, Styvenson. Parecer ao PL 4.436/2020. Comissão de Segurança Pública do Senado Federal, 2024.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999.

WEHLING, Arno. Direito e justiça no Brasil colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808). Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. O Inimigo no Direito Penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011, p. 189-215.

Sites e portais de periódicos

ALMANAQUE FOLHA. 20 de agosto de 1961 — JANIO CONDECORA GUEVARA. Almanaque Folha, 24 jun. 2013. Disponível em: http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_20ago1961.htm. Acesso em: 01 set. 2025.

ARQUIVO NACIONAL. Corrupção na Ditadura — Arquivo Nacional. Brasília: Portal Gov.br, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/centrais-de-conteudo/destaques/corrupcao-na-ditadura. Acesso em: 02 set. 2025.

ARRUDA, Luiz Gustavo Lima. A(s) política(s) dos governadores. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.unirio.br/cchs/ppgh/producao-academica/teses-de-doutorado-e-egressos-pasta/arquivos/LUIZ_GUSTAVO_LIMA_ARRUDA_TESE_PPGH_UNIRIO.pdf. Acesso em 26 ago. 2025.

BEZERRA, Marcos Otávio; SILVA, Giuliana Monteiro da. Denúncias de "corrupção governamental" e conflitos políticos no Brasil: o caso da Cexim. Dilemas — Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 1-26, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dilemas/a/rMqHLZsB4mqScVwxBHjd44j/?format=pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

BORGES, Jaqueline da Silva; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. Ministérios como "barganha": coalizão de governo e organização do Poder Executivo. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 2, p. 267-296, abr./jun. 2019. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3365/2287/11973. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL, André Maurício Penha; MENEGUEL, Rogério. A execução penal no Brasil durante a vigência das Ordenações Filipinas. Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/4433/1/A%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Penal

%20no%20Brasil%20Durante%20a%20Vig%C3%AAncia%20das%20Ordena%C3%A7%C3%B5es%20Filipinas.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Responsabilização — Controladoria-Geral da União. Portal Gov.br, 28 fev. 2011. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/responsabilizacao. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. Decreto de 5 de janeiro de 1824. Autoriza o governo a contrair um empréstimo em Londres no valor de três milhões de libras esterlinas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM-5-1-1824.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.523, de 25 de julho de 1942. Cria a Comissão de Controle dos Acordos de Washington e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1942. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4523-25-julho-1942-414589-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Altera e adiciona dispositivos à Constituição Política do Império, conforme disposto na Lei de 12 de outubro de 1832. Diário Oficial [da] Câmara dos Deputados — Legislação Informatizada. Brasília, 12 ago. 1834. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Requerimento nº 1.371, de 2021. Criação da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19. Senado, 27 abr. 2021. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148070. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 193.726/PR, Relator Ministro Edson Fachin. Decisão que declara a incompetência da 13ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba, com fundamento no princípio do juiz natural previsto no art. 5º, LIII, da Constituição Federal, e determina a anulação dos atos decisórios praticados no

juízo incompetente e o deslocamento dos processos para a Seção Judiciária do Distrito Federal. Brasília, 2 maio 2021. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/03/HC-193726-ED.pdf. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Lei Saraiva. Disponível em: https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-saraiva. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2461, de 2015. Rejeição das contas governamentais de 2014 devido a atrasos sistemáticos nos repasses do Tesouro Nacional que configuram operações de crédito vedadas pela legislação fiscal. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2461/2015. Acesso em: 08 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Emendas de Relator-Geral do Orçamento da União (RP9): execução de despesas e aspectos críticos. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/09-emendas-de-relator-geral.html. Acesso em: 12 set. 2025.

CAMINHA, Pero Vaz de. Carta a El-Rei Dom Manuel sobre o achamento do Brasil. Lisboa: Arquivo Nacional Torre do Tombo, 1500. Disponível em: https://antt.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/17/2010/11/Carta-de-Pero-Vaz-de-Caminha-transcricao.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. As empreiteiras e a rodovia Transamazônica: interesses econômicos e impactos sociais de um grande projeto da ditadura brasileira. Cadernos do CEOM, v. 34, n. 55, p. 67-82, dez. 2021. Disponível em: https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/6406/3585. Acesso em: 03 set. 2025.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. A construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu durante a ditadura: violações de direitos e favorecimento a grandes grupos econômicos. Projeto História, São Paulo, v. 77, p. 7-34, mai.-ago. 2023. Disponível em:

https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/download/61481/42954/201379. Acesso em: 03 set. 2025.

CARVALHO, Fabio Luiz Oliveira de et al. O legado de Vargas no Brasil. Revista Saúde em Foco, edição nº 11, ano: 2019. Disponível em: https://portal.unisepe.com.br/unifia/wp-content/uploads/sites/10001/2019/06/065_O-LEGADO-DE-VARGAS-NO-BRASIL_732_a_746.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

ESPOSITO, Ivan Richard. Odebrecht admite ter pago mais de R$ 3,3 bilhões em propina em 12 países. Agência Brasil, Brasília, 20 dez. 2016. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/odebrecht-admite-ter-pago-mais-de-r-33-bilhoes-em-propina-em-12-paises. Acesso em: 06 set. 2025.

FRANCKLIN, A.; Correia, L. J.; Vieira da Silva, E. Censura e propaganda na era Vargas: a ação do DIP sobre o jornal O Suburbano durante o Estado Novo. Revista Histórias Públicas, v. 3, n. 5, p. 35-57, 2025. Disponível em: https://revista.uemg.br/historiaspublicas/article/view/9034. Acesso em: 29 ago. 2025.

FREIRE JÚNIOR, André Barbosa. Constitucionalismo sob a ditadura militar de 64 a 85. Revista de Informação Legislativa, v. 50, n. 197, p. 161-181, 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p161.pdf

FUNDAÇÃO FHC. Um compromisso com a estabilidade e a modernização. 17 abr. 2024. Disponível em: https://fundacaofhc.org.br/acao-politica/um-compromisso-com-a-estabilidade-e-a-modernizacao/. Acesso em: 03 set. 2025.

KNACK, Diego. Uma ditadura contra a corrupção? História da Ditadura, 14 out. 2020. Disponível em: https://www.historiadaditadura.com.br/post/uma-ditadura-contra-a-corrup%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 31 ago. 2025.

LAMARÃO, Sérgio. Coordenação da Mobilização Econômica. Atlas FGV, 2025. Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/9011. Acesso em: 29 ago. 2025.

LEÃO, M. de. Lei Saraiva (1881): se o analfabetismo é um problema nacional. Aedos, Porto Alegre, 2012. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/30737/20890. Acesso em: 23 ago. 2025.

LO PRETE, Renata. Em entrevista à Folha, revela o mensalão. Folha de S.Paulo, São Paulo, 5 jun. 2005. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/02/1417161-em-entrevista-a-folha-em-2005-jefferson-revelou-o-mensalao-leia.shtml. Acesso em: 04 set. 2025.

LUZ, Alex Faverzani da; SANTIN, Janaina Rigo. Coronelismo e poder local no Brasil: uma análise histórica. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza-CE, 09-12 jun. 2010. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3164.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

MALIN, Mauro. Atlas Histórico do Brasil — FGV. "O governo Dutra". In: Atlas Histórico do Brasil. Rio de Janeiro, FGV. Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/1790. Acesso em: 30 ago. 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. CPI desvenda os poderes de PC Farias. Disponível em: http://memorialdademocracia.com.br/card/cpi-desvenda-os-poderes-de-pc-farias. Acesso em: 02 set. 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. CPI investiga anões do orçamento. Disponível em: http://memorialdademocracia.com.br/card/cpi-investiga-anoes-do-orcamento. Acesso em: 03 set. 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Criado o Instituto do Açúcar e do Álcool. Disponível em: https://memorialdademocracia.com.br/card/criado-o-instituto-do-acucar-e-do-alcool. Acesso em: 28 ago. 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Ditadura do Estado Novo. Disponível em: http://memorialdademocracia.com.br/card/ditadura-no-estado-novo. Acesso em: 29 ago. 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Governo institui o imposto sindical. 2016. Disponível em: https://www.memorialdademocracia.com.br/card/getulio-cria-o-imposto-sindical. Acesso em: 29 ago. 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Governo privatiza o sistema Telebrás. 31 dez. 2016. Disponível em: https://memorialdademocracia.com.br/card/governo-privatiza-o-sistema-telebras. Acesso em: 03 set. 2025.

MEMÓRIAS DA DITADURA. Caso Capemi: esquema de corrupção e desvio de recursos em concessão para exploração de madeira na Amazônia. Disponível em: https://memoriasdaditadura.org.br/casos-de-corrupcao-durante-a-ditadura/. Acesso em: 03 set. 2025.

MEMÓRIAS DA DITADURA. Casos de corrupção durante a ditadura. Disponível em: https://memoriasdaditadura.org.br/casos-de-corrupcao-durante-a-ditadura/. Acesso em: 03 set. 2025.

MERGULHÃO, Maria Fernanda Dias. Os Atos de Corrupção no Brasil Colonial. 27 abr. 2024. Disponível em: https://direitoreal.com.br/artigos/os-atos-de-corrupcao-no-brasil-colonial. Acesso em: 21 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS. 2ª Turma reconhece parcialidade de ex-juiz Sérgio Moro na condenação de Lula no caso Triplex. Boletim do MPGO, 22 mar. 2021. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/boletimdompgo/2021/04-abr/cao/criminal/noticias/2-turma-reconhece-parcialidade-ex-juiz-sergio-moro-condenacao-lula-triplex.html. Acesso em: 11 set. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ação Penal nº 470 - Mensalão. Linha do Tempo MPF. Disponível em: https://linhadotempo.mpf.mp.br/www/linha-do-tempo/2006. Acesso em: 05 set. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Operação Lava Jato: dados estatísticos. Disponível em: https://linhadotempo.mpf.mp.br/www/linha-do-tempo/2014 Acesso em: 06 set. 2025.

OLIVEIRA, José Carlos Melo Miranda de. TCU e as Pedaladas Fiscais: fundamentação jurídica e controvérsias. Paranavaí, 2021. Disponível em: https://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2021/11/Tese-Jos%C3%A9-Carlos-Melo-Miranda-de-Oliveira-1.pdf. Acesso em: 08 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. OPAS, 30 jan.

2020. Disponível em: https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus. Acesso em: 12 set. 2025.

PACHECO, José Murilo de Carvalho. "Como se termina uma ditadura? A transição política da ditadura civil-militar no Brasil." Revista Brasileira de História, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbh/a/pJmC9CqhQMcVmnhTtybtRGv/?lang=pt. Acesso em: 04 set. 2025.

PIERANTI, Odair P. O Estado e as Comunicações no Brasil. CEBAPE, 30 out. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/w8k4gYNWbMVvfJFNmpJ9YBM/. Acesso em: 05 set. 2025.

PROCIANOY, Jairo Laser. Inovação Tecnológica: A privatização após o uso das "moedas podres". Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 32, n. 5, p. 48-60, nov./dez. 1992. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/GZmgHqDbxNpSrYDBHrJvw7v/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 03 set. 2025.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 3, n. 6, dez. 2011. Disponível em: https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/download/10454/6800/30630. Acesso em: 29 ago. 2025.

REGIO, M. L. Análise da implantação da indústria automotiva no Brasil: o GEIA (1956-1960). Revista Sociedade e Estado, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/osoc/a/Y5Q6vwvvpLpv7jf3SFn4zTm/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 01 set. 2025.

RESENDE, Rodrigo. Morte de Benedito Valadares, ex-senador e ex-governador de Minas Gerais completa 45 anos. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/02/27/morte-de-benedito-valadares-ex-senador-e-ex-governador-de-minas-completa-45-anos. Acesso em: 28 ago. 2025.

REVOLUÇÃO de 1930 - Memorial da Democracia. Memorial da Democracia, 31 dez. 2016. Disponível em: https://memorialdademocracia.com.br/card/a-revolucao-de-30. Acesso em: 28 ago. 2025.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 301-333, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/t33cFwdTh84kVMhbxLstT5h/. Acesso em: 27 ago. 2025.

RICUPERO, Rodrigo. O exclusivo metropolitano no Brasil e os tratados diplomáticos de Portugal com a Inglaterra (1642-1661). Revista de História (São Paulo), n. 176, a05016, 2017. Disponível em: https://www.google.com/search?q=https://www.scielo.br/j/rh/a/pGwQZ8Yd68P3Qykq7chbvSd/%3Fformat%3Dpdf%26lang%3Dpt%23:~:text%3DEstabelecido%2520durante%2520a%2520Uni%25C3%25Bao%2520Ib%25C3%25A9rica%252C%2520o%2520exclusivo,tenha%2520feito%2520concess%25C3%25B5es%2520na%2520mat%25C3%25A9ria%2520nos%2520trata%252D.. Acesso em: 20 ago. 2025.

RIO MEMÓRIAS. O IAPI de Del Castilho. Disponível em: https://riomemorias.com.br/memoria/o-iapi-de-del-castilho/. Acesso em: 29 ago. 2025.

SENADO FEDERAL. A dívida externa do Brasil: da Independência ao fim do Império. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/732384/Divida_Externa_P018_R0254.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

SENADO FEDERAL. Michel Temer toma posse na Presidência da República. Agência Senado, 31 ago. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/michel-temer-toma-posse-na-presidencia-da-republica. Acesso em: 09 set. 2025.

SENADO FEDERAL. PROER consumiu cerca de 20 bilhões de reais para socorrer bancos privados. Brasília: Senado Federal, 07 out. 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/489000/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 04 set. 2025.

SENADO FEDERAL. Trem da alegria da estabilidade a 90 mil servidores. Jornal de Brasília, Brasília, p. 3, 30 jun. 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/121414. Acesso em: 05 set. 2025.

SILVA, Sérgio. Classe dominante e política econômica na economia cafeeira. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/322526578.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

SOARES, Vanesca. Bomba atômica no Brasil: o Programa Nuclear Brasileiro e mais! 9 maio 2022. Disponível em: https://militares.estrategia.com/portal/atualidades/programa-nuclear-brasileiro/. Acesso em: 04 set. 2025.

SOUZA, Fábio Almeida. As reformas que encolheram o eleitorado brasileiro (1881–1889). Revista de História, São Paulo, v. 261, p. 1–20, 2020. Disponível em: https://revistas.usp.br/revhistoria/article/view/166560/176870. Acesso em: 23 ago. 2025.

TRINDADE, Sérgio Luiz Bezerra. Constituição de 1891. Revista UNI-RN, Natal, v. 3, n. 1/2, p. 175-189, jul. 2003/jun. 2004. Disponível em: https://revistas.unirn.edu.br/index.php/revistaunirn/article/download/98/110. Acesso em: 23 ago. 2025.

VEIGA, Edison. 70 anos depois, o que restou de Vargas no Brasil. IHU Online, 26 ago. 2024. Disponível em: https://ihu.unisinos.br/categorias/642846-70-anos-depois-o-que-restou-de-vargas-no-brasil. Acesso em: 30 ago. 2025.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José Cavalheiro de Macedo. Direito e justiça no Brasil colonial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. Disponível em: https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/156547. Acesso em: 2 out. 2025.

WESTIN, Ricardo. Orçamento taxava dono de escravo e previa salário para Pedro II. Agência Senado, Brasília, 2 dez. 2016, 20h52. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/02/orcamento-taxava-dono-de-escravo-e-previa-salario-para-pedro-ii. Acesso em: 22 ago. 2025.

ACADEMIA CRISTÃ DE LETRAS. 522 anos depois da Carta do Descobrimento. Disponível em: academiacristadeletras.org.br. Acesso em: 19 ago. 2025.