



Arte sobre foto de diegograndi/123RF

Os Códigos Penais brasileiros no combate à corrupção

Rita de Cássia Biason



*Juro Manter a Religião Catholica,
Apostolica, Romana; a Integridade
e Indivisibilidade do Imperio; Observar
e Fazer observar, como Constituição Po-
litica da Nação Brasileira, o presente
Projecto de Constituição, que Offerci e
a mesma Nação accitou e heia que se*

resumo

Entender as práticas de corrupção no Brasil, desde a Independência até a Operação Lava Jato, implica trazer à tona o ordenamento jurídico pertinente ao controle de desvios de recursos públicos e abusos de poder político. A história do combate à corrupção no Brasil é marcada por uma tradição punitivo-legalista, desde a promulgação do primeiro Código Penal em 1830. Analisaremos, neste artigo, como a corrupção e as suas outras variantes foram tratadas nas Constituições de 1822 e 1988 e nos Códigos Penais promulgados, de 1890 a 1940. Nesse ínterim, ganham destaque os crimes de corrupção (passiva e ativa), prevaricação, concussão e peculato, práticas recorrentes na história da corrupção brasileira.

Palavras-chave: corrupção; peculato; concussão; prevaricação; Códigos Penais; Constituições.

abstract

Understanding corruption practices in Brazil, from Independence to Operação Lava Jato, implies bringing to light the legal framework pertinent to the control of misappropriation of public resources and abuse of political power. The history of the fight against corruption in Brazil is marked by a punitive-legalistic tradition, since the enactment of the first Penal Code in 1830. In this article, we will analyze how corruption and its other variants were dealt with in the Constitutions of 1822 and 1988 and in the Penal Codes enacted from 1890 to 1940. In the meantime, the crimes of corruption (passive and active), prevarication, concussion, and embezzlement, recurrent practices in the history of Brazilian corruption, are highlighted.

Keywords: corruption; embezzlement; concussion; prevarication; Criminal Codes; Constitutions.

O

combate à corrupção teve sua inclusão na agenda mundial a partir da década de 1970, quando aprovado o *Foreign Corrupt Practices Act* para combater o suborno de funcionários públicos no exterior. Nos anos posteriores, vivenciáramos uma explosão da temática da corrupção

impulsionada por novas ações, diretrizes, orientações e convenções, respectivamente, do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O foco era coibir os desvios de recursos concedidos aos países em desenvolvimento, por uma maior transparência e boa governança dos gastos públicos.

Essa inclusão da corrupção, como uma causa global, alcançaria o Brasil na década de 1980, entrando na pauta política como algo que deveria ser priorizado. Inicialmente, criou-se um consenso sobre a necessidade

de medidas anticorrupção, dando-se início a campanhas de conscientização e de mobilização, por exemplo, sobre as eleições. A mobilização social resultou na promulgação de uma lei que criminaliza a compra de votos, Lei n. 9.840, de 1999. Posteriormente, o movimento da sociedade civil se organizaria em torno da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135, de 2010), que torna inelegível, por oito anos, um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado, mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos. Outros dispositivos legais seriam introduzidos, como: a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 1992); Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9.613, de 1998); Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846, de 2013); Lei das Organizações Criminosas (Lei n. 12.850/2013); Lei de

RITA DE CÁSSIA BIASON é professora assistente do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 2011) e, mais recentemente, o Pacote Anticrime (Lei n. 13.964, de 2019), que aperfeiçoou a legislação penal e processual.

Esses novos dispositivos legais tornar-se-iam fundamentais para controlar a corrupção e possibilitar que os princípios democráticos fossem assegurados e as instituições se consolidassem. Democracia e corrupção seriam, a partir de então, incompatíveis, pois a segunda minaria as instituições consolidadas nos princípios democráticos. A ponte construída para combater a corrupção alcançaria desde os segmentos mais conservadores até os liberais e o discurso se unificou. No Congresso Nacional, os discursos, a elaboração das leis, a aprovação de orçamentos e outras proposições incluíram o tema da corrupção. Quer por pressão social, interesses eleitorais ou “denuncismos irresponsáveis”, o debate se popularizou.

Em levantamento realizado junto à Biblioteca do Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados), identificamos que desde 1830 os crimes contra a administração pública estiveram presentes nos debates. O peculato, a concussão e a prevaricação aparecem na legislação desde a sua inclusão no primeiro Código Penal brasileiro.

Localizamos junto aos projetos, matérias, pronunciamentos, requerimentos, diários e legislação federal 1.550 referências quanto à questão do peculato, 1.260 sobre prevaricação e 922 sobre concussão.

Quanto aos crimes de corrupção, foram identificadas 30.400 referências, sendo a primeira citação no Decreto de 29 de dezembro de 1929, que “Declara sem efeito o Decreto de 14 de Novembro último e da nova organização ao Commissariado do Exercito”, até fevereiro de 2022.

No caso de corrupção, devemos considerar que o termo foi utilizado em seus diversos significados, associado desde a questão alimentar até a ideológica. Os crimes de corrupção (passiva e ativa) entraram nas discussões em um número bem menor, com 2.910 citações, e somente no Código Penal de 1940 seriam incorporados como crimes contra a administração pública.

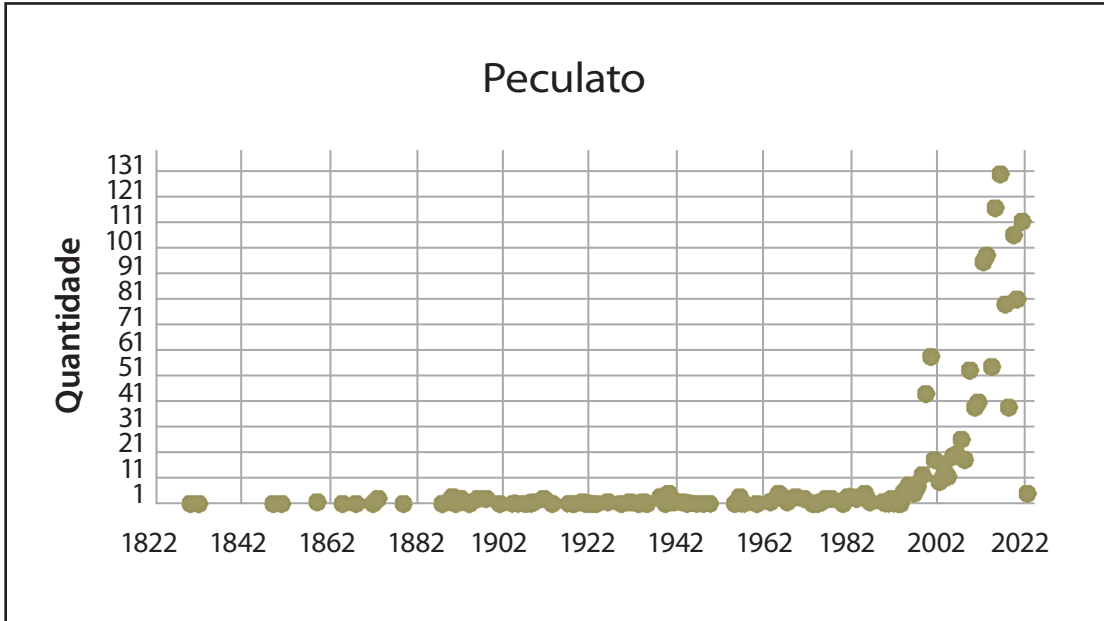
Nos quadros a seguir, é possível identificar a curva ascendente a partir dos anos 1980, quando se tem a globalização das discussões sobre corrupção e as suas práticas correlatas na esfera internacional e, internamente, a reabertura democrática com uma nova Constituição e maior participação da sociedade civil nos debates políticos.

A corrupção e as suas práticas contra a administração pública demandarão, no caso brasileiro, a compreensão do que é a corrupção, como se manifesta e como coibi-la. A construção de uma agenda anticorrupção será gradual e dar-se-á pela criação de novas leis, de programas de controle, da ampliação da transparência e da prestação de contas. Apesar dos esforços adotados nas últimas décadas, os instrumentos para o controle efetivo dos desvios de recursos públicos ou a retirada dos agentes corruptos da política não têm sido satisfatórios.

O caso mais elucidativo dessa dificuldade de “controlar” a corrupção no país ocorreu em março de 2014, quando teve início a Operação Lava Jato. A operação trouxe à tona um grande esquema de corrupção com envolvimento de membros da administração da empresa estatal Petrobras, políticos de partidos, ex-presidentes da República, presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, governadores de estados, além de empresários do setor de construção.

QUADRO 1

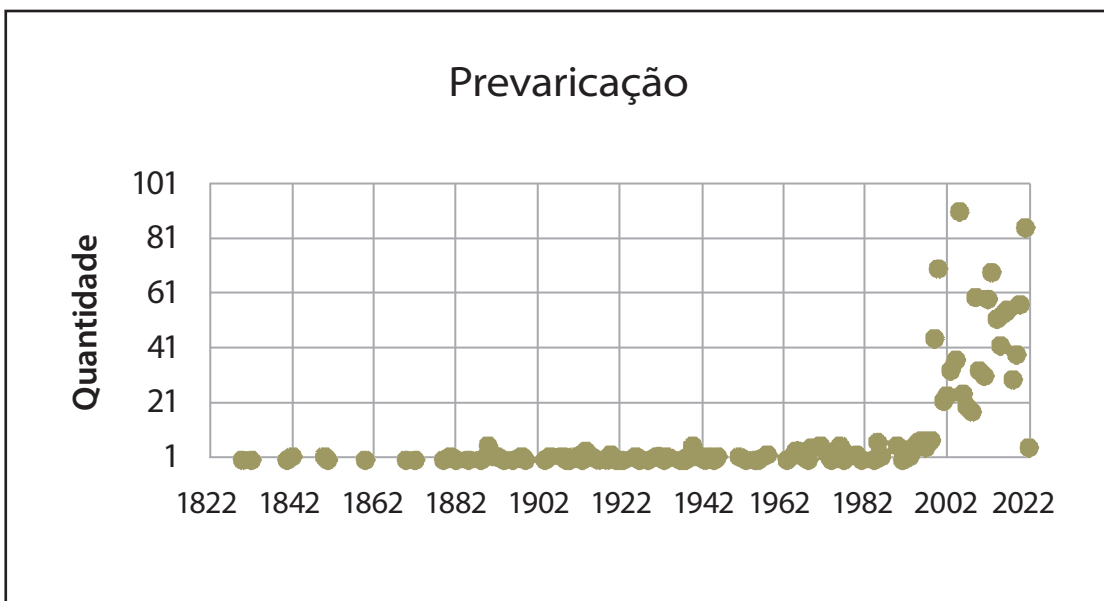
Peculato na pauta do Congresso Nacional



Fonte: Elaboração do autor (2022)

QUADRO 2

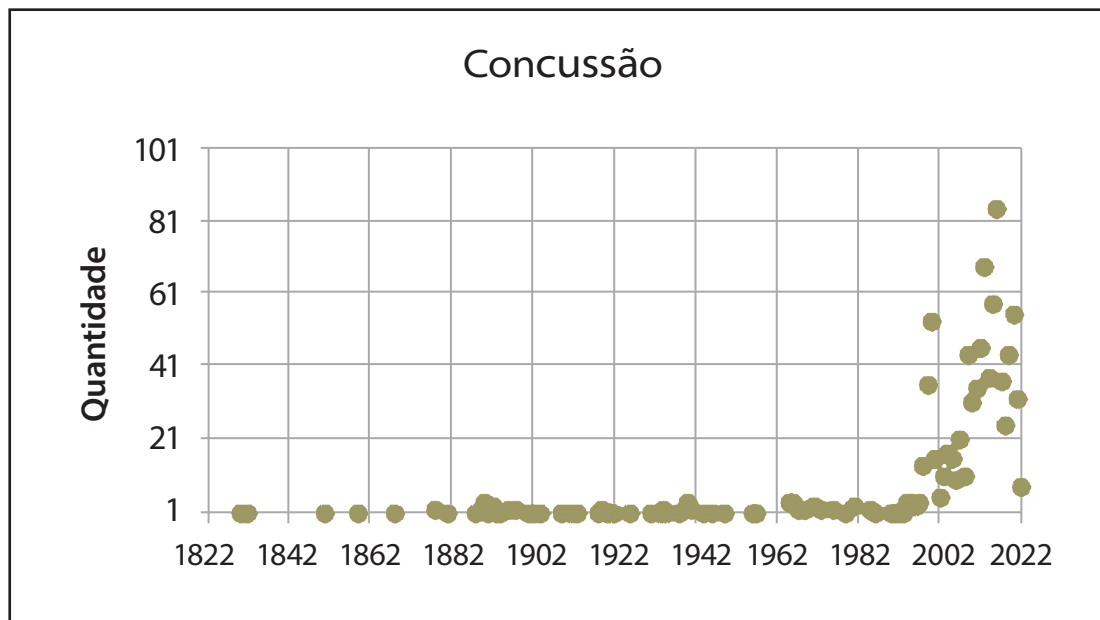
Prevaricação na pauta do Congresso Nacional



Fonte: Elaboração do autor (2022)

QUADRO 3

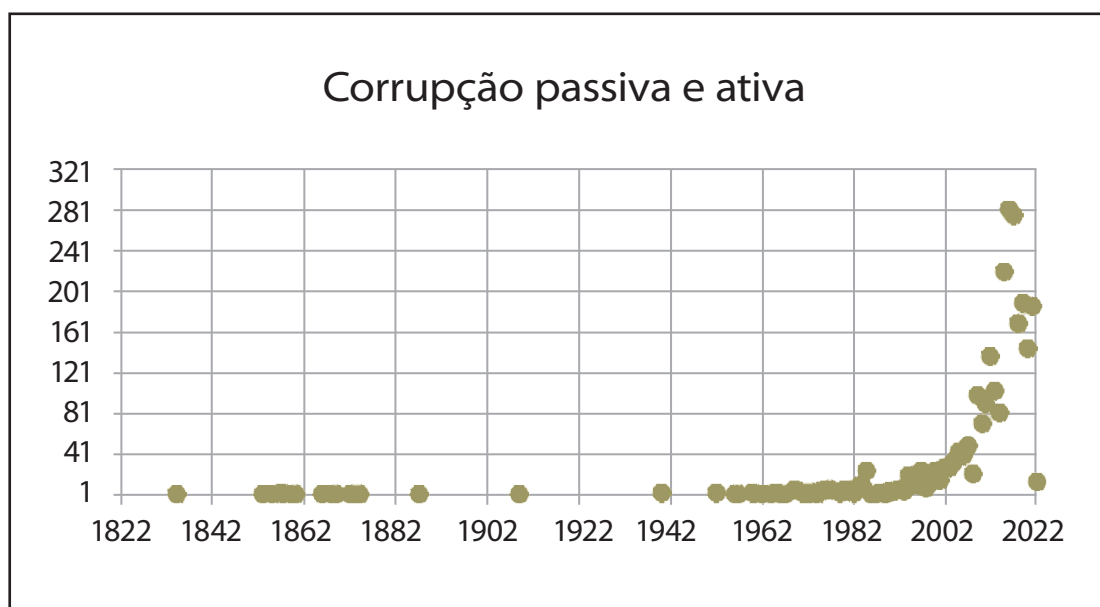
Concussão na pauta do Congresso Nacional



Fonte: Elaboração do autor (2022)

QUADRO 4

Corrupção passiva e ativa na pauta do Congresso Nacional



Fonte: Elaboração do autor (2022)

Foram 163 prisões temporárias, 553 denunciados, 50 processos por lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, fraude a licitação e evasão de divisas que resultaram em 242 condenações contra 155 pessoas¹. Desde então, presenciamos diversos condenados serem inocentados e, em alguns casos, terem os bens restituídos e a possibilidade de retornar à atividade política. Esse retorno à vida pública não seria apenas dos condenados na Operação Lava Jato, temos inúmeros processos de crimes de corrupção que foram revistos, permitindo que os agentes públicos condenados retornassem à política.

A possibilidade de exercer um novo cargo político (eleito ou não), mesmo após condenações penais, nos induz a refletir quais são os pontos vulneráveis que se apresentam, na estrutura brasileira, no combate à corrupção.

No caso brasileiro, deve-se assinalar que o combate à corrupção tem se desenvolvido em torno de três eixos: prevenção, monitoramento e criminalização. A prevenção se refere ao conjunto de medidas administrativas e dispositivos normativos que auxiliam a regulação das atividades na esfera pública e do agente público (eleito ou não). Essas medidas têm como propósito antecipar as consequências de uma ação, corrigindo-a e redirecionando-a antes que o ato corrupto se manifeste.

O monitoramento concerne aos procedimentos de acompanhamento dos planos da organização pública e a verificação dos métodos e materiais adotados na defesa dos recursos públicos. Esse é o ponto de maior

vulnerabilidade, pois depende enormemente de como a sociedade se organiza, como reivindica o acesso à informação e como utiliza a informação obtida para monitorar e/ou controlar a administração pública.

O terceiro, a criminalização, é o processo que pune os corruptos e corruptores. Esses são códigos penais e leis complementares utilizados para encarcerar o agente público. Pressupõe-se que a aplicação de penas e as condenações serão suficientes para desestimular e reduzir os incentivos às práticas corruptas. Tal pressuposto deriva da ideia de que um determinado ato improprio poderá ser eliminado da esfera pública por temor à privação da liberdade. Acredita-se que a possibilidade de encarceramento será suficiente para inibir qualquer desvio de recursos por agentes públicos e “eliminar” a corrupção da esfera pública.

Se a condenação dos agentes públicos é suficiente para acabar com a corrupção, temos que rever a história do Brasil. Deve-se buscar qual é a distorção, na criminalização, que temos reproduzido, que gera dificuldades para retirar esses personagens da cena política.

Neste artigo analisaremos esse último aspecto, a nossa tradição punitiva e criminalizatória, fazendo uso de quatro conceitos da doutrina penal: peculato, concussão, prevaricação e corrupção (passiva e ativa).

A TRADIÇÃO LEGALISTA-PUNITIVA DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Em 1822, o Brasil se tornou independente de Portugal após mais de 300 anos de dependência colonial. A Independência

1 Caso Lava Jato, Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>. Acesso em: 10/fev./2022.

colocou em pauta a necessidade de uma nova estrutura política e jurídica, que permitisse distanciar-se da condição de colônia. Essa estrutura se revelou conflituosa na elaboração da primeira Constituição, pela convocação da Assembleia Constituinte e posterior dissolução, prisões de deputados e desavenças entre d. Pedro e José Bonifácio nas discussões quanto às atribuições e funções dos Poderes Executivo e Legislativo.

Promulgada em março de 1824, a Constituição manteria diversas características absolutistas, em detrimento dos anseios de liberais, revelando o ideal de poder que d. Pedro e auxiliares tinham em mente: o país ficaria dividido em províncias com presidentes indicados pelo imperador; restrições à representação popular por voto indireto e censitário (restrito aos cidadãos brasileiros com renda anual de pelo menos 100 mil-réis); o Poder Legislativo seria dividido em Câmara e Senado (com eleições temporárias para a primeira casa e vitalícia para a segunda pela lista tríplice); presença do Conselho de Estado, composto de conselheiros vitalícios nomeados pelo imperador, bem como a presença do Poder Moderador, que resultou numa maior concentração de poderes ao imperador (Fausto, 2006, pp. 77-138).

Havia uma Constituição centrada num ideal absolutista, mantida até o final do Império, em 1831, apesar das pressões liberais e antiabsolutistas (Bonavides, 2004, p. 14). É nessa primeira Constituição que serão introduzidos os primeiros dispositivos legais para inibir abusos contra a administração pública. O peculato, definido como o desvio de bens e/ou valores por funcionários públicos, e a concussão, que se refere ao uso do cargo para obter ou exigir vantagens, estariam contemplados na Constituição de 1824.

O artigo 133 responsabilizava os ministros de Estado pela prática de concussão e o artigo 157 estabelecia que a prática por juízes e tribunais de justiça: “Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei”. Não há menção a qual pena os desvios seriam enquadrados e isso seria ordenado, posteriormente, com a “execução” do Código Criminal de 1830.

Esse Código Criminal foi o primeiro Código Penal brasileiro, sancionado poucos meses antes da abdicação de d. Pedro I, em 16 de dezembro de 1830. Ele vigorou de 1831 até 1891, sendo alvo constante de críticas tanto de republicanos quanto de juristas, que o acusavam de ter um caráter autoritário e excessivamente positivista. O código tratava de crimes, dos delitos e das penas que deveriam ser aplicadas. Eram estabelecidos três tipos de crimes: os públicos (contra a ordem política); os particulares (contra a propriedade ou indivíduo); e os policiais (contra os bons costumes). O escopo desse código era garantir a ordem social e os mecanismos de administração da ordem (Alvarez, Salla & Souza, 2003, p. 3).

Dos mecanismos de controle da administração, havia artigos que estabeleciam a punição aos crimes de peculato, concussão e prevaricação. Os artigos 170 ao 172 pela prática de peculato, contidos no Título VI “Dos crimes contra o Thesouro Publico, e propriedade publica”, arrolavam penas como perda do emprego, prisão com trabalho de dois meses a quatro anos e multa correspondente pela quantia apropriada, extraviada ou consumida.

A seção IV, artigos 135 e 136, referia-se especificamente à prática de concussão, com

penas que variavam desde a suspensão ou perda do emprego, a prisão, multas e restituição dos valores recebidos, dependendo do ato cometido.

A prevaricação, praticada por “empregados públicos, que por afeição, odio, ou contemplação, ou para promover interesse pessoal seu”, estava prevista na seção I, capítulo I, prevaricações, abusos, e omissões dos empregados públicos, no Título V, com penas semelhantes ao previsto nas práticas de peculato e concussão.

Em 1832, o Código Criminal seria complementado pelo Código de Processo Criminal de Primeira Instância, que dispunha sobre a organização judiciária e a parte processual não contempladas no código anterior. Promulgado na década de 1830, alteraria, inteiramente, as formas do procedimento penal vigentes, herdadas da codificação portuguesa. A primeira parte do Código mantinha a distinção, contida no Código Criminal, na qual o “[...] procedimento das ações penais seriam promovidas pelo promotor público quando os crimes fossem públicos e por quaisquer cidadãos quando fossem particulares” (Bajer, 2002, p. 25).

Quanto aos crimes contra a administração pública, inseriu-se: artigos 73, §2 e artigo 154 sobre peculato e concussão, referindo-se a procedimentos de denúncias, assim como os artigos 37, 3º e 339, sobre prevaricação, contendo definições sobre penas.

Esses crimes contemplados nos códigos contra a administração complementavam a Constituição de 1824, pela penalização e uma legislação disciplinadora e punitiva das condutas dos funcionários públicos.

Se no Império adotamos uma Constituição mais conservadora, a Constituição de 1891,

no período republicano, inspirada no modelo americano e moldada pela filosofia positivista francesa, traria importantes mudanças, como: fim do regime monárquico e do Poder Moderador; os Estados tiveram mais autonomia e puderam exercer funções diversas (como empréstimos no exterior); inaugurou-se um sistema presidencialista; introduziu-se o sistema de voto direto e universal; extinguiu-se a pena de morte no Brasil; e deixou de existir uma religião oficial, garantindo-se a laicidade do Estado (Fausto, 2006, p. 142).

A Constituição de 1891 não incluiria dispositivos sobre peculato, concussão e prevaricação. Esses temas seriam contemplados no Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890, elaborado logo após o advento da República. Antagonizando com a Carta Constitucional Republicana, o Código Penal continha um viés autoritário, com previsão de maior controle social e dos crimes (Alvarez, Salla & Souza, 2003, p. 5).

Dos crimes voltados especificamente à administração pública, são incluídos: os artigos 221 ao 223, sobre peculato; os artigos 219 e 220, sobre concussão; e os artigos 207 ao 209, sobre prevaricação. Em todos estava prevista uma pena que ia desde a perda até a suspensão do emprego ou prisão com reclusão, que variava de seis meses a quatro anos, dependendo do crime. A inclusão de percentuais das multas, a partir dos valores extraviados, foi um diferencial relevante entre os dois Códigos Penais promulgados.

Apesar das inúmeras críticas e tentativas de reforma, essa legislação penal sobreviveu por todo o período republicano e somente em 1927 Virgílio de Sá Pereira, Evaristo Moraes e Bulhões Pereira elaborariam um primeiro projeto num contexto de uma nova Carta Constitucional. Esse texto não foi objeto de

votação e permaneceu esquecido até 1935, já com a Constituição de 1934 em vigência. O golpe do Estado Novo colocaria fim ao debate desse projeto e se colocaria em pauta a discussão de uma nova lei penal.

A Constituição de 1934, de inspiração na Constituição alemã de Weimar, manteria os princípios da República Federativa, mas introduziria mudanças relevantes, como: aumentou-se a esfera de atuação do Executivo federal; no Legislativo se extinguiu o bicameralismo; o Judiciário, juntamente com o Ministério Público, recebeu uma série de garantias profissionais, criou órgãos federais e foram incluídos órgãos estaduais de justiça; a família foi colocada sob proteção do Estado (maternidade); oportunizou-se uma educação extensiva a todos; estabeleceu-se normas para organizações sindicais; definiu-se direitos trabalhistas e criou-se o mandado de segurança (Fausto, 2006, pp. 193-4).

Após três anos de promulgação constitucional, o golpe de Estado e a implantação do Estado Novo, em 1937, cessariam as perspectivas de um regime democrático e se instituiria uma nova Carta Magna. A Constituição de 1937 centralizaria o poder em torno do Executivo e os estados passaram a ser governados por interventores, nomeados pelo Executivo. Os três poderes continuariam existindo, mas, na prática, o Legislativo e o Judiciário quase seriam extintos. O Conselho de Estado, por exemplo, substituiria o Senado Federal, conselho que tinha grande parte dos seus membros, inclusive o seu presidente, escolhidos pelo chefe do Poder Executivo. No Judiciário se determinou a extinção da Justiça Federal, foram inseridos na legislação federal os instrumentos da disciplina profissional da Magistratura e se padronizou os Processos Civil e Penal.

É nesse contexto, de restrições à liberdade e autoritarismo do Estado Novo, que o Código Penal de 1940 seria criado pelo Decreto-Lei n. 2.848, no governo de Getúlio Vargas, substituindo o Código de 1890.

A tarefa de redigir um novo projeto de codificação ficou sob responsabilidade de Alcântara Machado, professor da Faculdade de Direito de São Paulo e presidente da Comissão de Constituição e Justiça do regime, deposto em 1937. Alcântara havia participado dos estudos desenvolvidos no projeto de Virgílio de Sá Pereira de reforma da legislação penal.

O projeto proposto por Alcântara passaria por elogios, críticas, revisões e alterações até a sua publicação. A versão final muito se distanciaria do proposto pelo professor, com inclusões de “[...] pontos específicos dos códigos suíço, dinamarquês e polonês, além do projeto anteriormente ofertado por Virgílio de Sá Pereira” (Brito, 2007, p. 131). Inserido na tradição positivista, o novo Código Penal reforçaria o caráter punitivo dos anteriores.

A estrutura do Código Penal se dividiu em duas partes: uma geral, em que consta a definição do que são os crimes e como serão aplicadas as penas (incluem-se a prescrição e extinção da punibilidade), e uma especial, em que parte trata da tipificação dos crimes e das suas penas como os crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral.

O peculato (peculato culposo), a concussão, a prevaricação e a corrupção (passiva e ativa) estariam inseridos na versão original juntamente com outros crimes que eram considerados lesivos à administração, como: emprego irregular de verbas ou rendas públicas, facilitação de contrabando ou descaminho, abandono de função, violação e sigilo funcional e de proposta de concorrência. As

penas inseridas para os crimes associados à corrupção eram mais rígidas que as contidas nos Códigos de 1830, 1832 e 1890. Elas variavam desde a reclusão (três meses a oito anos) até multas de 1 a 50 contos de réis.

Após a promulgação do Código Penal, o governo de Getúlio Vargas, pelo Decreto-Lei n. 3.689 de 1941, publicaria o Código de Processo Penal (CPP), destinado a organizar a justiça penal e permitir que o Estado brasileiro pudesse aplicar as sanções contidas no Código de 1940 e em legislações complementares. Acresce-se que o “sistema de justiça criminal brasileiro passou a ter um arranjo institucional mais claro, composto pela Polícia Civil, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelos Tribunais de Justiça e pelo Sistema Penitenciário” (Ribeiro & Duarte, 2011, p. 51).

O CPP e o Código Penal conteriam as medidas autoritárias e restritivas que carac-

terizavam o período do Estado Novo e até o suicídio de Getúlio Vargas essas legislações penais orientariam a criminalização da corrupção no Brasil. O Quadro 5 sintetiza essa proposição.

Esses dois Códigos, o de 1940 e o CPP, continuariam respaldando os processos penais em momentos de regimes democráticos e autoritários: redemocratização (ou período populista), regime militar e AI-5, e a República Nova.

A Constituição de 1946, período pós-Vargas, definiria o Brasil como uma República Federativa, com um sistema presidencialista; bicameralismo e eleição direta para presidente, pelo voto secreto, com mandato de cinco anos (Fausto, 2006, p. 221). Elaborada em meio ao contexto da Segunda Guerra Mundial, o projeto liberal-conservador acabou predominando. A discussão na Constituinte teve que incluir as diferentes corren-

QUADRO 5

Síntese dos crimes contra a administração pública - Código Penal

	Corrupção (Passiva/ Ativa)	Peculato	Concussão	Prevaricação
Código Criminal de 1830	0	Arts. 170 a 172	Arts. 135 e 136	Art. 129
Código do Processo Criminal de Primeira Instância de 1832	0	Art. 73, §2 Art. 154	Art. 73, §2 Art. 154	Art. 37, 3º Art. 339
Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890	0	Arts. 221 a 223	Arts. 219 e 220	Arts. 207 a 209
Código Penal de 1940 (original)	Art. 317 Art. 333	Arts. 312 e 313	Art. 316	Art. 319

Fonte: Elaboração do autor (2022)

tes políticas, desde udenistas a comunistas, como meio de consolidar as bases para um sistema representativo. A Carta

“[...] representou um compromisso das correntes conservadoras da velha tradição republicana e representativa de 1891 com as forças remanescentes do radicalismo liberal de 30. Sobretudo com a facção congressualmente majoritária que provinha do Estado Novo e ressentida ainda com a deposição de seu ditador e o dismantelamento de sua máquina política” (Bonavides, 2000, p. 74).

Essa facção conservadora apoiaria a Constituição de 1967, elaborada em meio aos cerceamentos dos parlamentares que participavam da Assembleia Constituinte (Bonavides, 2004, p. 432). Nessa Carta Magna, novos dispositivos, ainda mais autoritários, seriam incluídos, tais como: a cassação e a suspensão de direitos políticos pelo Poder Executivo; determinava-se de eleições presidenciais pela via indireta para presidente, por um Colégio Eleitoral; restringia-se o direito de greve; ampliava-se a justiça militar; instituía-se a pena de morte para crimes contra a segurança nacional e o combate à corrupção. A corrupção, mencionada no texto constitucional e no Ato Institucional n. 5, de 1968 (AI-5), refere-se à subversão e não à administração pública. O ponto principal, da Constituição e do AI-5, era a busca da institucionalização do movimento de 1964, de forma que assegurasse a centralização do Poder Executivo.

É nesse cenário endurecido que, em 1969, dá-se prosseguimento às discussões sobre a reformulação do Código Penal de 1940, cujo anteprojeto havia sido elaborado pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, Nel-

son Hungria, a pedido de ex-presidente Jânio Quadros. O anteprojeto passaria por revisões e seria promulgado pelo Decreto-Lei n. 1.004, de 1969, mas sofreria vários adiamentos, em virtude das críticas ao projeto (Fragoso, 1971), e terminaria sendo revogado em 1978, pela Lei n. 6.578. O Código Penal de 1940 seria mantido e conviveria por vinte anos com a Carta ditatorial. Nesse período de restrições à liberdade civil, esse código seria o único instrumento de punição aos abusos cometidos contra a administração pública.

O longevo código ainda passaria por uma grande reformulação na década de 1980, por uma comissão² que elaboraria o anteprojeto de lei, inserido num contexto de transição democrática e de convocação para a Assembleia Constituinte de 1987 para a promulgação de uma nova Carta, publicada em outubro de 1988.

O texto final da Constituição de 1988 introduziria proposições democráticas, como restabelecimento de eleições diretas para cargos do Executivo; ampliação dos direitos sociais e políticos; introdução do voto para analfabetos; voto facultativo para jovens de 16 a 18 anos; instituição do sistema pluripartidário; fim da censura (Fausto, 2006, pp. 288-9); e definiu a impugnação do mandato eleitoral por provas de abuso econômico, corrupção e fraude. Seria a primeira vez que a questão da corrupção política entraria no rol dos dogmas constitucionais desde 1830.

Enquanto a nova Carta constitucional modificava significativamente o ordenamento jurídico brasileiro, o Código Penal de 1940,

2 Comissão presidida por Francisco de Assis Toledo e integrada por Miguel Reale, Francisco Serrano Neves, René Ariel Dotti, Ricardo Antunes Andreucci, Rogério Lauria Tucci e Hélio Fonseca.

reformulado em 1984 e 1998, alteraria, principalmente, as penas atribuídas aos crimes previstos no Código. No caso de peculato, peculato culposo e peculato mediante outrem, as penas seriam de reclusão a detenção por meses ou anos e, em alguns casos, aplicar-se-iam multas. A prática de concussão, prevaricação e corrupção (passiva e ativa) seguiria na mesma linha das alterações de peculato, ou seja, a inclusão de penas mais severas aos corruptos e corruptores.

Todos esses Códigos Penais e as Constituições promulgados no país revelam o

pensamento da época em que foram editados. Nos 200 anos de história da política brasileira, da Independência ao ano de 2022, a tipificação dos crimes contra a administração pública (peculato, concussão, prevaricação e corrupção) esteve contida nos Códigos Penais. A criminalização dos atos e das práticas contra o bem público tem sido, desde o Império, a solução mais efetiva contra a corrupção e os seus crimes associados. O Quadro 6 resume a nossa tradição legalista e podemos afirmar que o Código Penal de 1940 se mantém como

QUADRO 6

Constituições brasileiras e Códigos Penais

Constituição	Início	Fim	Duração	Código Penal
Império	1824	1889	65 anos	Código Criminal de 1830; Código do Processo Criminal de Primeira Instância de 1832
República	1891	1930	40 anos	Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890
Revolução de 1930	1934	1937	3 anos	Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890
Estado Novo	1937	1945	8 anos	Código Penal de 1940 (original) Código Processual Penal de 1941
Redemocratização	1946	1967	21 anos	Código Penal de 1940
Regime Militar	1967	1969	2 anos	Código Penal de 1940
AI-5	1969	1987	18 anos	Código Penal de 1940
Nova República	1988	aos dias atuais	34 anos em 2022	Código Penal de 1940 (reformulado) Código Processual Penal de 1941 (reformulado)

Fonte: Elaboração do autor (2022)

recorrente instrumento nas condenações por crime de corrupção, mesmo no Estado democrático de direito. Como um código redigido em momento divergente do atual pode conviver com a democracia, senão pelo nosso desejo de punição e de encarceramento dos corruptos?

A presença desse arcabouço legalista anticorrupção, redigido num contexto autoritário, contribui para reforçar a crença de que a punição é o melhor instrumento para controlar ou acabar com a corrupção no país. A corrupção não é um fenômeno simples e para além da tipificação de novas condutas, com o aumento de penas com restrição à liberdade e inclusão da corrupção como crime hediondo. Deve-se considerar a construção e estabilização de instituições políticas confiáveis e democráticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O consenso anticorrupção e as reformas necessárias foram construídos nas décadas após a redemocratização brasileira e consolidaram a ideia de que corrupção e

democracia são antagônicas, daí a presença constante de novas leis. Temos uma tradição legalista que atravessou diversos governos, de monárquicos a democráticos, passando por regimes autoritários, porém, o escopo da criminalização e punição pelas leis é o mesmo: a corrupção deve ser combatida com prisão.

Resulta, essa nossa tradição, em uma bricolagem legalista, que é construída em momentos de pressão social e potencializada pelos meios de comunicação para a retirada da cena política de agentes públicos corruptos (eleitos ou não).

São inúmeros os casos nos quais os congressistas são induzidos a dar uma rápida resposta a um escândalo de corrupção, pela aprovação de uma nova lei com pena mais rigorosa e disciplinadora, de reeducação do corrupto e do corruptor.

O que temos vivenciado é que esses esforços punitivos resultam num efeito contrário – a corrupção na administração pública permanece, em diversos momentos, recorrente, indicando que a criminalização, no caso brasileiro, não tem sido suficiente para retirar os agentes improbos do cenário político.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, P. F. "O Código do Processo Criminal de 1832 e as críticas dos ministros da Justiça". *Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais* (UEG), v. 7, n. 2. Goiás, jan.-jul./2018, pp. 256-71.
- ALVAREZ, M. C.; SALA, F.; SOUZA, L. A. F. "A sociedade e a lei: o Código Penal de 1890 e as novas tendências penais na Primeira República". *Justiça e História*, v. 3, n. 6. Porto Alegre, 2003, pp. 97-130.
- BAJER, P. *Processo penal e cidadania*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.
- BONAVIDES, P. *História constitucional do Brasil*. Brasília, OAB Editora, 2004.
- BONAVIDES, P. "A evolução constitucional do Brasil". *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40. São Paulo, 2000, pp. 155-76.
- BRASIL. Ato Institucional N. 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm.
- BRASIL. *Código Penal de 1940* (revisado). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.
- BRASIL. *Código de Processo Criminal de Primeira Instância de 1832*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm.
- BRASIL. *Código de Processo Penal de 1941*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm.
- BRASIL. *Código Penal Brasileiro de 1940* (original). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/527942/publicacao/15636360>.
- BRASIL. *Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1830*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm.
- BRASIL. *Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htmimpresao.htm.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Biblioteca*. Disponível em: <https://www6g.senado.leg.br/busca-congresso/?q=biblioteca>.
- BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.
- BRASIL. *Decreto de 29 de dezembro de 1829*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/375519/publicacao/15634871>.
- BRASIL. *Decreto n. 1.127, de 6 de dezembro de 1890*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/391159/publicacao/15836188>.
- BRASIL. *Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890*. Disponível em: <https://www2>.

- camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 1.004, de 1969*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1004.htm.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 2848, de 1940*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.689, de 1941*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3689-3-outubro-1941-322206-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- BRASIL. *Lei n. 6.578, de 1978*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6578.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.578%2C%20DE%2011,Art.
- BRASIL. *Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7209.htm.
- BRASIL. *Lei n. 9.714, de 25 de novembro de 1998*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9714-25-novembro-1998-352670-publicacaooriginal-1-pl.html>.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>.
- BRITO, A. A. C. de. "Antecedentes históricos do Código Penal de 1940 – a importância de Alcântara Machado". *Revista da Faculdade de Direito Padre Anchieta*, ano III, n. 5, set./2002, pp. 123-36.
- FAUSTO, B. *História concisa do Brasil*. São Paulo, Edusp, 2006.
- FAZZIO JR., W. *Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação*. São Paulo, Atlas, 2002.
- FRAGOSO, H. C. "Subsídios para a história do Novo Código Penal". *Revista de Direito Penal*, n. 3. Rio de Janeiro, jul.-dez./1971, pp. 7-12.
- GAZOTO, L. W. *Justificativas do Congresso Nacional brasileiro ao rigor penal legislativo*. Tese de doutorado. Brasília, Departamento de Sociologia da UnB, 2010.
- GÜNTHER, K. "Crítica da pena I e II", in F. P. Püschel; M. R. Machado (orgs.). *Teoria da Responsabilidade no Estado Democrático de Direito*. São Paulo, Saraiva, 2009.
- KOERNER, A. (org.). *História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises*. São Paulo, IBCCRIM, 2006.
- MIGNOZZETTI, U. G. "O impacto da corrupção sobre a qualidade do governo democrático". *Plural*, v. 18, n. 2, out.-dez./2011, pp. 111-34.
- MOISÉS, J. A. "A corrupção afeta a qualidade da democracia?". *Em Debate*, v. 2, n. 5. Belo Horizonte, maio/2010, pp. 27-37.
- PIERANGELLI, J. H. *Códigos Penais do Brasil: evolução histórica*. Bauru, Javoli, 1980.
- RIBEIRO, L. M. L.; DUARTE, T. L. "Do processo penal colonial à reforma processual penal de 2008: análise socio-histórica do Sistema de Justiça Criminal brasileiro". *Interseções*, v. 13, n. 1. Rio de Janeiro, jun./2011, pp. 40-64.
- SILVEIRA, M. M. "De uma República a outra: notas sobre os Códigos Penais de 1890 e de 1940". *Revista do CAAP*, v. 109, n. 1. Belo Horizonte, jul.-dez./2010, pp. 109-25.