



O combate à corrupção no contexto do Brasil Imperial



<https://doi.org/10.56238/levv15n38-026>

Marcela do Amaral B. de Jesus Amado

Promotora de Justiça, titular da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Maricá. Graduada no Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Mestre em Justiça Administrativa – Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutoranda em Direitos, Instituições e Negócios – Universidade Federal Fluminense – UFF. ORCID: 0000-0001-8112-7473

RESUMO

O presente trabalho objetiva discorrer sobre a forma de combate à corrupção durante o Brasil-Império, em um contexto de dualidade de jurisdição, no qual a racionalidade burocrática do Estado ganha relevo, frente as condutas patrimonialista e pessoalizada governo. Período em que as demandas do Poder Público eram submetidas à jurisdição administrativa e as questões criminais ao Judiciário. Busca-se comparar o conceito dos crimes de “peita e suborno”, ao posteriormente definido, como corrupção. De um lado o Poder Moderador, de outro um Judiciário enfraquecido, submetido a prestar contas de sua atividade ao Executivo, sem inamovibilidade, cenário que tornava desafiadora a missão de condenar um servidor público por abusos no exercício de sua função.

Palavras-chave: Corrupção. Justiça Administrativa. Brasil Império.

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é o fenômeno há muito estudado, umbilicalmente vinculado a noção de sistemas políticos, traz em si a ideia de venalidade em torno do exercício da função pública (HUNGRIA, 1958). Na Itália é conhecida como *bustarella*, os alemães chamam de *trink geld*, russos *vzyatha*, franceses de *graisser la patte*, egípcios de *baksheesh*, americanos e ingleses *payoss*, indianos de *speed Money*, mexicanos *mordida* e espanhóis de *por debajo de la cuerda* (OLIVEIRA, 1991, p.1).

Prática intrínseca à humanidade, se faz presente ao largo da existência de leis, independe de forma de Estado, governo, regime político ou social. Está nas repúblicas, monarquias, em regime liberais e socialistas. Impossível de ser medida com precisão, pois sua percepção está justamente atrelada ao grau de transparência existente em determinado governo, quanto mais se tem acesso e conhecimento ao que acontece nos meandros da administração pública, maior será a possibilidade de classificar determinada conduta como desonesta. Isso justifica afirmações no sentido de que “não há corrupção em uma ditadura”, justamente porque os casos não vêm a público e são devidamente tratados.

No Brasil Império, os conflitos de interesse estavam submetidos ao regime e dualidade de jurisdição. As causas afetas ao Poder Público eram apreciadas na seara da Jurisdição administrativa, enquanto ao Poder Judiciário cabia julgar questões criminais. Nessa órbita de ideias, esse trabalho busca compreender em que medida havia possibilidade de persecução criminal de condutas praticadas no âmbito da administração pública.

Com esse propósito, realiza-se pesquisa jurídico-retrospectiva e revisão bibliográfica com abordagem qualitativa da obra Edmundo Oliveira e Aléxia Alvim Machado Faria que tratam sobre as práticas de corrupção no Brasil Império, em conjunto com os trabalhos de João Guilherme de Araújo, Edson Alvisi Neves, José Murilo de Carvalho, sobre Justiça Administrativa, a partir do conceito de Max Weber de racionalidade e burocracia.

2 CONCEITO DE CORRUPÇÃO

Corrupção é um fenômeno intrinsecamente associado ao conceito de desonestidade, imoralidade, causa de prejuízo à coletividade em benefício do indivíduo. Nesse tema, por certo, há profunda simbiose entre direito e moral (doutrina da virtude), que na lição de Kant, em sua obra “Metafísica dos Costumes” é um conjunto de conhecimentos sintéticos sobre o que devemos fazer, não tendo, assim nenhum caráter transcendente, atrelado à busca de um critério de determinação entre o que é justo ou injusto, de modo que não apenas o direito positivo, mas também o princípio jusnaturalista encontram-se sob o domínio da moral (ALVES, 2015, p.39).

Assim, essa concepção irá variar no tempo e no espaço, de acordo com leis e costumes de cada povo e época, dentro de padrões de coercibilidade será definida de acordo com que a lei estabelecer, poderá ter resposta civil, administrativa ou penal.

As práticas de corrupção burlam esse sistema pois, diante de um procedimento normatizado, vale-se do poder de decisão do agente, apartado de seus deveres posicionais ou institucionais, para exercer influência no *iter* administrativo, com o fim de obter benefícios (patrimoniais ou não diretamente mensuráveis em dinheiro) ou vantagem para os envolvidos na atividade corrupta (HAYASHI, 2020).

Robert Klitgaard apresenta interessante metáfora sobre o tema: “Como a doença, a corrupção sempre estará conosco. Mas como esse triste fato não nos impede de tentar reduzir as doenças, tampouco deve paralisar os esforços para reduzir a corrupção (KLITGAARD, 1994, p.23).

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Antes de esmiuçar o tratamento conferido às práticas de corrupção durante o Brasil Império, importante tratar do fenômeno em um cenário histórico-mundial. Edmundo Oliveira destaca que o registro formal mais antigo, data do ano de 74, antes de Cristo. *Statius Albinus Oppianicus*, acusado de ter mandado matar seu enteado por interesse na herança, ofereceu dinheiro a dez jurados, 640 mil sestércios para não ser condenado criminalmente. A denúncia foi feita por Cícero, que atuou no processo como Advogado de Acusação. Judas Iscariotes traiu Jesus, por trinta moedas de prata.

Fragmento de argila da Assíria, que veiculava a transcrição de um contrato, indicava que uma senhora doou a *Ashur-aha*, membro da nobreza, em troca da impunidade de um filho, acusado de homicídio.

Ainda nessa época, Gaius Verres entrou para a história por subornar firmas e empresas que prestavam serviço ao Império. Exercendo tráfico de influência logrou interferir na nomeação, afastamento de juízes e interferir nos processos para condenar ou absolver os acusados. Robert Klitgaard traz interessante visão sobre o fenômeno:

Uma razão pela qual a corrupção é mal estudada, como questão de política pública talvez seja a impressão de nada poder ser feito a respeito. Afinal de a corrupção é tão antiga quanto o próprio governo. Escrevendo há uns 2.300 anos, o primeiro-ministro brâmane de Chandragupta relacionou “pelo menos 40 maneiras” de extorquir fraudulentamente dinheiro do governo. Na China antiga, funcionários recebiam uma gratificação por [...] nutrir a incorruptibilidade. Escrevendo no século XIV, Abdul Rahman Ibn Khadun disse que a “causa fundamental da corrupção era a paixão por viver luxuosamente dentro do grupo dominante. [...] Platão também fez menção ao suborno em *As Leis*: “Os servidores da nação devem presar serviços sem receber presentes [...] Formar seu julgamento próprio e ater-se a ele não é tarefa fácil, e é a maneira mais certa para um homem obedecer fielmente a lei que determina: não faça serviços em troca de presentes”. (KLITGAARD, 1994, p.23)

No Egito, o Faraó presidia o órgão julgador, a semelhança do poder judiciário na atualidade, secundado por dois vizires, um para o norte e outro para o sul, que prestavam juramento de punir os corruptos, os desleais e os falsos (OLIVEIRA, 1991, p. 9).

Na fase clássica do Direito Grego havia três formas de delitos que poderiam ser praticados por funcionários contra administração pública: o peculato, a corrupção e o abuso de autoridade. A

corrupção dos juízes recebia tratamento específico, contra tais delitos havia, inclusive, a previsão de pena de morte.

Em Roma, surgiram várias leis para conter as práticas imorais de recebimento de propinas por pessoas que exerciam função pública, como magistrados e senadores, que evoluíram até a adequação penal das condutas de corrupção, peculato, concussão, excesso de exação, a partir de um viés preventivo e repressivo, pois pretendia assegurar a preservação da alta administração pública, que deve ocorrer sem a mescla de mercenarismo e sem interesses colidentes com a missão de servir a sociedade (HAYASHI, 2020, p. 15 -16).

O Direito Medieval, em especial na Itália, chamava *baratteria o do ut des*, o ato de dar ou fazer algo com intuito de ser recompensado. Em francês, o termo *barataria* traz a ideia de dar tendo em vista uma retribuição, na linguagem medieval o termo significava corrupção, embora se estendesse também a outros crimes. O Código Visigótico não tratou do assunto. Em 1256, o Rei Afonso X recompilou leis antigas, o que resultou na consolidação *Las Sietes Partadas*, que no título XVI da sétima partida, elencava dozes casos de *barataria*, inclusive praticada por advogado, mas sem qualquer indicação a respeito de corrupção de funcionário (OLIVEIRA, 1991, p.31-32).

Impossível ignorar, a percepção da corrupção, assim como diversos outros fenômenos sociais, é marcada pelo colonialismo. Tendem-se a acreditar que países em desenvolvimento, são mais propensos a essa prática. Aqui, cabe colacionar a lição de Max Weber, na obra “Ética protestante e o espírito do Capitalismo”:

O reino universal da absoluta falta de escrúpulos na busca de interesses egoístas no ganho de dinheiro tem sido uma característica específica exatamente dos países cujo desenvolvimento capitalista burguês medido segundo padrões ocidentais, tem permanecido atrasado [...]. A impiedade absoluta e consciente na área de compras tem amiúde estado estreitamente ligada à rigorosa conformidade com a tradição. (WEBER, 2004, p. 23)

Assim, a existência de medidas repressivas voltadas a controlar e punir a corrupção sob a ótica do Direito Penal é recorrente na história. E não foi diferente durante o Brasil Império, período de amadurecimento e organização da Administração Pública.

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL IMPÉRIO

Max Weber ensina que o modelo burocrático das instituições tem diversos pontos positivos, tais como: racionalidade, a previsibilidade de seu funcionamento, homogeneidade, possibilidade de redução de atritos, discriminações. Algo vital para rotina administrativa (WEBER, 1999).

O regime de dualidade de jurisdição vigorou no Estado unitário, monárquico-representativo do Império, suscita a existência do contencioso administrativo que, na ordem constitucional do Império,

recorreu sobretudo a duas fontes de valor diverso: o direito colonial e o direito público francês (ARAGÃO, 1955).

É possível separar o exercício da jurisdição administrativa em dois momentos, no primeiro (1790-1830) fala-se em justiça homologável [...] a competência administrativa era determinada para cada litígio; dependia de exame particular de cada caso. [...] estende-se ao máximo, o que é explicável. Funda-se na preocupação política de evitar rigorosamente que a administração seja julgada pelo Poder Judiciário. A segunda fase delegada (1830-1872), a determinação da competência obedece então ao critério da classificação em atos de império e atos de gestão. A competência administrativa seria excepcionada apenas pela ordem constitucional, a civil e a penal, sujeitas, exclusivamente à apreciação do Judiciário (ARAGÃO, 1955).

Nesse período, havia uma nítida superioridade da autoridade administrativa em relação à autoridade judiciária. Administrador era parte e juiz ao mesmo tempo, o que dificultava a distinção entre atos jurisdicionais e os atos administrativos. O contencioso administrativo era muito arbitrário e obscuro, “apenas acessível aos que têm entrada nas secretarias e coragem bastante para desempoeirar maços de papel enormes, onde tudo jaz sepultado no pó do esquecimento” (CARVALHO, 2002).

Nessa órbita de ideias, busca-se a base para compreender de que modo combateu-se a corrupção, em um sistema de dualidade de jurisdição, no qual o atos administrativos era tratados em esfera distinta das questões criminais.

[...] a decisão da maior parte dos negócios contenciosos administrativos é verdadeiramente uma apreciação jurídica, uma sentença. Ora, o princípio da responsabilidade é de mui difícil aplicação à maior parte das apreciações jurídicas, sobretudo em hipóteses complicadas e de interpretação doutrinal da lei. Diz que há erro; pode ser cometido de boa-fé na apreciação, mas esse erro pode ser filho de convicções; pode fundar-se em razões especiais; pode o ministro sustentar de boa-fé, havendo muitos que acompanhem, que o erro está da parte dos que o arguem (CARVALHO, 2002, p.166).

Aqui cabe mencionar, as dificuldades narradas por Guilherme Aragão ao tratar justamente do recurso baseado em excesso de poder, o que em certa medida pode representar um ato de corrupção, no contexto da Justiça Administrativa, no qual julgador e parte se confundiam:

[...] Não sendo fácil tal distinção, deixaria de haver a fronteira entre o contencioso de anulação e o de plena jurisdição ou cassação, conforme o modelo francês. Consequentemente, não haveria lugar para o exercício do verdadeiro recurso de anulação por excesso de poder como elemento do recurso. Impossível seria erigi-lo em recurso específico, de anulação. Diante, dessa apropriação da parte pelo todo, o Conselho de Estado Brasileiro, não restava senão, como juiz de anulação considerar o excesso de poder subjetivamente, como exação ou abuso de autoridade, utilizando-o como corretivo de decisões arbitrárias. De excesso de poder tínhamos, em suma, a expressão, não o recurso (ARAGÃO, 1955, p. 19)

Nesse período, conforme lição de Edson Alvisi Neves a burocracia manifesta-se como elemento de confluência e concentração do poder decisório nas mãos de determinados agentes – os magistrados. A burocracia impõe uma lógica interna, quanto mais sólida a instituição, menor a

possibilidade de influência externa. E mais, no aparelho estatal do Império estava presente o patrimonialismo e naturalizado o nepotismo, que conviviam com o modelo burocrático, em que duas lógicas se alternavam.

Houve a substituição gradual do encarregado de funções de governo no local por funcionários burocráticos, o que se associou ao movimento de deslocamento da base normativa, para um caminho fundado na impessoalidade e universalidade da ação social em simultaneidade e descarismatização do poder. A racionalidade da burocracia estatal foi implantada de forma paulatina, presente na administração controlada e dirigida pela metrópole, coexistia com relações interpessoais primárias fundadas no parentesco e interesses comuns, sem reconhecimento oficial.

Esse movimento de racionalidade burocrática do Brasil Império, do mesmo modo do ocorrido em Portugal, advém da influência iluminista para a constitucionalização do Estado, legalizado e positivista, em que ganha revelo o poder do estado de regular a vida social em função com o interesse público (NEVES, 2008, p. 78-83).

5 TRATAMENTO JURÍDICO DAS PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO DURANTE O IMPÉRIO

A ideia de corrupção está intimamente ligada a moral e ética de determinada sociedade. Felipe Hayashi afirma que dentro de um sistema normativo jurídico, a lei vai estabelecer o que é corrupção, conforme a cultura, valores e costumes prestigiados em determinado momento histórico, a ponto de classificar determinada conduta como ilícito penal, cível ou administrativo (HAYASHI, 2020). Nessa linha de ideias, o que era considerado ou não corrupção no Brasil Império pode não se adequar aos parâmetros atuais.

Como narrado no tópico anterior, tratou-se de período em que racionalidade burocrática estatal começa a se desenvolver, ao lado de práticas que hoje seriam reprovadas eis que subjacentes no parentesco e no apadrinhamento, na qual não se verifica plena independência ou autonomia entre a execução das atividades administrativas e seu julgamento, pois no cenário da Justiça Administrativa, por vezes, julgado e julgador se confundiam.

Dessa premissa Aléxia Alvim Machado Faria parte para analisar os delitos de “peita e suborno” durante o Império. “[...] a corrupção possui uma longa e diversificada história e detém significado mais axiológico e moral do que propriamente descritivo, o que implica a constante mudança de sua semântica ao longo do tempo e entre culturas.” (FARIA, 2017, p.22).

Lília Schwarcz aponta que nesse período o termo corrupção foi raramente utilizado, pois esse conceito está intimamente ligado à ideia de igualdade de direitos, modelo que não fazia do governo fundado no poder moderador, um quarto poder, exclusivo do monarca, que anulava os demais.

O fenômeno acompanha a história do país, está no primeiro documento oficial escrito, a “carta de Pero Vaz de Caminha”, a qual veiculava pedido dirigido ao rei português, d. Manuel I, para que

libertasse do degredo o genro do subscritor, que estava em São Tomé em decorrência do cometimento de crimes. “Corrupção, favorecimento ou patrimonialismo, o recado de Caminha oscila na sua definição, mas com certeza indica o uso de vantagens privadas a partir de entrada privilegiada no espaço público” (SCHWARZ, 2019). E mais:

Há também provas de posturas que hoje seriam chamadas de corruptas na colônia americana dos portugueses desde a época do primeiro governador-geral, Tomé de Sousa (1503-79), que foi autorizado pelo rei d. João III, em 1548, a fazer “dádivas a quaisquer pessoas”, contanto que consolidasse o domínio lusitano em terras brasileiras. Enriquecimentos ilícitos se colavam à biografia de autoridades locais e em especial à dos governadores. Mem de Sá, que foi governador-geral do Brasil entre 1558 e 1572, era acusado de abusar de sua posição. Traficantes de escravos que deixavam a costa da África em direção ao rio da Prata e eram obrigados a aportar no Rio de Janeiro para o abastecimento de seus navios negreiros, sabiam previamente que por lá acabariam coagidos a desembolsar uma determinada porcentagem de seus “bens” e entregá-la ao governador da capitania. Muitas vezes, o “pedágio” custava até mais: autoridades exigiam o direito de subir a bordo e reservar para si os melhores escravizados e escravizadas [...] (SCHWARZ, 2019, p.79)

E segue destacando que em um ambiente de licitude da escravidão as bases morais encontravam-se diminuídas e vigia a regra do proveito próprio. A impunidade era considerada um “privilégio” que o rei concedia às elites locais, que empenhadas no “desenvolvimento” do país, não encontravam limites formais. O foco do Estado era a cobrança de tributos. A própria família real foi recebida em 1808, com um “presente” de um traficante de escravos. Elias Antônio Lopes cedeu a “Quinta da Boa Vista” para servir de morada à nobreza, em “troca” seguiu enriquecendo e recebeu titulação.

As negociações com o príncipe português era algo muito comum, a mistura entre os interesses públicos e privados era constante. “[...] Quem quisesse ostentar um título, apresentar seu brasão gravado na entrada de sua casa, ou tivesse a intenção de imprimi-lo na porcelana doméstica ou no papel de cartas, teria que pagar à Coroa um valor considerável [...]” (SCHWARZ, 2019).

Hábitos caríssimos, tráfico de influência marcaram o primeiro reinado, mas a noção de corrupção pouco aparece. Circunstância que não muda com assunção do trono por D. Pedro II, lembrado como monarca constitucional de direito divino e, ainda, como mecenas das artes, dirigente de um sistema político acima das questões “mundanas” (SCHWARZ, 2012, p.192).

A idoneidade do sistema apenas passa a ser questionada após a Guerra do Paraguai, quando o abolicionismo ganha força e o Partido Republicano é fundado. A partir de 1880, uma série de casos de corrupção e suborno começam a aparecer. O descontentamento transborda do espaço privado e alcança o público. Passa-se a questionar os limites desse sistema, associado a expedientes que implicavam subornar funcionários públicos e cidadãos ou, simplesmente, evitar a aplicação efetiva da lei.

Questiona-se o poder do monarca, cada vez mais fragilizado. A inépcia administrativa passa a ser apontada, com maior ímpeto, conforme destaca Lilia Schwarz, quando as joias da Imperatriz Tereza Cristina e de sua filha, Princesa Isabel, são furtadas de dentro do Palácio São Cristóvão.

A oposição aponta o modo negligente e omissivo na condução da intimidade da família, que se refletia na vida dos súditos, considerando que as joias eram bens públicos. O crime restou elucidado, mas serviu para destacar as falácias morais do governo. O Imperador, mesmo ciente da autoria delitiva, permitiu que o criminoso seguisse morando nos arredores da Quinta da Boa Vista e consentiu com a imediata soltura dos outros envolvidos. Ademais, agraciou os policiais com ordens honoríficas, o que foi interpretado, como evidente intenção de silenciamento, corrupção política e favoritismo. Atacar o imperador, era sinônimo de atacar o Estado, por ele personificado.

[...] Corrupção é, portanto, uma noção que surge nesse contexto – mesmo que sob outros nomes –, como forma de acusação ao sistema, o qual, para existir, precisava estar acima dela. Dentre as especificidades da monarquia está justamente esta complicada relação entre esferas públicas e privadas. O que cabe ao rei, o que é parte das responsabilidades do Estado é difícil de dizer ou afirmar. Dessa vez, pois, criticar o monarca significava, de alguma maneira, lancetar o sistema em sua idoneidade. Estamos em 1882 e o Império cairia apenas em 1889. Mas, a partir da primeira data os jornais estariam repletos de fatos desse tipo ou parecidos com este. Como dizia o famoso conto de Andersen, “o monarca estava nu”, e mal havia notado. (SCHWARZ, 2012, p.199)

Assim, no Brasil Império a corrupção abarca desde ilícitos cometidos por servidores públicos, que poderiam não ter vinculação com o recebimento de vantagem ilícita, tanto o contrabando e as demais práticas utilizadas para escapar da cobrança de impostos, como ocorria com os “santos do pau oco”, além dos famigerados saltos à burocracia estatal, incipiente, em detrimento do bem comum e do ideário de impessoalidade (FARIA, 2017, p.22).

6 PEITA E SUBORNO NO BRASIL: A CORRUPÇÃO TIPIFICADA NO BRASIL IMPÉRIO.

No Brasil Império esteve em vigor o Código Criminal de 1830 e o Código Penal de 1890, que elencavam o crime de peita ou suborno como prática contrária à lei, causada pelo recebimento de vantagem ou promessa (peita) ou pela simples influência ou petitório de outrem (suborno), condutas que reformuladas e renomeadas no Código de 1940 que passou a trata-las como corrupção.

O Código Criminal do Império utilizou o termo de forma abrangente para definir as mais diversas condutas, referia-se a qualquer conduta violadora de uma prescrição predeterminada, sempre ligadas, a ideia de imoralidade da ação de servidores públicos. Por tradição, os Portugueses se valiam dos conceitos de “peita e suborno”, consolidados no Livro V das “Ordenações Filipinas” para se referir, de forma específica, ao recebimento ou oferta de dádivas a oficial para que este aja diferentemente do que burocraticamente determinado para suas funções.

Sob influência do Direito Romano, Portugal, a partir do século XV, disciplina o fato nas Ordenações Afonsinas, seguidas pelas Manoelinas, Sebastiãoicas e Filipinas, como mencionado. A pena para tanto ia da perda do cargo, a multa, banimento e até a morte, o que podia alcançar o funcionário público e o corruptor (HAYASHI, 2020, p. 16). Na lição de Aléxia Faria:

A escolha conceitual não se trata, portanto, de mera observação dos crimes do Império sob a perspectiva dos crimes da segunda república, que com poucas modificações vigem até hoje. É, em parte, a busca da história da formulação da ideia de corrupção como crime, cujo início é datado bem antes de 1940, e se baseia não apenas no olhar concomitantemente retroativo e progressivo da ideia de “corrupção”, mas igualmente no vínculo entre os crimes que a representam. (FARIA, 2017, p.24)

Conforme abordagem histórica, as condutas, atualmente, tipificadas como corrupção, eram tratadas em Portugal, no Brasil Colônia e também na fase do Império, como “peita e suborno”. Apesar do Código Criminal ter inspiração nos artigos 177 a 183 do Código Penal Francês de 1810, que já usava o termo *Corruption des Fonctionnaires publics*, prevaleceu a tradição portuguesa no uso dos termos. (FARIA, 2017, p. 23).

Criminaliza-se o ato de perceber oferta de dádiva ou presente, para que servidor público atuasse de modo diverso do que seu dever funcional determinava. Era considerado o mais grave dos crimes funcionais.

A lei criminal de 1830, tratou a corrupção em duas seções distintas, a peita e o suborno, aquela tinha por objeto dinheiro ou coisa equivalente, enquanto este versava a respeito de “tráfico” de influência ou peditório (artigos 130 a 133), o que foi reunido em 1890 em uma única seção, com algumas modificações. Na lição de Aléxia Faria:

A própria definição de peita e suborno, se voltarmos aos dicionários portugueses, traz vínculo antigo com corrupção [...], peitar era, entre outros significados, “dar para corromper”; “dar alguma coisa para que nos fação outra proibida”. Subornar, por sua vez, definia-se como “corromper o ânimo de alguém para o induzir a obrar mal (...)” e subornador, “o que corrompe as testemunhas, os juizes”. [...] A escolha conceitual não se trata, portanto, de mera observação dos crimes do Império sob a perspectiva dos crimes da segunda república, que com poucas modificações vigem até hoje. É, em parte, a busca da história da formulação da ideia de corrupção como crime, cujo início é datado bem antes de 1940, e se baseia não apenas no olhar concomitantemente retroativo e progressivo da ideia de “corrupção”, mas igualmente no vínculo entre os crimes que a representam. (FARIA, 2017, p. 24)

Cuidava-se de crimes de responsabilidade inseridos no bojo do abuso de poder ou autoridade, submetidos a rito processual específico para o Supremo Tribunal de Justiça, para as Relações e Juízos, conforme Código de Processo Criminal de 1832, que trazia foro privilegiado. A denúncia poderia partir do ou qualquer pessoa do povo.

O termo “crime de responsabilidade” não era usado no Código Criminal, mas é critério definidor da jurisdição no Código de Processo Criminal, versava sobre infrações cometidas por ministros, Secretários, Juízes, Deputados e outros empregados públicos. A esse gênero ainda era possível agregar a concussão e a prevaricação. Esses delitos encontravam base normativa, não apenas no Código Criminal, mas também na Constituição, Avisos do Imperador e Leis especiais.

A Constituição de 1824, no artigos 133, II, previa a responsabilidade dos Ministros de Estado por peita e suborno, estipula ação popular para sua persecução. Proclamou nos artigos 133, III, 156 e

179, XXIX a punição da conduta quando praticada por magistrados, oficiais de justiça e empregados públicos por abuso de poder. O Código Criminal estava em harmonia com esses preceitos.

Os preceitos constitucionais e legais, não garantiam a efetividade das medidas ali previstas. Em nova lei, de 15 de outubro de 1827, destinada a tratar da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado, suborno e peita foram tratados em conjunto, com penas divididas em graduações máxima, média e mínima, em cotejo com a gravidade da conduta.

Para que o ato tivesse sua execução considerada concluída, bastava a promessa de vantagem econômica (dádiva). A pena abarcava a remoção para fora da Corte de um a três anos. Ministros seriam punidos pelo mal uso da sua autoridade, quando seus atos produzissem prejuízos ou dano ao Estado ao particular ou não cumprissem a lei, pela efetivação de responsabilidade de seus subalternos, para os quais seria conferida reprimenda como se abuso de poder fosse. Destaca Alécia Faria a comoção com que essa lei foi recebida:

Esta lei [...] “é da mais alta importância, e se pode chamar por excelência a lei prática da Constituição. A lei, que vela sobre os ministros de Estado, vela sobre a execução de todas as leis; ela abraça ao mesmo tempo a estabilidade e a glória do trono com todos os interesses nacionais. A história das nações nos atesta os abalos que têm sentido os tronos, e as calamidades que têm sofrido os povos por culpa de ministros de Estado que sacrificam a confiança do monarca aos particulares interesses das suas aderências, ou a criminosos desleixos e incapacidade impostora. Para que nos que servem a v.m.i. não franqueie a fidelidade e o amor da justiça, convém firmá-los no dever pelo Império da lei. E quando mais não fora, bastaria ver na responsabilidade dos ministros o pedestal sobre que repousa inabalável o mais eminente atributo monárquico, a inviolabilidade, para que esta lei seja digna de v.m.i., e dos ardentes votos de todos os brasileiros (FARIA, 2017, p.27).

A questão recebeu tratamento diverso no código de 1830, o qual definiu peita como Receber dinheiro, ou outro algum donativo; ou aceitar promessa directa, e indirectamente para praticar, ou deixar de praticar algum acto de officio contra, ou segundo a lei.” Eliminou as gradações conferidas pela Lei de 1827. E os julgadores não se debruçavam sobre as nuances da questão, como aponta Alécia Faria:

Curioso é perceber, no entanto, que as questões relativas ao conceito desses crimes não eram um ponto tão abordado na jurisprudência, ao menos não naquela citada pelos doutrinadores. Muito mais frequente era a discussão, nos códigos comentados, acerca da competência do crime, da existência de foro privilegiado em relação ao peitante e ao peitado, competência para decretação de nulidade do ato sobre o qual recai a peita, condições para o recebimento da pronúncia. Por outro lado, parece ser de consenso que a peita não admite tentativa, porque consiste no “acto moral da acceitação do donativo ou dinheiro, ou da promessa, e, desde que o funcionario a repelle, fica o crime frustrado em seus effeitos e destruida a consistencia do facto preparatório, que a lei não crimina(FARIA, 2017, p. 28).

Chama atenção a forma diferenciada de tratamento da “corrupção” praticada por Juizes no período, punidos com extremo rigor, bem como o sancionamento diferenciado para Ministros e Estados, o que, sem dúvidas é causa e reflexo do próprio sistema de dualidade de jurisdição do período,

no qual, na seara administrativa julgador e julgado poderiam se confundir. E o Poder Judiciário era considerado fraco.

O artigo 131 do Código Criminal indica que o juiz que decidisse algo após ser peitado ou subornado, seria condenado às mesmas penas dos demais funcionários públicos se suas decisão fosse justa, porém, no caso de injustiça a pena seria de dois meses a dois anos, mais do que o dobro da reprimenda definida para crimes comuns. E mais, no caso de uma sentença penal, a punição seria a mesma atribuída ao condenado. Além da previsão de pena de morte e prisão perpétua. o juiz que condena uma pessoa à pena de morte e é responsabilizado criminalmente por peita ou suborno após sua execução poderia ser igualmente executado (FARIA, 2017).

Era um momento de profunda regulamentação do Poder Judiciário. Conforme lição de Edson ALvisi Neves, não se pode ignorar que durante o Império havia o Poder Moderador, um quarto Poder de Estado, também exercido pelo Imperador, Chefe do Executivo. O Judiciário não gozava verdadeiramente do status de poder pois sem inamovibilidade o exercício de suas funções restava comprometido. Ademais, a tradição ligava o ideário de justiça ao Executivo, embora a constituição tivesse outra diretriz, cabia-lhe a última interpretação à norma positivada. Os Juízes, por imposição legal, prestavam contas de suas atividades ao presidente da província, com cópia para o Ministro da Justiça (NEVES, 2008, p.70).

Esse cenário, sem dúvida, criava óbices para que condutas eivadas de abuso de poder fossem de fato objeto de condenação por “peita ou suborno”. Segue o Edson Alvisi a comentar:

[...] a estrutura hierárquica do Poder Judiciário na Carta Política imperial ficou mais próxima da experiência colonial do que das aspirações externadas pela constituinte dissolvida, garantindo um rígido controle na estrutura e atuação jurisdicional. Conquanto a constituição não indicasse um sistema *duo* de jurisdição, levou-se a cabo a atribuição da justiça administrativa ao Conselho de Estado, que funcionou como a Corte Suprema de Apelação. [...] aplicando a justiça, o executivo passou a controlar todas as fases do processo governamental, tornando o julgador dos atos próprios. [...] a estrutura patrimonial reinante naquela burocracia, propiciava o funcionamento apenas para garantir os interesses já amplamente tutelados por outros mecanismos (NEVES, 2008, p.75).

Por fim, cabe destacar, que o Código Criminal de 1930 era aplicável aos servidores públicos comuns, Ministros e Secretários de Estados eram regidos pela Lei de 1827. Não havia no Império qualquer estranheza na existência de leis aplicáveis para pessoas de acordo com a qualidade de seu cargo.

Essa hipótese, reafirmada pelo art. 308 do Código Criminal, demonstra coerência com as decisões de governo encontradas até o momento, que frequentemente retiravam a determinação de suspensão de emprego (supostamente aplicável a todos os pronunciados por peita e suborno) para altos funcionários, ao explícito argumento de que se tratam de funcionários de maior grau. Outro indicador dessa facilidade de compreender o duplo tratamento é em relação à alegação da existência de suborno no momento da votação de deputados e vereadores. Em relação aos deputados, não encontrei uma decisão de governo sequer que tenha mantido a decisão do párocho que impediu a eleição de determinado deputado

por causa da alegação de suborno, e encontrei várias que modificavam a decisão, quando ela tinha sido dada no sentido de impedir a eleição. E os argumentos são sempre os mesmos: defeito no processo formal de aclamação pelo suborno (FARIA, 2017, p.31).

Vislumbra-se, assim, a dificuldade de responsabilização efetiva daqueles que no exercício das funções de públicas cometessem atos abusivos, subordinando o interesse público ao conveniente a manutenção dos interesses privados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou descrever os parâmetros normativos que nortearam o combate a condutas desonestas, por servidores públicos, durante o Brasil Imperial, período, no qual, a jurisdição administrativa estava separada do Poder Judiciário, responsável por apreciar e julgar as causas criminais.

Atos eivados de abuso de poder ou autoridade, poderiam ser objeto de análise no contencioso administrativo, submetidos à justiça administrava e também ter reflexos passíveis de serem tipificados criminalmente.

Como visto, havia muitas críticas a respeito da autonomia na apreciação das causas que envolviam a administração pública. O período foi de convivência entre a racionalização burocrática e a resistência das elites locais, que naturalizavam práticas como o patrimonialismo, nepotismo e tráfico de influência. Ademais, a administração do Imperador era classificada como negligente e omissa, marcada por prestigiar interesses pessoais em detrimento da coletividade.

O Poder Judiciário não detinha a autonomia dos dias atuais, não havia espaço para magistrado atuassem de forma imparcial na condução de processos em que condutas criminais de servidores públicos fossem analisadas. Sem inamovibilidade, sujeito a prestar contas de seu trabalho ao presidente da província, havia pouco espaço para se pretender uma atuação efetiva nessa seara.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rogério Pacheco. *O Dna Kantiano dos Direitos Humanos e Sua Crítica a Partir da Filosofia Imanente de Spinoza*. Rio de Janeiro PUC, Departamento de Direito, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acessado em 23 de dez. 2021.

ARAGÃO, João Guilherme. *A Justiça Administrativa no Brasil*. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11931/25_000069595.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acessado em 29 de julho de 2022.

CARVALHO, José Murilo de. *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Ed. 34, 2002.

FARIA, Alécia Alvim Machado. *Peita e suborno como delitos de corrupção no Brasil Imperial (1824-1889)*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol 131/2017, p. 21-55, maio de 2017.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. *Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020.

HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal (Vol.IX)*. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

KLITGAARD, Robert. *A Corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Consultas da Seção de Justiça do Conselho de Estado (1842-1889). A formação da cultura jurídica brasileira*. Disponível em: <file:///C:/Users/Membro/Downloads/11655-Texto%20do%20artigo-14531-1-10-20120513.pdf>. Acessado em 29 de julho de 2022.

NEVES, Edson Alvisi. *Magistrados e negociantes na corte do Império do Brasil: o Tribunal do Comércio*. Rio de Janeiro: Jurídica do Rio de Janeiro: FAPERJ, 2008.

OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de Corrupção*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1991.

SCHWARCZ, Lília Moritz. *Corrupção no Brasil Império*. In: AVRTIZER, Leonardo (org). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

_____. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

TINOCO, Antônio Luiz Ferreira. *Código Criminal do Império do Brasil Annotado*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496203/000653812.pdf>. Acessado em 08.08.2022.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____. *A ética do protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.