

# Os crimes contra a economia popular no Estado Novo na perspectiva do bem jurídico protegido

RICARDO ANTÔNIO LUCAS CAMARGO  
VANESSA CHIARI GONÇALVES

**Resumo:** O artigo aborda o contexto político e econômico em que houve a criminalização das condutas contra a economia popular no período histórico do Estado Novo no Brasil. Trata da correlação entre os sistemas econômicos clássicos e os regimes políticos, a fim de analisar sua coerência, uma vez que a preocupação com a repressão aos delitos que lesavam a economia do povo surge justamente durante um regime formalmente autoritário que sofria a influência do fascismo desencadeador da Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, os decretos-lei que criminalizaram as condutas contra a economia popular são analisados na perspectiva do bem jurídico protegido. Adota-se o método dedutivo de abordagem e a revisão bibliográfica como técnica de pesquisa.

**Palavras-chave:** Estado Novo. Economia popular. Crimes.

## 1. Introdução

Uma das principais polêmicas que se travam em torno da própria conceituação dos sistemas econômicos é o dado consensual da respectiva ligação necessária a regimes políticos.

Com efeito, não existem sistemas econômicos sem que se tenham definidas as posições de mando, as condições para que alguém possa ter a respectiva vontade prevalecente e outrem tenha, necessariamente, de se lhe submeter, a qualquer título, uma vez que, como se sabe, toda ação humana voltada à satisfação de uma determinada necessidade passa, inexoravelmente, pela possibilidade de remoção dos obstácu-

Recebido em 15/2/18  
Aprovado em 9/3/18

los a esta mesma satisfação. E esses obstáculos não são somente naturais; estão presentes também nas próprias relações que os seres humanos travam entre si.

Essas questões se põem tendo em vista o hábito que tem sido frequente, no Brasil, de se rotularem medidas de política econômica que se adotem, em quaisquer campos, como comprometidas com tais ou quais ideários políticos, normalmente os que não gozem da simpatia do rotulador.

Considerando que, durante o Estado Novo (1937-1945), houve a tipificação de condutas tidas como ofensivas à economia popular, submetidas, em grau de recurso, ao Tribunal de Segurança Nacional, põe-se a pergunta acerca do quanto a ideia de associar a política econômica à tutela penal poderia ser considerada uma herança da mentalidade então imperante. E, para compreender essa mentalidade então imperante, seria necessário verificar o respectivo contexto ideológico, bem como as respectivas influências.

O texto, metodologicamente, seguirá o método dedutivo, dirigindo a exposição do geral ao particular. Nesse sentido, será realizada, em primeiro lugar, uma revisita à tipologia dos sistemas econômicos, explicitando-se o porquê de se seguir, dentre as várias concepções acerca destes, a aceção weberiana, e o momento em que, para o jurista, eles vêm a se tornar relevantes. Em seguida, considerando o parentesco sempre assinalado entre o regime instalado no Brasil em 1937 e o fascismo italiano, as características da concepção político-econômica deste, com reflexos no Direito, serão estudadas, para se verificar em que medida essa concepção esteve presente na ordem jurídico-econômica do Estado Novo e, por fim, na própria conversão da “economia popular” em “bem jurídico” tutelado pelo Direito Penal.

## 2. Retomando a tipologia dos sistemas econômicos

Embora sejam objeto da preocupação de quantos se voltam a estudar a realidade econômica em seus inúmeros desdobramentos, os sistemas econômicos são verdadeiros “entes de razão”, “tipos ideais”, voltados a permitir a apreensão das características da realidade estudada. Por esse motivo, dificilmente se poderá sustentar a existência de cada sistema, em sua pureza, na experiência humana.

Quando se fala em “entes de razão”, tem-se presente a lição de Espinosa (2012, p. 86) que, sob tal locução, pretendia distinguir os entes cuja existência não se podia dar na natureza, mas sim no intelecto. Por outro lado, a própria noção dos “tipos ideais”, empregada por Weber e Jellinek, toca a “entes de razão” um conjunto de características comuns, coerentes entre si, que permitiriam a compreensão de uma determinada realidade social, dando-se tal compreensão, antes, pela identificação das características predominantes, e não de uma correspondência milimétrica “do intelecto à coisa” (JELLINEK, 1943, p. 31-32; WEBER, 1992, p. 17).

Não se ignora a existência de concepções dos sistemas econômicos que os veem como um dado apreensível na totalidade, apresentando-os como um conjunto coerente de instituições jurídicas e sociais que conformariam os modos de produção e a repartição do produto da economia de uma determinada sociedade (GRAU, 2017, p. 77-78; NUNES, 2007, p. 60; LAJUGIE, 1985, p. 7). Tais concepções, contudo, são, para os fins deste trabalho, arredadas, tendo em vista que não permitiriam responder à pergunta básica nele formulada, acerca dos pressupostos ideológicos determinantes da adoção de tais ou quais meios de assegurar a eficácia de medidas de política econômica.

Na tipologia weberiana, empregada por Fábio Nusdeo, os sistemas econômicos distinguem-se em três sistemas: da tradição, da autoridade e da autonomia. Nos sistemas da tradição, enquadrar-se-iam a economia de autoconsumo, a escravidão e o feudalismo. Nos sistemas da autoridade, por sua vez, ficariam o mercantilismo e o socialismo, ao passo que, nos sistemas da autonomia, estabelecer-se-ia o capitalismo em todas as suas modalidades: do capitalismo liberal, passando pelos mais variados graus de atuação do Estado, até o denominado “neoliberalismo”, enquanto “fundamentalismo de mercado” (NUSDEO, 2015, p. 83-84; CAMARGO, 2012, p. 163).

O tratamento dos sistemas econômicos, entretanto, somente se torna relevante para o jurista quando se procurem identificar os valores a eles referentes que passam a ser albergados nas Constituições:

Os efeitos, próximos ou remotos, da Constituição Econômica na ordem jurídica como um todo traduzem-se na legislação ordinária que se amplia e diversifica ao ponto de impressionar os juristas afeitos à tradição dos códigos bem acomodados e com pretensão napoleônica de estabilidade eterna. A atividade econômica de intensidade e variedade ilimitada gera a fértil produção legal que procura atendê-la (SOUZA, 2002, p. 103).

São essas, pois, as questões pertinentes, quando se pretendem identificar as características dos sistemas econômicos e os modos pelos quais eles vêm a ser absorvidos pelos textos constitucionais, compondo o que se denomina “Constituição Econômica”.

### **3. O fascismo em face da tipologia dos sistemas econômicos**

Considerando o caráter consensual da ligação entre “sistema econômico” e “regime político”, cabe identificar como essa união se dará em relação ao fascismo, considerando sua aparição no Ocidente como fruto da frustração com as “promessas não cumpridas” da democracia e do medo da expansão do bolchevismo.

O fascismo, como regime político, diante da conhecida fórmula “tudo no Estado, tudo sob o Estado, nada fora do Estado” (PANUNZIO, 1931, p. 200), aparentemente corresponderia a um sistema econômico enquadrável na noção de “sistema de autoridade”. Ele é, com efeito, a própria “realização política do nacionalismo” (LABRIOLA, 1931, p. 42). A respectiva subvalorização da individualidade, contudo, não se confunde com a concepção socialista, à qual, na realidade se opõe, uma

vez que toma como noção inafastável a hierarquia entre os seres humanos. Nesse caso, a ação de cada indivíduo que tenha, diante de si, um superior hierárquico poderá ser considerada uma autodeterminação apenas e tão-somente dentro da margem que lhe for concedida pelo superior (PANUNZIO, 1931, p. 219; SILVESTRI, 2006, p. 591). Não é casual a compreensão do trabalho como a grande expressão contemporânea do princípio hierárquico no pensamento de um dos grandes juristas do franquismo (LEGAZ Y LACAMBRA, 1940a, p. 144-145).

Em geral, o fascismo, mesmo como teoria de diferenciação de hierarquia, considera “nobilitante” a atividade do indivíduo, que, movendo-se por si mesmo, vem a realizar-se completamente como “eu”, sócio de uma sociedade naturalisticamente concebida (LABRIOLA, 1931, p. 41; SOMMA, 2001, p. 645). Os agentes econômicos, aqui, são considerados verdadeiramente o suporte de uma sociedade que converge, toda, para uma unidade, e que somente pode sobreviver em se mantendo os fundamentos da hierarquia. Assim é que, no que tange à disciplina jurídica das relações agrárias, a inspiração se dava pelo princípio aristocrático da “defesa da estirpe” (MAROI, 1956, p. 267). Assim é que um sindicalismo “antiestatal e antiunitário” – consequentemente, combativo – vem a ser substituído por um sindicalismo “unitário, estatal e nacional” (PANUNZIO, 1931, p. 188; SAMUELSON, 1966, p. 516; LEGAZ Y LACAMBRA, 1940b, p. 209). Vale, a propósito, para fins de comparação, recordar que a combatividade do sindicalismo italiano ao tempo do fascismo arrefeceu mesmo no que tange ao aviltamento das remunerações nos primeiros anos do Duce (FRANCK, 1939, p. 222), ao contrário da combatividade bem demonstrada por ocasião das agitações e greves dos operários da FIAT entre outubro de 1919 e setembro de 1920 (FRÈ, 1923, p. 84-85). No contexto de um Estado social que mantenha compromissos com o regime democrático, eis como se compreende a liberdade sindical:

A liberdade sindical, ao mesmo tempo em que viabiliza ao trabalho organizar-se tendo em vista a articulação de suas reivindicações diante do capital organizado, atua, projetado em instituições (a instituição sindical), no sentido de relacionar os seus titulares com o mercado capitalista (GRAU, 2017, p. 215).

Por outro lado, os dois pilares da ordem jurídica do capitalismo – a propriedade privada e a liberdade de iniciativa econômica – permanecem presentes no fascismo, ainda que instrumentalizados (LIPARI, 2015, p. 1.117; SOMMA, 2001, p. 651). A própria autoridade do comandante da empresa aparece como o fator que aglutina os microcosmos na unidade de produção em direção única à integração no Todo

denominado Nação (BLODGETT, 1949, p. 50-51; CASANOVA, 1929, p. 565; FRANCK, 1939, p. 37) e, mesmo que haja essa unidade de direção, o capital e o trabalho aparecem como “elementos indispensáveis da empresa” (LEGAZ Y LACAMBRA, 1940b, p. 196-197). O tratamento penal das condutas que se mostravam danosas, de algum modo, ao funcionamento da economia nacional, por entendê-las como um verdadeiro malbaratamento da riqueza nacional, não deixava de partir do pressuposto de ser absolutamente necessário manter como unidades de produção preferencialmente as empresas privadas (ROCCO, 1930, p. 751; MOSSA, 1937, p. 92; SOMMA, 2001, p. 654-655).

Se, por um lado, faziam-se presentes o controle de preços e a vigilância sobre o desenvolvimento da atividade industrial pelas empresas, por outro, o protecionismo, as salvaguardas em prol dos bancos para estimular a poupança nacional, o encorajamento à concentração econômica apontam para a valorização da posição do comandante da empresa (FRANCK, 1939, p. 14). Registre-se que se considerava, à época, a autonomia da vontade individual como um valor instrumental ao desenvolvimento da vida social (FUNAIOLI, 1930, p. 151). O controle anônimo, tido como marca registrada da política econômica fascista, somente veio a ser adotado em caráter mais frequente a partir da campanha da Abissínia (FRANCK, 1939, p. 152). A própria concorrência, como meio de evitar o cerceamento da possibilidade de escolha do consumidor, como critério, inclusive, da “justiça” do preço a ser pago na compra e venda (MOSSA, 1937, p. 286; FREIRE, 1939, p. 464), vinha a ser tratada, em caráter instrumental, especialmente em países em que ingressou, na configuração do fascismo, como elemento religioso, tal qual o caso da Espanha franquista (LEGAZ Y LACAMBRA, 1940a, p. 137). Nesse sentido,

A organização corporativa garante a liberdade de iniciativa de uns nos limites em que não prejudique igual liberdade de iniciativa de outros, e, sobretudo, nos limites em que a liberdade de iniciativa individual não constitui um atentado contra o bem comum de todos [...]. Na organização corporativa, o poder econômico tem expressão legal; não precisa negociar e corromper, insinuar-se nos interstícios ou usar de meios oblíquos e clandestinos. Tendo o poder, tem a responsabilidade, e o seu poder e a sua responsabilidade encontram limite e sanção no Estado independente, autoritário e justo (CAMPOS, 1942, p. 317-318).

Assim, o sistema econômico da autonomia pode perfeitamente conviver com um regime político de características autoritárias, sem se descaracterizar como tal, a confirmar a conhecida assertiva segundo a qual não se pode confundir o determinar “o que, como e para quem

produzir” com o determinar “aquilo em que as pessoas devem crer, os pensamentos que devem esposar, as concepções estéticas que devem buscar” (SAMUELSON, 1966, p. 519).

Não restam, pois, dúvidas de que o regime político fascista, em termos da tipologia dos sistemas econômicos, estava ligado ao que doutrinariamente se qualifica como “sistema da autonomia”.

#### **4. O ordenamento jurídico-econômico do Estado Novo e a influência do pensamento fascista**

Parece intuitivo que, em sociedades marcadas por desigualdades profundas, a noção basilar do fascismo, a de hierarquia, mostre-se particularmente sedutora e tida, mesmo, como expressão da ordem natural das coisas.

A atratividade das concepções da Itália fascista foi praticamente imediata para os integrantes de elites econômicas brasileiras, marcadas por uma visão patriarcalista, em que o homem, chefe da família - “chefe da sociedade conjugal”, dizia o Código Civil de 1916 no seu artigo 233 (BRASIL, 1916) -, aparecia como a medida do Bem e do Mal (ALVES, 1935, p. 263; COELHO, 1929, p. 81; BEVILAQUA, 1976, p. 154; MONTEIRO, 1964, p. 119-120; SANTOS, 1976, p.154). Dotado, assim, de um poder incontestável, quase que um soberano, tinha como ponto de reforço a condição de gestor dos meios de subsistência de todos os que dele dependiam, considerados, por isso mesmo, subpessoas, súditos, e não sujeitos de direito (GONÇALVES, 2014, p. 145). A ideia de um sindicalismo que não se pusesse como uma frente de combate, mas, antes, permitisse um maior controle sobre as ações reivindicativas e se apresentasse mais como um meio de colaboração com o interesse nacional maior (BLODGETT, 1949, p. 698), também, não se mostrava algo que pudesse angariar as antipatias dos integrantes dessas mesmas elites. Há, entretanto, um aspecto da política econômica de orientação fascista - que foi encampada pelo Estado Novo no Brasil, tal como pelo seu homônimo lusitano - que não poderia deixar de causar algum desconforto, que era justamente a postura ativa do Poder Público em especial no controle de preços, a fim de assegurar o poder aquisitivo das massas e manter a autossuficiência econômica nacional (SAMUELSON, 1966, p. 37; BLODGETT, 1949, p. 327; GRAU, 2017, p. 186-187).

Sobre o documento-base do Estado Novo - a Constituição de 10 de novembro de 1937 (BRASIL, 1937) -, vale a pena recordar-se-lhe a gênese:

Não contou com anteprojeto ou Comissão que dela previamente se encarregasse. Resultado de um golpe de Estado, ao que consta foi obra individual do jurista Francisco Campos, que, por sua vez, a teria decalcado de Cartas de outros países, vindo a ser apelidada de ‘polaca’ (SOUZA, 2002, p. 109).

Esse documento constitucional, por mais que tenha sido, em grande parte, um texto meramente figurativo, não deixava de dialogar com a própria tese segundo a qual dele não se poderia prescindir. Isso para que um Estado se pudesse reconhecer como tal, com base em uma mínima aparência de juridicidade de um texto fundamental, o que não deixa de ser significativo, considerando que, de 1930 a 1934, o Governo Provisório capitaneado pelo mesmo indivíduo que ocupava a Chefia do Executivo durante o Estado Novo prescindiu de Constituição.

Pode-se notar que, mesmo a ideia de funcionalização da atividade econômica ao “bem-estar geral”, não deixou de incorporar, no texto da Carta de 1937, a ênfase na iniciativa privada, a “excepcionalidade” da atuação do Estado. Em suma: elementos francamente liberais, próprios da caracterização do sistema da autonomia como reconhece um dos principais representantes do pensamento hoje dominante na cultura ju-seconômica brasileira:

A primeira frase do art. 135 teve uma finalidade contestatória da tendência socializante da época. Rebate-se a ideologia do socialismo, mostrando-se a força do indivíduo. O conteúdo ideológico de contestação é evidente, procurando evidenciar-se que nenhum movimento de socialização pode desconhecer que quem cria, quem organiza, quem inventa é o indivíduo. E, por isso, não pode ser eliminado. É óbvio que a expansão do indivíduo encontra um limite no bem público, mas a ênfase dada a este não pode eclipsar o indivíduo (FONSECA, 2017, p. 88).

A ênfase na atividade individual do empresário não impediu e, antes, fundamentou, em muito, o tratamento dos polos mais fracos como mercedores de tutela por parte do Estado, pondo determinados setores como ligados ao interesse nacional, justamente porque assim concebida:

A liberdade na organização corporativa é limitada em superfície e garantida em profundidade. Não é a liberdade do individualismo liberal. É a liberdade de iniciativa individual dentro do quadro da corporação. A corporação, que representa determinada categoria da produção, tem, igualmente, a sua liberdade, e a do indivíduo é limitada por ela. A organização corporativa é o abandono pelo Estado da intervenção arbitrária no domínio econômico, da burocratização da economia (primeiro passo avançado do comunismo), deixando à própria produção o poder de organizar-se, regular-se, limitar-se e governar-se (CAMPOS, 1942, p. 316).

Mais que a recomposição do equilíbrio por meio da compensação das fraquezas, mais que, pois, o estabelecimento de um mensurador racional como seria próprio de um Estado Democrático (GRAU, 2017, p. 194), o que se tem no Estado Novo é a posição inequívoca de “filantropia” por parte do Poder Público.

Com base nessa concepção, em que o Chefe da Nação se apresenta como um pai zeloso pelo bem-estar dos dependentes mais fracos, compreende-se não somente a multiplicação de disposições de ordem pública como também a razão de se ter cometido ao penalista Nelson Hungria a elaboração de texto de diploma destinado a tipificar condutas que se mostrassem danosas à economia popular, o que se verificou em 18 de novembro de 1938, com a edição do Decreto-Lei nº 869 (BRASIL, 1938; FREIRE, 1939, p. 463; CAMPOS, 1938, p. 588). Em grau de recurso, cabia, por força do número 17 do artigo 141 da Constituição de 1937, o exame dos processos criminais ao Tribunal de Segurança Nacional (BRASIL, 1942, p. 330), embora mereça registro que, no âmbito cível, disposições do aludido Decreto-Lei foram utilizadas como fundamento para fulminar cláusulas tidas como portadoras de encargos desproporcionais (SÃO PAULO, 1941a, p. 130-131) e também contratos que estabeleciam verdadeiras uniformizações de preços, em função de agredirem a concorrência e conduzirem à majoração arbitrária de lucros (SÃO PAULO, 1941b, p. 227-232).

Embora a tutela da economia popular, no Brasil, mesmo sob o aspecto penal, tenha permanecido nas preocupações dos poderes constituídos, a sua origem no contexto do Estado Novo merece ser ainda mais esmiuçada, sobretudo no que tange à sua compreensão na categoria dogmática de “bem jurídico”.

## 5. O bem jurídico economia popular no Estado Novo

Como se afirmara, o período histórico brasileiro conhecido como Estado Novo inovou no que diz respeito à proteção da economia popular como bem jurídico da maior importância. Interessa, neste momento, problematizar quais os valores inspiraram os autores dessa definição num regime de governo formalmente autoritário. Para isso, é importante realizar uma breve digressão.

As Ordenações do Reino, no livro IV, título LXVII, vigentes no País até 1830, criminalizavam a usura. Puniam-se aqueles que, sendo primários, beneficiavam-se de contratos usurários com a devolução da vantagem em dobro em favor da Coroa e com pena de degredo de dois anos para a África.<sup>1</sup> O Código Criminal de 1830 (IMPERIO DO BRASIL, 1858) já não previa essa hipótese de criminalização.

A questão voltou a ser tratada pelo ordenamento jurídico brasileiro somente no Estado Novo, uma vez que a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), no artigo 17, parágrafo único, proibia a usura, determinando sua punição na forma da lei. Lyra (1940, p. 158) lembra que o Decreto nº 22.626, de 1933 (BRASIL, 1933), reincorporou a figura delitiva da usura, em

---

<sup>1</sup> O título LXVII criminaliza os contratos usurários estabelecendo que “nenhuma pessoa de qualquer estado ou condição que seja, dê ou receba dinheiro, prata, ouro, ou qualquer outra quantidade pesada, medida ou contada à usura, porque possa haver, ou dar alguma vantagem, assim por via de empréstimo, como de qualquer outro contrato, de qualquer qualidade, natureza ou condição que seja, e de qualquer nome que possa ser chamado. E o que contrário fizer, e houver de receber ganho algum do dito contrato, perca todo o principal, que deu por haver o dito ganho e acrescenta, se a já tiver recebida ao tempo, que por nossa parte for demandado, e tudo em dobro para a Coroa de nossos Reinos, e mais será degradado dois anos para África, e isso pela primeira vez que for empreendido, e lhe for provado; e pela segunda vez lhe serão dobradas todas as ditas penas, assim cíveis como crimes; e pela terceira vez lhe sejam isso mesmo tresdobradas as ditas penas” (REINO DE PORTUGAL, 1870, p. 871-874).



seu artigo 13, que a definia como “toda a simulação ou prática tendente a ocultar a verdadeira taxa de juro ou a fraudar os dispositivos da lei, para o fim de sujeitar o devedor a maiores prestações ou encargos, além dos estabelecidos no respectivo título ou instrumento”. Cominava para a referida conduta a pena de seis meses a um ano de prisão e multa.

No entanto, Francisco Campos, ao expor os motivos da criação do Decreto-Lei nº 869/1938, refere que o até então vigente Decreto nº 22.626/1933 havia sido reduzido à letra morta, em virtude da “conspiração dos interesses inconfessáveis, cuja coesão e cujo verdadeiro poderio valeram mais do que a própria lei” (LYRA, 1940, p. 159). Explica que não vê exagero algum na repressão penal da usura porque, para ele, desumano é “o crime que incide sobre a miséria, que na avareza insaciável suga até a última gota” de suor e de sangue de suas vítimas prediletas: os necessitados (LYRA, 1940, p. 159).

Pode-se dizer, também, que até a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 869/1938, que “define crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego, nossa legislação conhecia imperfeitamente a figura da agiotagem, modalidade de especulação ilícita” (LYRA, 1940, p. 97). Objetivava-se proteger, portanto, por meio da tutela penal os bens jurídicos da economia popular e da probidade comercial e industrial. Isso porque

a lei econômica da oferta e da concorrência, que representa o balanço dos valores, não deve ficar exposta às fraudes e às insídias dos especuladores astutos. Por isso, o legislador procura criar uma atmosfera de probidade e de confiança necessária à atuação normal do desenvolvimento progressivo dos indivíduos e da função contra as ciladas dos contrafactores ou da concorrência ilícita. As disposições relativas aos crimes contra a economia popular não se limitam, simplesmente, às coalizões e às ententes entre particulares, industriais ou comerciantes. Não se restringe a proteger a lei da oferta e da procura, como na França, conduzindo o juiz por entre o tumulto das teses econômicas ou filosóficas. O Decreto-Lei nº 869 tutela a guarda e o emprego da economia popular contra os golpes, as fraudes, as manobras, quer se trate de ação isolada ou de ajuste (LYRA, 1940, p. 100).

No mesmo sentido, Nelson Hungria demonstrava que o liberalismo econômico, o qual havia sido tão festejado num período histórico anterior, encontrava-se desacreditado pela experiência dos povos. Isso porque ele havia produzido o efeito inverso do prometido, uma vez que a realidade dos monopólios eliminava a livre concorrência, levando ao abandono de lavouras, ao fechamento de fábricas, ao açambarcamento da produção para promover a carestia e, com isso, aumentar a margem de lucro às custas da alta artificial de preços. O liberalismo econômico, nas palavras do mesmo autor, abstrai que,

no livre jogo de suas competições e antagonismos, os indivíduos entram com desiguais elementos de ação, resultando daí que os mais fracos acabam sobrepujados pelos mais fortes, e como estes nem sempre são os mais dignos e honestos, senão os mais velhacos, prepotentes e egoístas, a sua supremacia é alcançada com fatal detrimento do interesse social. O regime da livre e desviada iniciativa particular favorece o enriquecimento de poucos em prejuízo da grande massa da população. A fraude, a violência e o abuso são armas preferidas e decisivas onde as atividades individuais em contraste não deparam uma força coativa de equilíbrio ou justa medida. Deixar os indivíduos ao seu puro arbítrio é implantar a lei da selva (HUNGRIA, 1939, p. 5-6).

Desse modo, os crimes contra a economia popular tipificados por meio do Decreto-Lei nº 869/38 podem ser sintetizados na ideia de que deve ser proibida toda a conduta que represente um “dano efetivo ou potencial ao patrimônio de indefinido número de pessoas”, classificando-se em: a) monopólios; b) artifícios, fraudes e abusos contra a economia popular e c) usura (pecuniária e real) (HUNGRIA, 1939, p. 16).

É importante salientar que Hungria (1939, p. 9), ao mesmo tempo em que defende o referido Decreto-Lei nº 869, ao refutar de forma contundente o liberalismo quando está afastado do prudente intervencionismo do poder público, também critica o “socialismo ditatorial”, que, em suas palavras, “institui o ferrenho capitalismo de Estado e a rígida economia planificada”. Faz-se essa ressalva porque na contemporaneidade, em que se vivenciam períodos de extremismos teóricos e das chamadas “pós-verdades”, parece terem-se perdido o bom senso e o rigor técnico que deveriam inspirar todo o jurista como inspiraram Roberto Lyra e Nelson Hungria.

Importa compreender agora se os ideais que inspiraram a criminalização dos delitos contra a economia popular no Estado Novo encontrariam justificativa na atualidade. Leciona Claus Roxin que o Direito Penal teria como finalidade assegurar a construção de uma sociedade livre, segura e pacífica por meio da proteção dos indivíduos e das instituições, responsáveis por assegurar essas condições de existência a todos. Para atender a esse propósito, deve selecionar os bens jurídicos ou as condições de existência mais importantes para serem tuteladas, por meio da previsão de sanções àqueles que venham a lesar esses bens (ROXIN, 2013, p. 16-18).

Para além da tutela de direitos individuais imprescindíveis para a vida pacífica em sociedade, tais como a vida humana, as liberdades, a integridade física e psicológica, a propriedade, haveria um caráter axiológico em todo bem jurídico merecedor da tutela penal. Nesse sentido, Silva (2003, p. 37) refere que, se “nossas ações são produto de valora-

ções que empreendemos a respeito de coisas, situações, fatos e também de pessoas” e se algum “valor for de tal relevância que mereça a tutela penal, configurará um bem jurídico-penal”. Desse modo, os valores presentes em uma dada sociedade interferem na seleção dos bens qualificados como jurídicos (ROXIN, 2004, p. 27).

Esses valores aparecem claramente na argumentação de Lyra sobre os delitos de agiotagem e constituição de monopólio. Para ele a especulação simples se diferencia da agiotagem porque, aqui, são realizadas manobras com a finalidade de provocar a alta ou a baixa dos preços. Os valores profundos protegidos pela norma aparecem quando o autor afirma que “os especuladores em geral violam a média de probabilidade e de piedade indispensável à comunhão social e, com sua imoralidade, exploram, gananciosamente, a situação dos consumidores” que são forçados a comprar por preço muito superior ao que seria adequado os produtos indispensáveis à sua sobrevivência (LYRA, 1940, p. 108).

É importante frisar novamente que os crimes contra a economia popular, previstos no Decreto-Lei nº 869/1938 eram processados e julgados pelo Tribunal de Segurança Nacional, uma vez que a Constituição de 1937, em seu artigo 141, equiparava esses delitos àqueles dirigidos contra o Estado (HUNGRIA, 1939, p. 178).

Assim, embora se possa enquadrar o sistema econômico adotado no Estado Novo como um “sistema de autonomia”, havia uma preocupação ideológica evidente com o controle de preços e de lucros no âmbito do desenvolvimento das atividades comerciais e financeiras, autorizando um forte intervencionismo estatal por meio da tutela penal, objetivando coibir, de um lado, o enriquecimento sem causa e, de outro, a exploração das massas menos favorecidas. Eis aí a posição filantrópica.

No entanto, embora o tratamento individual dos crimes contra a economia popular extrapole os objetivos deste artigo, é importante acrescentar uma menção específica ao, ainda polêmico, tratamento da usura. Entende-se por usura não apenas o “exorbitante preço do dinheiro (usura pecuniária), no contrato de mútuo, mas também o lucro desproporcionado em qualquer outro contrato (usura real), prevalecendo-se uma das partes da necessidade, inexperiência ou leviandade da outra”, na definição de Hungria (1939, p. 143). O mesmo autor, ao afirmar que a prática da usura foi proibida em diferentes momentos históricos e permitida em outros, entende que a “tolerância legal da usura foi um dos equívocos do liberalismo econômico” porque importava, “paradoxalmente, na escravidão dos devedores criada em nome da liberdade” (HUNGRIA, 1939, p. 145). Com argumentos valorativos fortes, como era de sua característica, Hungria ainda acrescenta sobre o assunto:

Parasitária e ávida, predominando entre as classes desajustadas da fortuna, a usura é como ventosa em corpo anêmico, ou vermina em organismo depauperado. Empoleirando-se na cruz carregada pelos pobres, ela se nutre das aperturas financeiras, intensificando-as, prolongando-as, refletindo-se maleficamente sobre toda a vida econômica. Reprovada pela moral, mesmo nos países em que as leis a permitem, a usura vive embocada, receiosa de ser descoberta. Vive e age como o cupim: dissimuladamente, subrepticamente. Mas, se teme a publicidade, não conhece escrúpulos na execução dos seus tortuosos processos para garantir-se contra a risco do dinheiro mutuado (HUNGRIA, 1939, p. 146-147).

Caso houvesse alguma dúvida sobre a necessidade de uma tutela especificamente penal para os delitos contra a economia popular, diante dos argumentos convincentes do autor em referência, todo o ceticismo restaria afastado. Não obstante, todo esforço para coibir os crimes contra a economia popular, tipificados no Decreto-Lei nº 869/1938 (BRASIL, 1938), e, posteriormente, por meio da Lei nº 1.521/1951 (BRASIL, 1951), que, inclusive, regulou a submissão dos crimes contra a economia popular a julgamento perante o Tribunal do Júri, a proteção efetiva do bem jurídico em questão permaneceu insuficiente.

Assim, entende-se que o modelo de crime como ofensa a bens jurídicos é uma “projeção principal de base político-ideológica que reflete uma forma de pensar o direito penal e o fenômeno criminoso não só adequada, mas até mesmo intrínseca ao modelo de Estado democrático e social de Direito” (D’ÁVILA, 2009, p. 68). Compreende-se também que o bem jurídico economia popular, seja no Estado Novo, seja no direito penal contemporâneo, revela-se suficientemente importante para autorizar a tutela penal. No entanto, a mera previsão normativa desprovida de um amparo jurisprudencial em favor dos lesados tem condão de tornar natimorta a letra da lei.

## 6. Considerações finais

A feição autoritária do fascismo italiano e do Estado Novo brasileiro não descaracterizou os sistemas econômicos a que se relacionavam: continuou comportando o enquadramento como “sistemas da autonomia”, tendo, antes, tomado o desenvolvimento da atividade econômica individual como instrumental à sedimentação do Todo denominado “Nação”, bem como trouxe o fortalecimento das noções de hierarquia social.

Essa ideia de sedimentação do Todo implicava, entretanto, a necessidade de se atender às necessidades das massas para que elas se sentissem, também, parte do projeto de autossuficiência nacional. Afirma-se

isso, uma vez que o Chefe da Nação se apresentava como um pai zeloso pelo bem-estar de seus filhos-súditos, o que fez multiplicar a presença de normas de ordem pública em relação aos negócios privados e elevar a “economia popular” à condição de bem jurídico-penal.

A elevação da “economia popular” à condição de “bem jurídico-penal”, contudo, permaneceu mesmo após a democratização, embora se modificasse o fundamento ideológico para tanto, a saber, a correção dos desequilíbrios presentes nas relações econômicas.

É importante ressaltar que, embora os bens jurídicos protegidos pelos tipos penais lesivos à economia popular fossem considerados importantes tanto no contexto do Estado Novo como nos períodos democráticos que o sucederam, jamais abandonaram a condição de letra morta, apesar dos esforços empreendidos no âmbito legislativo. Parece que a jurisprudência dos Tribunais se encarregou de afastar a efetividade desses bens jurídicos.

## Sobre os autores

Ricardo Antônio Lucas Camargo é doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor adjunto de Direito Econômico e Economia Política do programa de pós-graduação em Direito e do departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; presidente do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública.  
E-mail: ricardocamargo3@hotmail.com

Vanessa Chiari Gonçalves é doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil; mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; professora adjunta de Direito Penal e Criminologia do programa de pós-graduação em Direito e do Departamento de Ciências Penais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.  
E-mail: vanessachiarigoncalves@gmail.com

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>2</sup>

CRIMES AGAINST THE POPULAR ECONOMY IN THE ESTADO NOVO IN THE PERSPECTIVE OF THE LEGAL INTEREST PROTECTED

ABSTRACT: The article deals with the political and economic context in which the criminal conduct against the popular economy in the historical period of Estado Novo in Brazil was criminalized. It deals with the correlation between the classical economic

---

<sup>2</sup>Sem revisão do editor.

systems and the political regimes in order to analyze their coherence, since the concern with the repression to the crimes that hurt the economy of the town arises exactly during a formally authoritarian regime that underwent the influence of the triggering fascism of World War II. In this context, the decree-laws that criminalized conduct against the popular economy are analyzed in the perspective of the legal interest protected. The deductive method of approach is adopted and the bibliographic review as a research technique.

KEYWORDS: ESTADO NOVO. POPULAR ECONOMY. CRIMES.

## Como citar este artigo

(ABNT)

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; GONÇALVES, Vanessa Chiari. Os crimes contra a economia popular no Estado Novo na perspectiva do bem jurídico protegido. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 218, p. 205-220, abr./jun. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril\\_v55\\_n218\\_p205](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p205)>.

(APA)

Camargo, R. A. L., & Gonçalves, V. C. (2018). Os crimes contra a economia popular no Estado Novo na perspectiva do bem jurídico protegido. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(218), 205-220. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril\\_v55\\_n218\\_p205](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p205)

## Referências

ALVES, João Luiz. *Código Civil da República dos Estados Unidos do Brasil anotado*. São Paulo: Saraiva, 1935. v. 1.

BEVILAQUA, Clovis. *Direito da família*. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1976.

BLODGETT, Ralph T. *Comparative economic systems*. New York: MacMillan, 1949.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, 5 jan. 1916.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933. Dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 8 abr. 1933.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *Diário Oficial da União*, 16 jul. 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. *Diário Oficial da União*, 10 nov. 1937.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938. Define os crimes contra a economia popular sua guarda e seu emprego. *Diário Oficial da União*, 21 nov. 1938.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Segurança Nacional. Apelação “ex officio” 1.067. Relator: Juiz Percival Braga. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 31, n. 139, p. 330, set. 1942.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951. Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. *Diário Oficial da União*, 27 dez. 1951.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Economia política para o curso de direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

CAMPOS, Francisco. A lei de proteção à economia popular: entrevista do Ministro da Justiça. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 76, p. 588-591, out./dez. 1938.

\_\_\_\_\_. O Estado nacional e suas diretrizes. In: \_\_\_\_\_. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1942. p. 289-322.

CASANOVA, Mario. Sistema e fonti del diritto del lavoro. *Rivista di Diritto Commerciale e del Diritto Generale delle Obbligazioni*, Milano, v. 27, p. 562-588, 1929. (Parte prima).

COELHO, A. Ferreira. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comparado com o direito estrangeiro, os projectos anteriores não aceitos e o direito brasileiro anterior à promulgação do Código...* Rio de Janeiro: Oficinas Graphicas Alba, 1929. v. 17.

D'AVILA, Fabio Roberto. *Ofensividade em direito penal: escritos sobre a teoria do crime como ofensa a bens jurídicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

ESPINOSA, Baruch de. *Breve tratado de Deus, do homem e de seu bem-estar*. Tradução de Emanuel Angelo da Rocha Frago e Luís César Guimarães Oliva. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FRANCK, Louis R. *Les étapes de l'économie fasciste italienne*. Paris: La Librairie Sociale et Économique, 1939.

FRÈ, Giancarlo. Forza maggiore, sciopero e insurrezione. *Rivista di Diritto Commerciale e del Diritto Generale delle Obbligazioni*, Milano, v. 21, p. 84-103, 1923. (Parte seconda).

FREIRE, Aníbal. Crime contra a economia popular – contratos de comissão mercantil contrários à lei de proteção da economia popular – concorrência ilícita – a lei a reprime tutelando o interesse nacional... *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 77, p. 463-464, jan./mar. 1939.

FUNAIOLI, G. B. La concezione individualistica del diritto e la validità dei negozi giuridici. *Rivista di Diritto Commerciale e del Diritto Generale delle Obbligazioni*, Milano, v. 28, p. 135-153, 1930. (Parte prima).

GONÇALVES, Vanessa Chiari. *Tortura e cultura policial no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Malheiros, 2017.

HUNGRIA, Nelson. *Dos crimes contra a economia popular e das vendas a prestações com reserva de domínio*. Rio de Janeiro: Livraria Jacinto, 1939.

IMPERIO DO BRASIL. *Código Criminal do Império do Brasil*. Recife: Typographia Universal, 1858. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/221763>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

JELLINEK, Georg. *Teoria general del Estado*. Tradução de Fernando de los Rios Urruti. Buenos Aires: Albatros, 1943.

LABRIOLA, Teresa. Aristocrazia e democrazia nella concezione fascista dello Stato. In: Kelsen, Hans et al. *Studi filosofico-giuridici dedicati a Giorgio del Vecchio nel XXV anno di insegnamento (1904-1929)*. Modena: Società Tipografica Modenese, 1931. v. 2, p. 31-43.

LAJUGIE, Joseph. *Os sistemas econômicos*. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: DIFEL, 1985.

LEGAZ Y LACAMBRA, Luis. Influencia del espíritu religioso en la formación de los conceptos jurídicos y la estructura económica. In: \_\_\_\_\_. *Estudios de doctrina jurídica y social*. Barcelona: Bosch, 1940a. p. 7-155.

- \_\_\_\_\_. Pensamiento económico y social del nacionalsindicalismo. In: \_\_\_\_\_. *Estudios de doctrina jurídica y social*. Barcelona: Bosch, 1940b. p. 157-236.
- LIPARI, Nicolò. I civilisti e la certezza del diritto. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Milano, v. 69, n. 4, p. 1.115-1.143, dic. 2015.
- LYRA, Roberto. *Crimes contra a economia popular*. Rio de Janeiro: Livraria Jacinto, 1940.
- MAROI, Fulvio. Difesa della stirpe e diritto rurale. In: \_\_\_\_\_. *Scritti giuridici*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1956. v. 2, p. 263-268.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 1964. v. 2.
- MOSSA, Lorenzo. *Diritto commerciale*. Milano: Società Editrice Libreria, 1937. t. 1.
- NUNES, Antonio José Avelãs. *Uma introdução à economia política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- PANUNZIO, Sergio. La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato. In: KELSEN, Hans et al. *Studi filosofico-giuridici dedicati a Giorgio del Vecchio nel XXV anno di insegnamento (1904-1929)*. Modena: Società Tipografica Modenese, 1931. v. 2, p. 179-227.
- REINO DE PORTUGAL. *Código Philippino, ou, ordenações e leis do Reino de Portugal*: recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I. 14. ed. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870. v. 4. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/22786>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- ROCCO, Alfredo. Disposizioni penali in materia di società commerciali – II – Relazione del Ministro Rocco al Re. *Rivista di Diritto Commerciale e del Diritto Generale delle Obbligazioni*, Milano, v. 28, p. 750-754, 1930. (Parte prima).
- ROXIN, Claus. *Problemas fundamentais de direito penal*. Lisboa: Vega, 2004.
- \_\_\_\_\_. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Organização e tradução de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- SAMUELSON, Paul Anthony. *Introdução à análise econômica*. Tradução de Luiz Carlos do Nascimento e Silva. Rio de Janeiro: Agir, 1966. v. 2.
- SANTOS, João Manoel Carvalho. *Código Civil brasileiro interpretado*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976. v. 4.
- SÃO PAULO. Tribunal de Apelação. Agravo de petição 9.013. Relator: Des. Theodomiro Dias. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 30, n. 131, p. 130-131, maio 1941a.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Apelação. Apelação cível 11.956. Relator: Des. Mário Guimarães. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 30, n. 132, p. 227-232, jun. 1941b.
- SILVA, Ângelo Roberto Ilha da. *Dos crimes de perigo abstrato em face da Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- SILVESTRI, Gaetano. La nascita della Costituzione italiana ed i suoi valori fondamentali. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, v. 56, n. 3, p. 585-596, giugno/sett. 2006.
- SOMMA, Alessandro. Fascismo e diritto: una ricerca sul nulla?. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Milano, v. 55, n. 3, p. 597-663, sett. 2001.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da constituição econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. Tradução de Salvador M. Echavarría et al. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.