



ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466

# Revista de Informação Legislativa



volume 62

246

abril a junho de 2025

SENADO FEDERAL



# **Uma história da Administração Pública: a construção da impessoalidade e da probidade na ordem jurídica brasileira**

**A History of Public Administration: the Construction of  
Impersonality and Probity in the Brazilian Legal Order**

Tatiana Maria Guskow<sup>1</sup>

## **Resumo**

Baseado em pesquisas bibliográficas de viés tanto jurídico quanto histórico-sociológico, o estudo traça um panorama da formação da Administração Pública no Brasil e examina em especial os aspectos da moralidade e da impessoalidade. Procura identificar em que momento histórico e em que contexto jurídico começou a assentar-se o princípio de que o bom administrador busca o interesse público e o bem comum sem se utilizar da máquina pública para obter vantagens pessoais. O desenvolvimento desse conceito decorre da necessidade de se combater com normas punitivas a confusão dos âmbitos público e privado; nem sempre aplicadas, elas recrudesceram e multiplicaram-se em vários campos do Direito. Os cenários históricos descritos neste estudo demonstram que no País o conceito de *moralidade jurídico-administrativa* está em construção, permeado e impulsionado por fatos sociais.

**Palavras-chave:** moralidade administrativa; impessoalidade; patrimonialismo; crime de responsabilidade; improbidade administrativa.

## **Abstract**

Based on bibliographical research with both legal and historical-sociological biases, the study provides an overview of the formation of Public Administration in Brazil and examines in particular the aspects of morality and impersonality. It seeks to identify at what point in Brazilian history and in what legal context the principle that a good administrator seeks the public interest and the common good without using the public machine to obtain personal advantages began to take hold. The development of this concept stems from

---

<sup>1</sup> Tatiana Maria Guskow é mestra em Direito pelo Uniceub, Brasília, DF, Brasil; procuradora da Fazenda Nacional, Brasília, DF, Brasil. E-mail: [tattygus@gmail.com](mailto:tattygus@gmail.com)

the need to combat the confusion between the public and private spheres with punitive rules; not always applied, they have intensified and multiplied in various areas of Law. The historical scenarios described in this study demonstrate that in Brazil the concept of *legal-administrative morality* is under construction, permeated and driven by social facts.

Keywords: administrative morality; impersonality; patrimonialism; responsibility crime; administrative dishonesty.

Recebido em 6/7/23

Aprovado em 27/12/23

DOI: [https://doi.org/10.70015/ril\\_v62\\_n246\\_p125](https://doi.org/10.70015/ril_v62_n246_p125)

Como citar este artigo: ABNT<sup>2</sup> e APA<sup>3</sup>

---

## 1 Introdução

É lugar-comum a referência aos agentes da Administração Pública como portadores do dever de atuar com impessoalidade e moralidade. Entende-se que o Estado não se volta a interesses particulares, mas ao interesse público e ao bem comum (Marinela, 2018, p. 85), de modo que, por meio da transparência, da lealdade e da boa-fé, o agente público deve promover o cumprimento daquela finalidade.

Essas noções remontam à formação do Estado contemporâneo, depois de ultrapassadas as fases da administração patrimonialista do Estado absolutista e a da administração burocrática do Estado liberal; elas deram forma à profissionalização da atuação pública e estabeleceram mecanismos de controle dos agentes estatais. O desenvolvimento do Estado de bem-estar social após a Segunda Guerra Mundial levou à exigência de um modelo de gestão estatal mais eficiente, esteado no interesse público, na responsabilidade dos seus agentes, na transparência e na honestidade, com o fim de oferecer resultados úteis a todos os cidadãos. Nascia a Administração gerencial. No Brasil, esse modelo começa a efetivar-se com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) e

---

<sup>2</sup> GUSKOW, Tatiana Maria. Uma história da Administração Pública: a construção da impessoalidade e da probidade na ordem jurídica brasileira. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 246, p. 125-145, abr./jun. 2025. DOI: [https://doi.org/10.70015/ril\\_v62\\_n246\\_p125](https://doi.org/10.70015/ril_v62_n246_p125). Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/246/ril\\_v62\\_n246\\_p125](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/246/ril_v62_n246_p125)

<sup>3</sup> Guskow, T. M. (2025). Uma história da Administração Pública: a construção da impessoalidade e da probidade na ordem jurídica brasileira. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(246), 125-145. [https://doi.org/10.70015/ril\\_v62\\_n246\\_p125](https://doi.org/10.70015/ril_v62_n246_p125)

as reformas administrativas que se seguiram, embora ele já se estivesse desenhando em momentos históricos anteriores (Campelo, 2010, p. 312-317).

Nesse modelo gerencial, a impessoalidade e a moralidade adquiriram o peso de princípios orientadores da Administração Pública, conforme o art. 37 da CRFB (Brasil, [2023]). O princípio da impessoalidade “traduz a ideia de que a Administração tem de tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismos, nem perseguições são toleráveis. Simpatias, animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa” (Mello, 2009, p. 114). Por sua vez, o princípio da moralidade implica que atuação pública deve pautar-se pelo “senso moral no uso dos poderes jurídicos e dos meios técnicos e a conformidade desse uso com a própria ordem institucional” (Martins Júnior, 2001, p. 32-33). O tratamento da coisa pública como bem privado, os favorecimentos e o auferimento de vantagens pessoais não são tolerados pela economia em desenvolvimento, pela sociedade e pela ordem jurídica. Passaram a ser consideradas corruptas condutas realizadas por um ou mais agentes no intuito de auferir vantagens, econômicas ou não, em detrimento do interesse público.

O termo *corrupção* é polissêmico: seus significados dependem do contexto social em que é utilizado. Etimologicamente, provém do latim *rumpere* (romper), de que derivam o verbo *corrumpere* (corromper) e o substantivo *corruptione* (corrupção). Dentre outras acepções de *corrupção*, Houaiss e Villar (2009, p. 557) listam: a) o “ato ou efeito de deterioração, de decomposição física de algo; putrefação”; b) a “depravação de hábitos, costumes; devassidão”; e c) o “ato, processo ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia”, mediante “oferecimento de dinheiro, suborno”.

Alguém se corrompe quando seus interesses pessoais preponderam sobre o interesse comum, comportamento considerado um desvirtuamento ético. O conceito de Nye (1967, p. 419) confluí para essa ideia: corrupção é o desvio de comportamento de atores responsáveis por uma função pública formal com o objetivo de atender a interesses privados. Nessa dimensão ética, corrupção é o comportamento de alguém que, embora dotado da função de promover os interesses sociais, age com o fim de alcançar alguma vantagem para si, movido pelo “desejo de ditar o comportamento do outro, de conquistar meios para tirar vantagens de situações” (Mosquera, 2006, p. 21).

Mais recentemente, em termos jurídicos, a corrupção passou a ser denominada *improbidade administrativa*. Qualificam-se como *atos ímparobos* comportamentos em que o agente público confunde os domínios público e privado para proveito pessoal ou de terceiros, em vez do bem comum. Pazzaglini Filho (2005, p. 18-19) afirma que improbidade administrativa é “sinônimo jurídico de corrupção e malversação administrativas [...]”; é violação ao princípio constitucional da probidade administrativa, isto é, ao dever do agente público de atuar sempre com probidade (honestidade, decência, honradez) na gestão dos negócios públicos”. Corrupção e improbidade são, pois, faces da mesma moeda. Em que pese tenha nascido devido a preocupações econômicas, a noção de *improbidade* não se esgota numa dimensão patrimonial, pois atos ímparobos flagelam mais que bens jurídicos de cunho

econômico (Justen Filho, 2022, p. 8-12, 16), ao se moverem por um intento desonesto, em virtude de oportunidades decorrentes do acesso ao Poder Público – uma prática vedada pela ordem jurídica.

Desde o início da colonização portuguesa no século XVI, há registros de práticas em que se confundem as esferas pública e privada. Eles são relevantes por fornecerem dados para identificar as causas mais remotas da generalização de comportamentos sociais hoje considerados casos de corrupção e combatidos pelo sistema normativo. Com o fim de identificar essas causas, investigações de caráter sociológico, histórico e jurídico intentam relacionar os fatos sociais do presente com os do passado. Além da natural imperfeição humana, Brüning (1997, p. 113) aponta causas de fundo: a) ético-cultural; b) socioeconômico, como a desigualdade social; c) político, como o autoritarismo e a falta de transparência; e d) jurídico, como as leis brandas e a impunidade. Elas interagem continuamente num processo de fomento de interesses individuais e de práticas destinadas à obtenção de vantagens no exercício da função pública. Por várias razões, pesquisadores afirmam que os portugueses criaram na colônia um ambiente propício à prática da corrupção (Pinto, 2011, p. 158).

A Administração Pública lusitana fundamentava-se num *modelo patrimonialista de administração*. A formação do Estado ocorreu mediante o domínio do rei sobre o território unificado, com base num direito pessoal que não distingua entre o patrimônio público e o particular (Fausto, 2019, p. 56). O rei concedia terras, distribuía funções públicas e títulos. Em vez de existirem por uma criação racional decorrente da necessidade, os cargos públicos eram criados para conceder benefícios e títulos nobiliárquicos – infantes, duques, marqueses, condes, viscondes. A titularização de um cargo público era sinônima de status social, pois somente poderia ser concedido a pessoas de “boa linhagem” e de “limpo sangue”. E os destinatários dos favores reais reproduziam esse modelo em busca de benefícios – tanto para si próprios quanto para o rei. Nessas circunstâncias, a Administração estatal surge sem se definirem as fronteiras entre os interesses públicos e privados (Faoro, 2012, p. 18-21, 202).

Mesmo com o precoce desenvolvimento do comércio português, a burguesia manteve com o rei uma relação de dependência, na busca de títulos aristocráticos e de privilégios (Aquino; Vieira; Agostinho; Roedel, 2008, p. 72). Além disso, a sociedade não era afeita a trabalhos braçais (Holanda, 2013, p. 38); e o catolicismo dominante condenava os interesses econômicos burgueses, os quais deveriam subordinar-se à “salvação da alma”: “somente a casa do rei concilia a mercancia e a grandeza moral: o comércio em suas mãos será obra grata de Deus e necessária à pátria” (Faoro, 2012, p. 78). A economia portuguesa desenvolveu-se com base na intermediação comercial e, ao contrário do caso inglês, longe da inventividade e da industrialização. A sociedade projetou-se na dependência do soberano, com um estamento aristocrático e de feição burocrática, já que o cargo conferia fidalguia, acesso à riqueza e influência sobre as decisões da Coroa – e uma classe burguesa que as sustentava (Faoro, 2012, p. 91, 100).

Com essas noções preliminares sobre a Administração portuguesa, em que se confundiam as esferas pública e privada, este estudo traça um panorama histórico a fim de identificar

o desenvolvimento dos valores da *impessoalidade* e da *moralidade* na Administração Pública brasileira. Dividido em períodos históricos, da etapa colonial aos dias atuais, o artigo coteja fatos históricos com a ordem jurídica, dada a premissa de que o Direito é produto e instrumento de modulação de comportamentos sociais. Embora a desordem legal impedissem o efetivo controle da atuação administrativa, identifica-se já na colônia certo mal-estar advindo da confusão dos âmbitos público e privado, da dominação e do auferimento generalizado de vantagens pessoais por funcionários públicos – o que pode ser considerado o berço daqueles dois princípios da atual ordem jurídica.

## 2 A América portuguesa

O processo de colonização ocorreu num período de dificuldades econômicas do reino português; e o território sul-americano não despertou tanto interesse da Coroa, pois de início nele não se encontrara ouro nem prata (Faoro, 2012, p. 121). Por isso, o reino manteve-se voltado ao comércio de especiarias das Índias e explorou economicamente apenas recursos naturais.

Para assegurar o domínio do território e obter alguma renda, o rei distribuiu grandes extensões de terra a doze donatários, as chamadas *capitanias hereditárias*, que em momento posterior foram divididas em sesmarias, para serem mais bem exploradas. A distância oceânica da metrópole deu aos proprietários desses latifúndios a autoridade pública, o poder de decidir sobre questões locais e a concentração de funções, em especial a judiciária (Carvalho, 2021, p. 29). Inicialmente, a Coroa manteve-se indiferente ao poder dos donatários sobre a colônia, desde que lhe fosse remetida parcela dos lucros dos negócios, em particular os da extração do pau-brasil e os do plantio da cana-de-açúcar, a partir de 1530. Porém, não havia muita lealdade ao monarca; nem sequer prestavam contas de suas atividades, já que não havia fiscalização (Schwarcz, 2019, p. 69).

Para aumentar o controle sobre a colônia, em 1549 instalou-se um *governo geral*, com o objetivo de preservar a ordem, fiscalizar a faixa litorânea contra invasões estrangeiras, cobrar impostos e remetê-los a Portugal (Habib, 1994). Com essa decisão, transpôs-se para a colônia lusitana da América a estrutura de uma Administração Pública de caráter eminentemente patrimonialista (Godoy; Santos; Ferraz, 2016, p. 770-771), com a distribuição de cargos e benefícios aos escolhidos pelo rei (Schwarcz, 2019, p. 70). Era um corpo de funcionários burocratas, selecionados por critérios pessoais e não por mérito, e que se revelaram frequentemente perniciosos, já que a enorme distância da metrópole dificultava a fiscalização (Faoro, 2012, p. 197-198; Silva, 2000, p. 34).

Bueno (2006, p. 65) conta que diversos integrantes dos cargos mais relevantes na colônia haviam sido acusados de desvios de verbas públicas em solo português. Um exemplo: durante o primeiro governo geral, o de Tomé de Sousa, o ouvidor-mor – responsável pelas questões jurídicas e pela aplicação da lei na colônia – foi Pero Borges, que fora condenado

por desvio de verbas públicas quando era desembargador em Portugal. Romeiro (2017) também narra casos de conluio entre governadores-gerais e contrabandistas, sonegadores e burocratas que pediam favores em troca de serviços públicos.

Na prática, a autoridade do governador-geral era restrita, mas afeta à defesa da colônia, à administração da Justiça e do erário – e não muito eficiente, como o demonstram diversos episódios de enriquecimento ilícito identificados em documentos históricos. O latifúndio consolidou-se como modo de produção agrícola, e os donos dos grandes engenhos tornaram-se os chefes locais, dada sua posição econômica, social e política, o que garantia o acolhimento do senhor pela Administração. Mesmo com a pulverização do controle sobre a imensa colônia provocada pela criação de câmaras municipais, também os vereadores eram escolhidos entre membros das elites locais, o que consolidou o poder dos grandes latifundiários (Faoro, 2012, p. 170-173).

A América portuguesa não tinha um conjunto de leis próprias nem um sistema jurídico organizado, com distribuição racional de funções e competências (Figueiredo, 2008, p. 210-212; Prado Júnior, 2011, p. 300). Nela vigoraram as *Ordenações afonsinas* até 1512, as *Ordenações manuelinas* até 1603 e, por fim, as *Ordenações filipinas*. As primeiras nunca foram aplicadas (Prado, 2002, p. 94); e as segundas não foram aplicadas apropriadamente, pois a Justiça que se fazia sujeitava-as à vontade dos donatários (Dotti, 1998, p. 42):

embora formalmente estivessem vigorando ao tempo das capitania hereditárias, as *Ordenações Manoelinas* não constituíam a fonte do direito aplicável no Brasil, pois o arbítrio dos donatários, na prática, é que impunha as regras jurídicas. Ao capitão era dada a faculdade de nomear ouvidor, o qual conhecia das apelações e agravos de toda a capitania e de ações novas até dez léguas de distância onde se encontrasse. A alçada do ouvidor era de cem mil réis nas causas cíveis, enquanto nas questões criminais o capitão e o ouvidor tinham competência para absolver ou para condenar impondo qualquer pena, inclusive a de morte, salvo tratando-se de pessoa de mor qualidade, pois nesse caso – exceptuados os crimes de heresia, traição, sodomia e moeda falsa – só tinha alçada até dez anos de degredo e cem cruzados de multa.

Era natural, assim, que se buscasse o favor dos senhores como forma de proteção e de sobrevivência. Formava-se um modelo de sociedade patriarcal em que o senhor exercia o domínio sobre todos: os que com ele habitavam, os escravos, os trabalhadores das redondezas, os pequenos proprietários (que dele dependiam para transportar, comerciar seus produtos e tomar empréstimos), os artesãos, os empregados e os agregados que viviam de favor na propriedade. Cabia ao senhor cuidar de todos esses dependentes numa relação personalista e clientelista de submissão à sua autoridade como moeda de troca por favores e proteção (Fausto, 2019, p. 68). O patriarca revelava-se como homem emotivo e guiado por afetos; e a polidez, a simpatia, os gracejos dos menos favorecidos constituíam uma forma de alcançar certa intimidade que lhes garantisse segurança no círculo de proteção

e apadrinhamento. Era a *cordialidade*, delineada por Holanda (2013, p. 148) na obra *Raízes do Brasil*, de 1936. Formava-se uma sociedade onde poucos detinham riquezas e poder, e aprofundava-se o fosso da desigualdade social. Disso resultou o desenvolvimento de uma dominação tanto social quanto econômica fundada na dependência de favores, de apadrinhamentos dos senhores, os quais buscavam manter sua posição social e de seu poder político, com base em conchavos (Habib, 1994, p. 77).

Na ordem jurídica, as primeiras noções de moralidade na Administração Pública des- pontam nas *Ordenações filipinas* (Teles, 1999, p. 60). Numa perspectiva ainda incipiente, o rechaço à mixórdia dos espaços público e privado levou à noção de *enriquecimento ilícito* – a vantagem patrimonial obtida mediante o uso da função pública. O Livro V das *Ordenações* definia um primeiro crime de corrupção, o chamado *crime de peita* – proibiu-se ao funcionalista do rei receber favores ou promessas em troca da prática de atos oficiais, sob a pena de perda do ofício e a obrigação de pagar um valor até vinte vezes maior que o recebido ilicitamente:

#### Título LXXI

Dos Oficiaes del-Rey, que recebem serviços ou peitas, e das partes, que lhas dão, ou prometem.

Defendemos a todos os Dezembargadores e Julgadores, e a quaisquer outros Officiaes, assi da Justiça, como da nossa Fazenda, e bem assi na nossa Caza, de qualquer qualidade de sejão, e aos da Governança das Cidades, Villas e lugares, e outros quaesquer, que não recebão para si, nem para filhos seus nem pessoas que debaixo de seu poder e governança stêm, dadivas algumas, nem presentes de pessoa alguma que seja, posto que com eles e não traga requerimento de despacho algum.

E quem o contrario fizer, perdera qualquer Officio, que tiver, e mais pagará vinte por hum do que receber, a metade para quem o acusar, e a outra para nossa Camara (Portugal, 1870, v. 5, p. 1.218).

Mesmo assim, observa-se um paradoxo entre a ordem jurídica e a Administração da colônia. Portugal instituíra a penalidade de deportação: como tinha apenas cerca de um milhão de habitantes (Carvalho, 2021, p. 28), para povoar a colônia passara a encaminhar os que não tinham perspectivas, como os falidos, os incorrigíveis e os condenados. Desse modo, a Administração colonial foi composta por quem não era desejado no reino. Houve casos, como no segundo governo geral, em que os cargos mais elevados foram preenchidos por condenados por ações hoje denominadas *corruptas* (Bueno, 2006).

A Administração colonial não foi planejada com o intento de forjar uma nação, nem por um compromisso ideológico de formar um povo; o objetivo central era a exploração de riquezas, cujos rendimentos se destinavam aos cofres da Coroa (Habib, 1994, p. 11). Distante dos detentores da riqueza e da cúpula do governo geral na escala socioeconômica, a população

era formada por funcionários, homens livres, agregados e indígenas – aos quais se tentou escravizar, o que foi combatido pelos jesuítas (Carvalho, 2021, p. 28) –, além de milhões de negros escravizados que, entre a metade do século XVI e os 300 anos seguintes, supririam a grande demanda por mão de obra nas lavouras de cana-de-açúcar, tabaco, café etc. Não se intentou criar condições básicas de vida nem aprimorar intelectualmente esses segmentos; afora o incipiente sistema dos jesuítas, não havia ensino na colônia (Habib, 1994, p. 10-12).

Eram comuns os desvios de verbas públicas, “a troca de favores, o tráfico de influência, os conchavos, os acordos, as composições, o apadrinhamento” (Habib, 1994, p. 9), e os ocupantes de altos cargos ou mesmo de cargos burocráticos normalmente deles se prevaletiam para obterem vantagens para si e para amigos e parentes. Os termos *corrupção* ou *improbidade* ainda não eram utilizados; seus conteúdos construíram-se ao longo dos séculos. As práticas hoje entendidas como contrárias ao interesse público segundo as leis, tais quais favorecimentos, tráfico de influência, nepotismo, eram inerentes ao cenário político, social, cultural e jurídico estabelecido na colônia. A literatura produzida na época contém denúncias do que ocorria:

Não são só ladrões, diz o Santo, os que cortam bolsas, ou espreitam os que se vão banhar, para lhes colher a roupa; os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título, são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões, ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com manha, já com força, roubam e despojam os povos. – Os outros ladrões roubam um homem: estes roubam cidades e reinos; os outros furtam debaixo do seu risco: estes sem temor, nem perigo; os outros se furtam, são enforcados: estes furtam e enforcam (Vieira, [1655], p. 6).

Que falta nesta cidade?... Verdade.

Que mais por sua desonra... Honra.

Falta mais que se lhe ponha... Vergonha.

O demo a viver se exponha,  
por mais que a fama a exalta,  
numa cidade onde falta

Verdade, Honra, Vergonha (Matos, 1999).

Sobre essa realidade histórica colonial, é possível sumariar os fatores do desenvolvimento de comportamentos administrativos contrários ao interesse público: a) impôs-se na colônia um modelo patrimonialista sem clara separação entre as esferas pública e privada; b) o poder exercia-se conforme a vontade do monarca, que concedia os benefícios que lhe aprovavam; c) as atribuições do rei eram delegadas a particulares, que assumiam o poder de explorar e gerir a colônia de acordo com seus interesses privados, desde que à metrópole repassassem parte dos rendimentos; d) burocrática e distante da metrópole, a Administração colonial permitia que funcionários obtivessem vantagens pessoais sem o conhecimento do reino; e) a grande desigualdade social tornava a população dependente

dos detentores de riqueza e poder; e) a cultura do personalismo e do clientelismo, decorrente da imensa desigualdade e da falta de qualquer amparo da Administração, contribuiu para manter os privilégios dos senhores, dada a vantagem que a submissão criava; e f) a desordem legislativa e administrativa concorreu para o desconhecimento de deveres e direitos nas relações sociais e com a Administração colonial.

### 3 A transferência da Coroa e o período imperial

Depois da chegada da família real em 1808, houve grande desenvolvimento socioeconômico da colônia. Fundaram-se instituições públicas, como as escolas de medicina e de comércio, a Marinha, uma biblioteca, o Museu Nacional, o Banco do Brasil, o Jardim Botânico (Habib, 1994, p. 14). A Administração do reino transferiu-se para a colônia com todo o estamento burocrático, e nos primeiros oito anos foram concedidos mais títulos do que nos setecentos anos anteriores do império português (Gomes, 2007). Para acomodar e garantir rendimentos aos nobres fidalgos, criaram-se cargos públicos desnecessários, custeados pela população; e no Rio de Janeiro famílias foram desalojadas para que suas casas servissem aos recém-chegados (Schwarcz, 2019, p. 72). Afora o acréscimo desse estamento de nobres ligados ao rei, a estrutura da sociedade pouco se alterou: em 1822, o Brasil era escravocrata, economicamente baseado na monocultura e no latifúndio, e comandado por um Estado absolutista (Carvalho, 2021, p. 26).

O processo de independência da colônia tampouco acarretou mudanças profundas; persistiu a herança colonial em quase todos os setores e camadas sociais. Não houve significativa ruptura com a classe dominante e mantiveram-se comportamentos marcados pela pessoalidade, pelo patrimonialismo, pela troca de favores, pela preponderância dos grandes senhores. Num cenário de dominação e desordem institucional, as fraudes eleitorais enraizavam-se (Cavalcanti, 1991, p. 60).

A Constituição de 1824 organizou os Poderes e os órgãos estatais do Império brasileiro, mas manteve o modelo patrimonialista de Administração. Ela não tratou da impessoalidade e da probidade em atos de gestão pública do rei, pois – conforme a velha máxima inglesa de que “the king can do no wrong” – ele não se sujeitava a qualquer responsabilização. Para outras funções, começava a florescer o valor da responsabilidade no trato com a coisa pública, com o desenho de crimes contra a Administração, da lei de crimes de responsabilidade de ministros e conselheiros (Brossard, 1992) e da vedação constitucional de prevaricação, peita e suborno cometidos por juízes (Brasil, [1891], art. 156-157). O *Código criminal*, de 1830, que substituiu o Livro V das *Ordenações filipinas*, descreveu a corrupção em duas modalidades: a peita e o suborno. A primeira consistia no recebimento ou aceitação de dinheiro ou promessa de dinheiro para praticar ou deixar de praticar ato de ofício (arts. 130 a 132); e o suborno correspondia ao delito de deixar-se corromper por influência ou peditório, para praticar ou omitir ato de dever (Brasil, 1830, art. 133-134).

No fim do Império, a imprensa publicava inúmeros casos do que hoje se denomina *corrupção*. Rui Barbosa denunciava práticas que prejudicavam o bem comum por macularem princípios éticos e administrativos (Barbosa, 1966, p. 424). Pronunciamentos acalorados no Parlamento também passaram a rechaçar a concessão de títulos honoríficos a servidores públicos. A par da doença que acometia Pedro II, incapaz de atuar num cenário politicamente desfavorável (Habib, 1994, p. 18, 23), as denúncias de corrupção estiveram entre os fatores do enfraquecimento da monarquia; o seu fim coincidiu com o fim da escravidão, mas isso não afetou o poder oligárquico: a lealdade e a submissão transplantaram-se para um novo regime: República (Schwarcz, 2019, p. 53).

## 4 A primeira República

A primeira fase republicana, comumente denominada *República velha* ou *república dos coronéis*, caracterizou-se por uma grande aliança oligárquica do poder federal com os poderes locais – uma simbiose de interesses entre governantes e oligarcas, com troca de favores, apadrinhamento e proteção. Compunha-a uma rede de tráfico de influência que alcançava as nomeações dos funcionários públicos (da polícia, da educação, da saúde, da justiça) e as eleições. Nomeavam-se funcionários públicos ou escolhiam-se os candidatos somente depois de ouvidos os *coronéis* – autoridades de fato de quem dependiam as autoridades constituídas, o clero e os cidadãos comuns (Habib, 1994, p. 28). Faoro (2012, p. 633) explica esse poder detido pelos *coronéis*, que decidiam sobre tudo o que dizia respeito à Administração Pública:

Lidar com a polícia, com a justiça, com os cobradores de impostos, obter uma estrada, pleitear uma ponte são tarefas que exigem a presença de quem possa recomendar o pobre cidadão, mal alfabetizado e sem maneiras. Diante do guichê da coletoria o contribuinte solidário pagará todo o produto de seu trabalho, se a lei não for abrandada pelas circunstâncias. Um “simples” crime de morte, tratado pela lei, com o delegado, o promotor, os jurados e o juiz não advertidos, dará cadeia. Outro será o resultado se o réu ou o contribuinte tiveram um compadre ou um padrinho – quem tem padrinho não morre pagão.

Rui Barbosa (*apud* Habib, 1994, p. 30) bradava contra relações suspeitas do governo com particulares no caso da compra de matérias jornalísticas:

tudo é pouco, nada basta; e por isso de quantas veias há se derrama a sangria. É o Ministério das Relações Exteriores o corruptor-mor. É o Banco do Brasil, o esconderelo dos grandes empréstimos, nunca resgatados [...]. Mas isso tudo granjeia o governo

amigos, por isso tudo alicia o governo entusiasmos, e com tudo isso é que se obtém [...] o bom nome do governo.

Com efeito, a Constituição de 1891 (em grande parte redigida por Barbosa) de forma inédita prescreveu comandos éticos para o chefe maior da Administração do País, ao enunciar como crimes de responsabilidade do presidente da República atos contrários à “probidade na administração” (Brasil, [1934], art. 54, 6º), delitos a serem definidos por lei especial. O Decreto nº 857/1890 (o primeiro *Código penal* da República) firmou para todos os cidadãos os princípios de moralidade no trato da coisa pública, ao preservar as tipificações de crimes contra a Administração.

## 5 A era Vargas

No período do governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934) (Fausto, 2019, p. 290), o Decreto nº 21.076/1932 implantou o voto secreto e instalou a Justiça Eleitoral com o propósito de enfraquecer o sistema de dominação política vigente (Habib, 1994, p. 29). No período constitucional (1934-1937), a Constituição de 1934 (Brasil, [1937], art. 57, f) manteve o aceno à ética na Administração, ao definir o crime de responsabilidade do presidente da República por ato atentatório à probidade administrativa e estabelecer o acesso a cargos públicos mediante concurso. Substituía-se o modelo patrimonialista dos períodos anteriores pelo modelo de Administração burocrática. O processo de industrialização exigiu que ela se norteasse pela racionalização, pelo profissionalismo, pela hierarquia, e que pusesse em prática controles rígidos nos processos públicos (Campelo, 2010, p. 307).

No Estado Novo (1937-1945) (Fausto, 2019, p. 301), a Constituição de 1937 manteve a previsão de crime de responsabilidade do presidente da República por ato atentatório à probidade administrativa e a necessidade de concursos públicos para a investidura dos servidores (Brasil, [1946], art. 85, 156), o que foi regulamentado pelo Decreto-lei nº 1.713/1939. Isso significou um grande avanço, por suplantar a pessoalidade nas escolhas para a ocupação de cargos públicos. O Decreto-lei nº 2.848/1940 (o segundo *Código penal* republicano) acrescentou novas espécies de condutas indesejáveis contra a Administração Pública – dentre outras, os crimes de peculato, corrupção passiva, prevaricação e advocacia administrativa.

## 6 O período democrático

Depois da queda de Vargas, na Constituição de 1946 manteve-se o crime de responsabilidade e acresceu-se a infração de enriquecimento ilícito com a pena de perdimento de bens (Brasil, [1967]). Foi mantida também a necessidade de concursos para a primeira investidura em cargo público, e recepcionou-se o Estatuto dos Servidores Públicos de

1939, até que se editasse a Lei nº 1.711/1952 (Araújo, 2007, p. 143). Sob essa Constituição, no governo de Eurico Gaspar Dutra promulgou-se a Lei nº 1.079/1950 (*Lei do impeachment*), que dispôs sobre os crimes de responsabilidade do presidente da República, dos ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal (STF), e do procurador-geral da República, com as penas de perda do cargo e de inabilitação de até cinco anos para o exercício da função pública. Dentre eles, figuram no art. 9º os atos que atentam contra a probidade administrativa (Brasil, [2000]).

No segundo período de governo de Getúlio Vargas (1950-1954), os fatos revelados após o atentado contra o jornalista Carlos Lacerda fomentaram uma campanha antigovernista contra o que se denominava “mar de lama”; as denúncias de corrupção no governo e a exigência do *impeachment* (Carvalho, 1988, p. 93, 215) culminaram no suicídio do presidente da República. No mandato de Juscelino Kubitschek (1956-1961), manteve-se o discurso de combate à corrupção a par do projeto desenvolvimentista. Nesse período de liberdades públicas também predominavam práticas de burlar a lei para a obtenção de vantagens pessoais: a “corrupção concentrava-se sobretudo na política, no funcionalismo público e nos negócios envolvendo interesses estrangeiros no país, com a participação de banqueiros e empresários de peso” (Habib, 1994, p. 39). Nesse período, multiplicaram-se as normas definidoras da impessoalidade e da probidade na Administração Pública. Prevista constitucionalmente, regulamentou-se a infração de enriquecimento ilícito com perda de bens. Em consequência disso, foram promulgadas a Lei nº 3.164/1957 (*Lei Pitombo-Godói Ilha*), em que se determinava o sequestro e a perda de bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, e a Lei nº 3.502/1958 (*Lei Bilac Pinto*), que definia os comportamentos dos agentes públicos que configurassem enriquecimento ilícito, bem como estabelecia como legitimados para a ação de improbidade administrativa tanto o Ministério Público quanto os entes da Administração Pública vitimados.

Jânio Quadros, sucessor de Kubitschek, demonstrou maior preocupação com a moralidade dos costumes do que com Administração Pública; disso resultaram medidas curiosas, como a proibição das rinhas de galo, do biquíni nas praias e do lança-perfume. Sem apoio político, o presidente renunciou. Num cenário de crises, assumiu o cargo o vice-presidente João Goulart, que encontrou enorme resistência dos estratos mais conservadores da sociedade (Habib, 1994, p. 42).

## 7 A ditadura militar

Em 1964, uma operação articulada entre os EUA e setores civis e militares brasileiros instaurou uma ditadura, cujo pretexto era extirpar a subversão e a corrupção. Nesse período, o funcionalismo público cresceu e construíram-se obras de alto custo; a imprensa foi censurada e, como não havia controle externo dos atos de agentes militares, opositores políticos foram exilados ou passaram a figurar em listas de “desaparecidos” (Habib, 1994, p. 48).

O Ato Institucional (AI) nº 1/1964 estabeleceu a necessidade de se assegurarem os meios indispensáveis à “reconstrução econômica e moral” do Brasil e prometia rigor na punição de atos que atentassem contra a probidade administrativa. Em relação a concursos públicos, a Constituição de 1967 foi mais restritiva ao estabelecer no art. 95, §§ 1º e 2º (Brasil, [1985]), que a nomeação para cargo público – e não apenas a primeira investidura nele – dependeria de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, excetuados os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração. Confirmada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, a Constituição também estabelecia o perdimento de bens por enriquecimento ilícito no exercício de função pública.

Todavia, o AI nº 5/1968 tornou o processo menos transparente, pois se conferiu ao presidente da República a prerrogativa de “decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, [...] sem prejuízo das sanções penais cabíveis” (art. 8º) e de “suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais” (Brasil, [1978a], art. 4º). O Decreto-lei nº 359/1969 instituiu no Ministério da Justiça a Comissão Geral de Investigações, com a incumbência de “promover investigações sumárias para o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido ilicitamente” (Brasil, [1978b]). As autoridades do regime, contudo, eram blindadas de denúncias ou investigações, porque era cerceado o controle público das instituições. A junta militar que assumiu o poder após o afastamento de Costa e Silva, baixou o Decreto-lei nº 898/1969, que estabeleceu ser crime contra a segurança nacional “notícia falsa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado que pudesse indispor o povo contra as autoridades constituídas” (Ribeiro, 2004, p. 43).

Alguns casos foram noticiados por jornais como *O Globo*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de São Paulo*, que inicialmente apoiaram o golpe civil-militar. Em 2014, tornaram-se públicos documentos das embaixadas dos EUA e do Reino Unido no Brasil em que se narram episódios de corrupção sobre os quais os diplomatas alertavam as autoridades militares. Porém, elas não os investigaram e os fatos foram “abafados” (Biason; Livianu, 2019, p. 123-124; Leite, 1987; Assis, 1984; Bueno, 1982).

## 8 Da redemocratização aos dias atuais

Eleito indiretamente por um colégio eleitoral com a missão de controlar a inflação e de firmar as bases éticas de um governo democrático (Reale, 1992, p. 53), Tancredo Neves faleceu antes de tomar posse no cargo de presidente da República, assumido por José Sarney, o vice-presidente eleito.

Durante seu mandato (1985-1990), reuniu-se a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), a qual elaborou a CRFB, que estabeleceu a perda de função pública quando violada a probidade administrativa, sacramentou os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa e definiu a punição de agentes ímparobos. Em relação aos concursos, a CRFB

definiu a regra de que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (Brasil, [2023], art. 37, II); e determinou à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal a edição de leis que estabelecessem “critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente a elaboração de norma sobre o regime jurídico único” (Brasil, [2023], ADCT, art. 24).

A imprensa, agora livre, noticiava os atos antirrepublicanos de detentores de cargos públicos, e investigações eram promovidas em comissões parlamentares de inquérito (CPIs), mas sem grandes consequências. Eram frequentes os relatos de supostas práticas antirrepublicanas do próprio presidente da República (Habib, 1994, p. 61). Contudo, não se adotavam providências sancionadoras. Publicado na *Folha de S.Paulo* em 31/1/1988 (apud Habib, 1994, p. 61), o artigo *Simbiose III*, do jurista Miguel Reale, ilustra os sentimentos de indignação e a descrença nas instituições:

A pior dessas causas é, sem dúvida, a de ordem moral que se alastra por todos os quadrantes da Nação. Não se pense, porém, que me refiro apenas às esferas estatais, porquanto ela compromete até mesmo as raízes de nossa sociedade civil. Quando assistimos à lamentável despedida do último ministro do Planejamento, num episódio que é um modelo de conivência aberta com a corrupção; quando ouvimos o procurador-geral da República, homem culto e de bem, confessar sua impotência ante as forças corruptoras que grassam pela administração pública, não há como esconder a nossa mais profunda desilusão, como se fôssemos inexoráveis herdeiros, ou melhor, exímios aperfeiçoadores da “arte de furtar”, legada aos brasileiros desde os tempos coloniais.

Desde o início, marcou o novo período democrático a liberdade de expressão e de imprensa. Ela avivou a indignação social diante das práticas patrimonialistas, agora objetos de maior divulgação. Todavia, dadas as mudanças operadas na ordem eleitoral, como a pulverização dos partidos políticos e a necessidade de o Poder Executivo assegurar uma base parlamentar consistente, a CRFB também parece ter impulsionado a rede de trocas de apoio político por recursos privados canalizados para vantagens pessoais (Ribeiro, 2004, p. 44).

Depois de quase trinta anos, em 1989 ocorreu a primeira eleição direta para presidente da República. Seu vencedor, Fernando Collor de Mello, propunha-se combater a corrupção e os “marajás” – funcionários públicos com altos vencimentos indicados politicamente. No ano seguinte, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados duas proposições para regulamentar a atuação dos agentes da Administração Pública.

A primeira, o Projeto de Lei (PL) nº 5.504/1990, transformou-se na Lei nº 8.112/1990, que substituiu a Lei nº 1.711/1952. Ela dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores civis da Administração Pública federal e define punições pela prática de corrupção e de

atos de improbidade administrativa. E a segunda proposição, o PL nº 1.446/1991, tornou-se a Lei nº 8.429/1992 (*Lei de improbidade administrativa (LIA)*), que regulamenta o art. 37, § 4º, da CRFB (Brasil, [2023]), firma o princípio da improbidade administrativa na esfera administrativo-disciplinar e estende-o a infrações civil-administrativas autônomas. Quanto às infrações de improbidade administrativa, originalmente o PL nº 1.446/1991 e o substitutivo apresentado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados só tratavam de enriquecimento ilícito – a percepção de vantagem econômica em razão de ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público. Do Senado Federal veio o substitutivo que classificava como violadoras de princípios da Administração Pública ações de improbidade administrativa, como as de enriquecimento do agente público e as lesivas ao erário. O projeto retornou à Câmara, foi aprovado com destaque em 5/5/1992 e sancionado pelo presidente da República em 2/6/1992.

O mandato de Collor foi marcado por políticas impopulares de redução da inflação, como o chamado *confisco da poupança*. Narra Casarões (2019, p. 152) que ele foi precedido de alertas ao círculo de compadrios do mandatário. Foi o caso do empresário Paulo César Farias, que pôde em tempo esvaziar suas contas bancárias; embora não ocupasse cargo algum, o tesoureiro de campanha e amigo do presidente, era responsável pelos comandos extraoficiais de liberação de verbas e de contratação de empresas por diversos ministérios. Quando Pedro Collor de Mello, irmão do presidente, apresentou à revista *Veja* um dossiê sobre os negócios das empresas de PC Farias, abriu-se uma CPI para se investigarem os fatos – ironicamente, dois dias antes de a LIA ser sancionada.

Com fundamento na *Lei do impeachment*, instaurou-se um processo de impedimento do presidente por cometimento de crime de responsabilidade (Figueiredo, 2013). Em dezembro de 1992, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o cargo. Era a ocasião de ajustar a economia, sempre solapada por altos índices de inflação. O ajuste foi operado em 1994 pelo chamado *Plano Real*, concebido por uma equipe de economistas sob a coordenação do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Para estabilizar o regime democrático, Franco instituiu uma comissão independente a pedido do Movimento Ética na Política, composto pela Ordem dos Advogados do Brasil, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e por outras instituições. Seu objetivo era formular projetos de leis e de decretos, além de elaborar um projeto de *Código de ética* para o serviço público federal, o qual foi aprovado pelo Decreto nº 1.171/1994, mas revogado no governo seguinte (Biason; Livianu, 2019, p. 121).

Em 1994, Cardoso elegeu-se presidente. Seu primeiro mandato foi de certa estabilidade política, com o apoio dos grandes veículos de comunicação e dos órgãos de controle administrativo e judicial. Nesse período, concretizaram-se projetos ideados pelo Fundo Monetário Internacional, como a privatização de diversas empresas públicas, realizada somente após: a) o reajuste dos valores das tarifas, para se garantirem lucros imediatos aos adquirentes; b) a demissão massiva de trabalhadores, num processo em que o Estado arcou com indenizações e aposentadorias; e c) a assunção das dívidas pelo Tesouro Nacional. Desse

modo, “limpas” e com valores baixos, aquelas empresas foram entregues a particulares (Biondi, 2014; Ribeiro Junior, 2011).

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva chegou à Presidência com o compromisso de efetivar uma Administração ética, transparente e responsável no emprego das verbas públicas. Fortaleceram-se as instituições de controle da República, como a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público; os procuradores-gerais da República foram seguidamente escolhidos dentre os três indicados em lista elaborada pelo Ministério Público da União; e criou-se o Portal da Transparência para tornar públicas as contas do governo.

Em 2008, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 579.951/RN, o STF firmou o entendimento de que é antirrepublicana e contrária à moralidade administrativa a nomeação de parentes para cargos de nomeação e exoneração na Administração Pública, o chamado *nepotismo*. O parentesco não mais podia ser critério de admissão no serviço público, pois infringe os princípios da impessoalidade e da isonomia ao conferir privilégios de acesso a cargo público em nada são meritórios, já que fundados em vínculos familiares e de afeto. Foi um passo do STF para consolidar ambos os princípios no âmbito da Administração Pública. Resultou daquele julgamento a edição da Súmula Vinculante nº 13:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (Brasil, 2020, p. 15).

Em 2010, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o PL nº 6.826 para responsabilizar administrativa e civilmente pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, em especial a corrupção e a fraude em licitações e contratos administrativos; na Exposição de Motivos do PL, afirmava-se que até então não havia na ordem jurídica meios específicos de punir pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção. Já no primeiro mandato de Dilma Rousseff, esse PL transformou-se na Lei nº 12.846/2013 (*Lei anticorrupção*); nesse período, tramitaram outros PLs de combate à corrupção, como o PL nº 3.506/2012, que objetivava tornar crime hediondo a prática de crimes contra a Administração Pública. Cada vez mais, portanto, inseriam-se no ordenamento inovações com o fim de garantir a impessoalidade e a probidade na Administração Pública.

O fortalecimento das instituições e dos métodos de investigação tornou mais facilmente rastreáveis os atos de improbidade de gestores públicos. Buscou-se um equilíbrio na atuação pública com a Lei nº 13.869/2019 (*Lei dos crimes de abuso de autoridade*), oriunda dos debates em torno do PL do Senado nº 85/2017, de autoria de Randolfe Rodrigues. A lei visa acautelar

a atuação das instituições de persecução punitiva estatal e tornar crimes de abuso de autoridade condutas como “requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa” (art. 27) e “dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente” (Brasil, [2022], art. 30).

Por outro lado, debateu-se em 2021 o PL nº 2.505, de autoria do deputado Roberto de Lucena, destinado a alterar a LIA; nela o projeto promovia significativas modificações, ao desriminalizar condutas, reduzir prazos de persecução administrativa e alterar procedimentos.

## 9 Conclusão

O movimento de conformação da moralidade e da impessoalidade na ordem jurídica brasileira está em curso. Da América portuguesa ao Brasil de hoje, têm sido traçadas as fronteiras entre as esferas pública e privada, para superar a herança portuguesa do patrimonialismo e das criações personalistas e clientelistas de dominação pelos estamentos burocráticos. Ao público, o interesse voltado ao bem comum; ao privado, o *jeitinho* e a cordialidade, que fazem do brasileiro um “povo afetuoso e estimável” – ao menos no âmbito privado. Em busca de profissionalismo, respeito e igualdade, a boa Administração equilibra-se entre os paradigmas da ação movida por interesses pessoais, afetos ou animosidades, e os padrões éticos como lealdade, honestidade e boa-fé.

Os parâmetros da moralidade pública têm sido traçados ao longo dos séculos. A despeito do ambiente de dominação e dependência, a ordem jurídica passou a conceber a ética de uma Administração coesa e voltada para todos; primeiro, mediante normas sancionadoras que definiram o papel esperado do funcionário público, ainda que escolhido por preferências pessoais do chefe do Estado; e, depois, por meio de normas que preveniam o favorecimento pessoal, com a escolha dos agentes do Estado mediante concurso público. Numa e noutra frente, ou nelas combinadas, conceberam-se os parâmetros de conduta para um sistema e um agente administrativo ideais.

Os fatos históricos aqui sumariados parecem frustrar um entusiasta das abstrações legais (e de comportamentos ideais) desenvolvidas e sedimentadas na ordem jurídica como suficientes para transformar a realidade; contudo, é necessário considerar que transformações sociais não são instantâneas. Assim como a construção da cidadania, é paulatina a formação da consciência e da responsabilidade sobre o domínio público. O Direito tem papel decisivo nesse processo, porque o abrevia mediante a consignação da pauta moral esperada da sociedade. Trata-se de normas sancionadoras: se é efetivamente implantado o castigo previsto, mais brevemente se concretizarão as transformações ideadas.

O legislador parece ter enrijecido as exigências para a boa administração, primeiro com a tipificação de condutas em normas sancionadoras – crimes de responsabilidade, crimes contra a Administração Pública e infrações de improbidade administrativa –, e depois com o fortalecimento dos instrumentos persecutórios e das instituições de controle tanto administrativo quanto judicial. No entanto, como um pêndulo, depois de atingido o vértice da responsabilização, o impulso torna-se contrário, num movimento de equilíbrio de institutos e de procedimentos. Entre idas e vindas, ainda estão em construção as noções de impessoalidade e moralidade na Administração Pública, bem como os mecanismos que asseguram a sua observância.

## Referências

- AQUINO, Rubim Santos Leão de; VIEIRA, Fernando Antônio da Costa; AGOSTINHO, Carlos Gilberto Werneck; ROEDEL, Hiran. *Sociedade brasileira: uma história através dos movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, p. 143-169, jan./jul. 2007. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/32>. Acesso em: 9 jan. 2024.
- ASSIS, José Carlos de. *Os mandarins da República: anatomia dos escândalos na administração pública: 1968-84*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- BARBOSA, Rui. *Escritos e discursos seletos*. Seleção, organização e notas de Virgínia Côrtes de Lacerda. 2. ed. Rio de Janeiro: Aguilar, 1966. (Biblioteca Luso-Brasileira. Série Brasileira).
- BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (org.). *A corrupção na história do Brasil*. São Paulo: Ed. Mackenzie, 2019. (Coleção AcadeMack, v. 41).
- BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Geração Editorial, 2014. (Coleção História Agora, v. 11).
- BRASIL. *Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [1978a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.
- \_\_\_\_\_. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1891]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.
- \_\_\_\_\_. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1934]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.
- \_\_\_\_\_. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1937]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.
- \_\_\_\_\_. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1946]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.
- \_\_\_\_\_. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1967]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao\\_compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 359, de 17 de setembro de 1968. Cria a Comissão Geral de Investigações e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1978b]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0359.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0359.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. [Brasília, DF]: Presidência da República, 1830. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Súmulas vinculantes*: atualizado em 8 de maio de 2020. [Brasília, DF]: STF, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/2020SmulaVinculante29e31a58CompletoCapaEcontedo.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2024.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da República*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992.

BRÜNING, Raulino Jacó. *Corrupção: causas e tratamento*. 1997. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/77138/142682.pdf?sequence=1>. Acesso em: 9 jan. 2024.

BUENO, Eduardo. *A coroa, a cruz e a espada: lei, ordem e corrupção no Brasil colônia: 1548-1558*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006. (Coleção Terra Brasilis, 4).

BUENO, Ricardo. *Escândalos financeiros no Brasil: vinte histórias exemplares*. Petrópolis: Vozes, 1982.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. *Ciência & Trópico*, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-323, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 9 jan. 2024.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CARVALHO, Nanci Valadares de (org.). *Trilogia do terror: a implantação: 1964*. São Paulo: Vértice, 1988. (Enciclopédia Aberta de Ciências Sociais, 3).

CASARÕES, Guilherme. A corrupção no governo Collor. In: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (org.). *A corrupção na história do Brasil*. São Paulo: Ed. Mackenzie, 2019. p. 149-165.

CAVALCANTI, Pedro. *A corrupção no Brasil*. São Paulo: Siciliano, 1991.

DOTTI, René Ariel. *Bases e alternativas para o sistema de penas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

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

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. Colaboração de Sérgio Fausto. 14. ed. atual. e ampl. São Paulo: Edusp, 2019. (Didática, 1).

FIGUEIREDO, Lucas. *Morcegos negros: PC Farias, Collor, máfias e a história que o Brasil não conheceu*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Record, 2013.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. Corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 209-218.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; SANTOS, Júlio Edstron S.; FERRAZ, Diná da Rocha Loures. Iberismo, patrimonialismo e moralidade: fluxos e refluxos na história do Brasil. *Revista Jurídica [da] UniCuritiba*, Curitiba, v. 3, n. 44, p. 759-789, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v3i44.1897>. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1897>. Acesso em: 9 jan. 2024.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

HABIB, Sérgio. *Brasil: quinhentos anos de corrupção: enfoque sócio-histórico-jurídico-penal*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1994.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEITE, Celso Barroso (org.). *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1987.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MATOS, Gregório de. *Torna a definir o poeta os maos modos de obrar na governança da Bahia, principalmente naquela universal fome, que padecia a cidade*. São Paulo: Biblioteca Virtual do Estudante Brasileiro, 1999. Disponível em: [https://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/literatura/obras\\_completas\\_literatura\\_brasileira\\_e\\_portuguesa/GREGORIO\\_MATOS/CRONICA/BURGO.HTML](https://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/literatura/obras_completas_literatura_brasileira_e_portuguesa/GREGORIO_MATOS/CRONICA/BURGO.HTML). Acesso em: 9 jan. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOSQUÉRA, Júlio. *E eu com isso?: entenda como a política influencia o seu dia-a-dia*. São Paulo: Globo, 2006.

NYE, Joseph S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 417-427, June 1967. DOI: <https://doi.org/10.2307/1953254>.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PINTO, Céli Regina Jardim. *A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

PORUTGAL. [Ordenações Filipinas]. *Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal*: recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I. Rio de Janeiro: Typ. do Instituto Philomathico, 1870. v. 5. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733>. Acesso em: 9 jan. 2024.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRADO, Luiz Régis. *Curso de direito penal brasileiro: parte geral: arts. 1º a 120*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. v. 1.

REALE, Miguel. *De Tancredo a Collor*. 2. ed. São Paulo: Siciliano, 1992.

RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. *Corrupção e controle na administração pública brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.

RIBEIRO JÚNIOR, Amaury. *A privataria tucana*. São Paulo: Geração Editorial, 2011. (Coleção História Agora, v. 5).

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. (Coleção História e Historiografia).

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção do Brasil*. Coordenação de Benjamin Abdala Junior e Isabel Maria M. Alexandre. São Paulo: Senac, 2000. (Ponto Futuro, 8).

TELES, Ney Moura. *Direito penal: parte geral I: arts. 1º a 31 do Código Penal*. São Paulo: Editora de Direito, 1999. v. 1.

VIEIRA, António. *Sermão do bom ladrão*. [S. l.: s. n., 1655]. Disponível em: <https://livros01.livrosgratis.com.br/fs000025pdf.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2024.

## **Responsabilidade e licenciamento**

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da  
Revista de Informação Legislativa

[www.senado.leg.br/ril](http://www.senado.leg.br/ril)