

ANÁLISE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DOS GRANDES ESQUEMAS DE DESVIO E CAPTURA INSTITUCIONAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO E DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

A LEGAL AND CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF MAJOR INSTITUTIONAL EMBEZZLEMENT AND CAPTURE SCHEMES IN LIGHT OF THE FEDERAL CONSTITUTION, ANTI-CORRUPTION LEGISLATION, AND THE JURISPRUDENCE OF THE SUPERIOR COURTS

Homero de George Cerqueira¹

Resumo: O presente artigo analisa a evolução dos mecanismos de corrupção sistêmica no Brasil a partir de três casos paradigmáticos: o Mensalão (Ação Penal 470/STF), a Operação Lava Jato e o denominado Caso Master (Operação Compliance Zero/PF, 2025–2026). O objetivo é demonstrar, por meio de análise jurídico-constitucional, que os esquemas de corrupção no Brasil transitaram de modelos centrados em contratos administrativos e partidos políticos para estruturas de captura financeira e regulatória de maior sofisticação institucional, desafiando os mecanismos de controle previstos nos arts. 37, 70, 71, 127 e 144 da Constituição Federal de 1988. A pesquisa adota método dedutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. A hipótese central sustenta que essa evolução revela falhas estruturais nos sistemas de supervisão do Estado brasileiro que demandam reformas legislativas e institucionais, e não apenas respostas repressivas pontuais.

¹ Advogado e Doutorando em Direito membro do Grupo de pesquisa Diálogo das Fontes: Efetividade dos direitos, sustentabilidade Difusos e Coletivos Vulnerabilidades e Responsabilidades da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP - Brasil). Pós-doc em Direitos e Políticas Públicas pela UPM. Doutor e Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de SP (PUC/SP). <https://orcid.org/0000-0002-0362-9651>



Palavras-chave: corrupção sistêmica; captura regulatória; controle constitucional da Administração Pública; sistema financeiro nacional; responsabilização institucional.

Abstract: This article analyzes the evolution of systemic corruption mechanisms in Brazil through three paradigmatic cases: the Mensalão scandal (Criminal Action 470/STF), Operation Car Wash (Lava Jato), and the so-called Master Case (Operation Compliance Zero/Federal Police, 2025–2026). The study aims to demonstrate, through constitutional law analysis, that Brazilian corruption schemes have shifted from models centered on administrative contracts and political parties toward more sophisticated structures of financial and regulatory capture, challenging the control mechanisms established by Articles 37, 70, 71, 127 and 144 of the 1988 Federal Constitution. The research adopts a deductive method, combining bibliographic, documentary and jurisprudential analysis. The central hypothesis holds that this evolution reveals structural failures in Brazil's supervisory systems, demanding legislative and institutional reforms beyond merely punitive responses.

Keywords: systemic corruption; regulatory capture; constitutional control of public administration; national financial system; institutional accountability.

INTRODUÇÃO

A corrupção constitui um dos principais obstáculos ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, inscritos no art. 3.º da Constituição Federal de 1988 — em especial a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização. Quando os recursos públicos são desviados ou quando agentes econômicos privados capturam instituições regulatórias mediante corrupção, comprometem-se simultaneamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a Administração Pública (art. 37, caput, CF/88).

O Brasil atravessou, nas últimas três décadas, ao menos três ciclos de grandes escândalos de corrupção com dimensões sistêmicas: o Mensalão, revelado a partir de 2005 e julgado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Penal 470; a Operação Lava Jato, deflagrada em 2014 com ramificações que alcançaram múltiplos países; e o denominado Caso Master, que ganhou contornos de escândalo de Estado a partir de 2025, com a Operação Compliance Zero da Polícia Federal.

A análise comparativa desses três marcos permite identificar um padrão evolutivo nos mecanismos de corrupção: da compra de votos parlamentares mediante repasse de numerário a partidos políticos, passando por cartéis em licitações de obras públicas com pagamento de propinas em espécie, até esquemas de captura financeira e regulatória estruturados por meio de instrumentos sofisticados do mercado de capitais.

Este artigo não pretende pronunciar-se sobre a culpabilidade de qualquer investigado — matéria que compete exclusivamente ao Poder Judiciário —, mas analisar o fenômeno jurídico-institucional subjacente a esses casos à luz do ordenamento constitucional e infraconstitucional brasileiro. Preserva-se, em relação a todos os investigados no Caso Master, o princípio constitucional da presunção de inocência (art. 5.º, LVII, CF/88).

CORRUPÇÃO ESTRUTURAL E CAPTURA INSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A teoria da captura do Estado (state capture), desenvolvida no campo da Economia Política e incorporada ao Direito Público, descreve o processo pelo qual agentes privados moldam as regras do jogo institucional em proveito próprio, subvertendo o interesse público. Diferencia-se da corrupção episódica — caracterizada por atos individuais de desvio — pela sua dimensão sistêmica: envolve redes organizadas, pluralidade de agentes, múltiplas instituições e estratégias deliberadas de cooptação de servidores públicos, reguladores e membros dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Robert Klitgaard (1994) propôs a fórmula clássica segundo a qual a corrupção é função de

monopólio mais discricionariedade menos accountability ($C = M + D - A$). Susan Rose-Ackerman (1999) destacou o papel da arquitetura institucional na criação de incentivos à corrupção, argumentando que reformas estruturais são mais eficazes do que a persecução penal isolada. Norberto Bobbio, por sua vez, associou a corrupção à crise da ética pública e ao déficit de participação democrática.

No plano constitucional brasileiro, o princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, CF/88) foi elevado à categoria de princípio jurídico autônomo pela doutrina e pela jurisprudência do STF. Fábio Medina Osório desenvolveu o conceito de Direito Administrativo Sancionador como campo normativo autônomo, articulado entre o Direito Penal e o Direito Administrativo, apto a dar respostas mais eficazes à improbidade administrativa.

ANÁLISE COMPARATIVA: MENSALÃO × LAVA JATO × CASO MASTER

Parâmetros metodológicos

A comparação entre os três casos adota como variáveis analíticas: (i) o locus institucional do esquema; (ii) o mecanismo operacional; (iii) os tipos penais predominantes; (iv) a dimensão financeira; (v) o padrão de captura institucional; e (vi) as respostas jurídico-institucionais acionadas. A análise combina dados de fontes primárias — acórdão da AP 470/STF, relatórios do MPF, comunicados oficiais da Polícia Federal e do Banco Central — com informações contextualizadoras veiculadas por imprensa de grande circulação, tratadas como fonte documental secundária.

Ressalva metodológica: todos os fatos relativos ao Caso Master decorrem de investigações em curso, sem decisão judicial transitada em julgado. Preserva-se a presunção de inocência dos investigados (art. 5.º, LVII, CF/88). Os elementos são analisados como objeto de investigação científica sobre fenômenos jurídico-institucionais.

Caso I — Mensalão (2005–2012): corrupção parlamentar

O escândalo do Mensalão consistiu em esquema de pagamento mensal a parlamentares em troca de apoio político ao Governo Federal. O Procurador-Geral da República ofereceu denúncia em março de 2006 contra quarenta réus, divididos em três núcleos: político, operacional e financeiro. O julgamento da AP 470 estendeu-se de agosto a dezembro de 2012, na mais longa sessão da história do Supremo Tribunal Federal, com acórdão final de 8.405 páginas, resultando na condenação de 25 réus por crimes de corrupção ativa, corrupção passiva, peculato e lavagem de dinheiro.

Caso II — Operação Lava Jato (2014–2021): cartelização de contratos públicos

Deflagrada em 17 de março de 2014, a Operação Lava Jato revelou esquema de cartelização do mercado de obras públicas. Ao longo de quase sete anos, a operação registrou 79 fases, 195 denúncias apresentadas, 244 ações penais, 1.921 buscas e apreensões, 349 prisões preventivas e 211 prisões temporárias. A operação comprovou que R\$ 7,2 bilhões foram desviados para pagamento de propinas no esquema investigado na Petrobras. Foram firmados 278 acordos de colaboração e de leniência, com compromisso de devolução de R\$ 22 bilhões.

Caso III — Caso Master / Operação Compliance Zero (2024–2026): captura regulatória

A Operação Compliance Zero foi deflagrada em 18 de novembro de 2025 com a prisão de Daniel Vorcaro. O nome da operação é revelador: embora tecnicamente reguladas, auditadas e supervisionadas, as operações financeiras do Banco Master não estavam sujeitas a qualquer mecanismo real de controle interno. Em novembro de 2025, o Banco Central decretou a liquidação extrajudicial da instituição, apontando grave deterioração econômico-financeira e infrações às normas do sistema financeiro, medida que resultou no maior ressarcimento da história do FGC, estimado em R\$ 41

bilhões para cerca de 1,6 milhão de credores.

Foram expedidos 116 mandados de busca e apreensão e autorizações judiciais para bloqueio e sequestro de bens em valores próximos a R\$ 27,71 bilhões, em sete unidades da Federação. Até junho de 2026, a operação havia cumprido nove fases operacionais, alcançando banqueiros, supervisores do Banco Central, parlamentares e integrantes do núcleo político investigado.

Quadro comparativo sintético

Variável	Mensalão (2005–2012)	Lava Jato (2014–2021)	Caso Master (2024–2026)
Locus da corrupção	Parlamento / partidos	Contratos de estatais (Petrobras)	Sistema financeiro / regulação bancária
Mecanismo central	Pagamento mensal a parlamentares	Cartel de empreiteiras + propinas	Títulos sem lastro + captura regulatória
Valor estimado	Centenas de milhões (R\$)	R\$ 7,2 bi comprovados	R\$ 49,5 bi (ressarcimento FGC)
Órgãos capturados	Congresso / Banco Rural	Petrobras / partidos	Banco Central / BRB / Congresso (em apuração)
Tipos penais principais	Peculato, corrupção, lavagem	Corrupção, lavagem, cartel	Gestão fraudulenta (Lei 7.492/86), lavagem, organização criminosa
Instrumento de acesso ao recurso	Contratos publicitários superfaturados	Licitações fraudadas	FGC (garantia estatal) + BRB (banco público)
Resposta jurídica principal	Julgamento STF (AP 470)	Força-tarefa MPF + acordos de leniência	PF + STF + Banco Central (liquidação extrajudicial)
Status	Transitado em julgado (parcial)	Encerrado (2021)	Em andamento (Compliance Zero — jun./2026)

Fonte: elaboração própria com base em fontes primárias (STF, MPF, PF, Banco Central) e fontes documentais secundárias (imprensa de grande circulação, 2020–2026).

A tese da sofisticação progressiva

A análise comparativa dos três casos permite sustentar a tese de que os mecanismos de corrupção sistêmica no Brasil passaram por um processo de sofisticação institucional progressiva



em três dimensões: (i) do orçamento público ao sistema de garantias financeiras; (ii) da corrupção política para a captura regulatória; e (iii) da visibilidade para a opacidade tecnológica. Essa trajetória tem implicações jurídico-constitucionais diretas para a efetividade do sistema de controle desenhado pela CF/88.

ANÁLISE CONSTITUCIONAL

A Constituição como sistema normativo anticorrupção

A Constituição Federal de 1988 não foi neutra diante do fenômeno da corrupção. O constituinte originário inseriu no texto constitucional um conjunto articulado de princípios, competências e mecanismos de controle destinados a obstruir o desvio do poder público em favor de interesses privados. Essa arquitetura normativa permeia estruturalmente o texto: está no art. 1.º (Estado Democrático de Direito), no art. 3.º (objetivos da República), no art. 5.º (igualdade e segurança jurídica), no art. 37 (princípios da Administração Pública), nos arts. 70 e 71 (controle externo), no art. 127 (Ministério Público) e no art. 144 (segurança pública).

O método hermenêutico adequado para essa análise é o proposto por Konrad Hesse: a Constituição deve ser interpretada em sua unidade sistemática, de modo que os princípios ganhem força normativa plena quando aplicados concretamente. A corrupção sistêmica é, nessa perspectiva, uma negação prática da força normativa constitucional: ela opera justamente nos interstícios onde as normas existem formalmente, mas os mecanismos de aplicação são insuficientes ou capturados.

Estado Democrático de Direito e corrupção como negação estrutural (art. 1.º, CF/88)

O art. 1.º da Constituição Federal estabelece que a República constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. A corrupção sistêmica viola esse núcleo fundacional

em duas dimensões simultâneas: na dimensão formal, subverte a cadeia de legitimidade democrática; na dimensão material, corrói as condições substantivas da democracia ao concentrar recursos em poucos atores com poder de captura institucional.

Os objetivos fundamentais da República e o custo social da corrupção (art. 3.º, CF/88)

O art. 3.º da Constituição enuncia objetivos fundamentais que têm força normativa própria — não constituem meras declarações programáticas, mas vetores vinculantes de interpretação. No Caso Master, o maior ressarcimento da história do FGC — estimado em R\$ 41 bilhões para cerca de 1,6 milhão de credores — representa recursos que deixaram de circular no sistema produtivo e que sobrecarregam um fundo mantido por contribuições obrigatórias de todas as instituições financeiras associadas, com potencial de encarecer o crédito para toda a economia.

Os princípios da Administração Pública e a violação sistêmica (art. 37, CF/88)

O art. 37, caput, submete a Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O STF reconheceu que o aperfeiçoamento do combate à corrupção foi grande preocupação do legislador constituinte ao estabelecer, no art. 37, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo a responsabilização por improbidade administrativa (art. 37, § 4.º, CF/88) (RE 843.989, Tema 1199).

Nos três casos analisados, houve violação simultânea dos cinco princípios do caput do art. 37. No plano da legalidade, todos os esquemas operaram sob aparência de legalidade formal — o que Fábio Medina Osório denomina “ilegalidade qualificada”. No plano da moralidade, o STJ pacificou entendimento de que os crimes contra a Administração Pública tutelam não apenas o patrimônio, mas também a moral administrativa, razão pela qual o princípio da insignificância é inaplicável a esses delitos.

O sistema constitucional de controle externo e suas lacunas (arts. 70 e 71, CF/88)

Os arts. 70 e 71 da Constituição Federal estruturam o sistema de controle externo, atribuindo ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. O STF consolidou que os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo.

Contudo, a análise dos três casos revela uma lacuna estrutural relevante: o sistema de controle externo foi concebido para fiscalizar o uso de recursos públicos orçamentários, não a captura dos reguladores de recursos privados com garantia pública. O FGC — central no Caso Master — não é um recurso público em sentido estrito, mas sua função é análoga à de uma garantia pública, criando uma zona cinzenta constitucional de menor densidade normativa.

As quatro insuficiências estruturais do sistema constitucional de controle

A análise constitucional dos três casos permite identificar quatro insuficiências estruturais: (i) lacuna regulatória nos sistemas de garantia financeira; (ii) vulnerabilidade dos reguladores à captura; (iii) o paradoxo de autolegitimação do controle judicial; e (iv) a dicotomia entre repressão e prevenção. Essa última insuficiência é particularmente grave: o sistema constitucional brasileiro privilegia o controle a posteriori, mas a experiência dos três casos demonstra que, quando a corrupção atinge escala sistêmica, o custo social desse modelo é imenso.

A corrupção sistêmica como inconstitucionalidade estrutural

A doutrina constitucional mais recente — em especial Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer — aponta que o Estado tem não apenas o dever negativo de não praticar atos corruptos, mas também o dever positivo de construir instituições capazes de prevenir e conter a corrupção como ameaça estrutural aos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, a corrupção sistêmica que compromete o sistema financeiro, drena recursos públicos e captura reguladores constitui uma inconstitucionalidade estrutural, no sentido de que seus efeitos impedem o cumprimento dos objetivos fundamentais da República e comprometem a efetividade dos direitos fundamentais cuja realização depende da capacidade financeira e institucional do Estado.

ANÁLISE PENAL E ADMINISTRATIVA

Introdução: pluralidade de subsistemas normativos

A resposta jurídica à corrupção sistêmica no Brasil não se organiza em torno de um único subsistema normativo, mas de um conjunto plural e estratificado de diplomas legais que operam em esferas distintas — penal, administrativa e civil —, com sujeitos ativos distintos, sanções distintas e instâncias de aplicação distintas. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 4.º, determinou que os atos de improbidade administrativa importariam sanções específicas sem prejuízo da ação penal cabível, sinalizando a opção por um regime de responsabilização múltipla e cumulativa.

O direito penal anticorrupção: tipos penais aplicáveis

No Código Penal, os tipos centrais nos casos estudados são: peculato (art. 312), corrupção passiva (art. 317) e corrupção ativa (art. 333). O STJ consolidou que o crime de corrupção passiva é formal e se consuma com a mera solicitação ou aceitação da vantagem indevida. Quanto à ausência

de bilateralidade entre os tipos, o STJ firmou que são independentes: a comprovação de um deles não pressupõe a do outro.

A Lei n.º 7.492/1986 (Lei do Colarinho Branco) é o diploma central para o Caso Master. O art. 4.º tipifica a gestão fraudulenta de instituição financeira (reclusão de 3 a 12 anos e multa) e a gestão temerária (parágrafo único: reclusão de 2 a 8 anos e multa). O STJ pacificou que o crime de gestão fraudulenta possui natureza de delito formal e que a absolvição quanto ao crime de emissão de títulos fraudulentos (art. 7.º) não ilide a condenação por gestão fraudulenta (art. 4.º, caput). Nos termos do art. 25 da Lei n.º 7.492/1986, são penalmente responsáveis o controlador e os administradores de instituição financeira, assim considerados os diretores e gerentes.

A Lei n.º 9.613/1998 (Lavagem de Dinheiro), com as alterações da Lei n.º 12.683/2012, criminaliza a ocultação ou dissimulação da origem de bens provenientes de qualquer infração penal — após a abolição do rol taxativo de crimes antecedentes, qualquer ilícito penal é apto a fundamentar a lavagem. A Lei n.º 12.850/2013 (Organizações Criminosas) completa o arsenal ao definir organização criminosa e regulamentar os meios de obtenção da prova, em especial a colaboração premiada.

Direito Administrativo Sancionador: Lei Anticorrupção e improbidade

A Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), com as alterações da Lei n.º 14.230/2021, é o principal instrumento de responsabilização civil de agentes públicos. A reforma de 2021 introduziu alterações de grande impacto: a exigência de dolo específico para a configuração de todos os atos de improbidade, excluindo as modalidades culposas. O STF, no julgamento do RE 843.989 (Tema 1199), determinou a irretroatividade das alterações benéficas da Lei n.º 14.230/2021 para processos já em curso.

A Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) representou avanço estrutural ao introduzir a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. Desde a sua promulgação até novembro de 2023, foram celebrados 25 acordos de leniência, com outras

21 negociações em andamento. Dos acordos bem-sucedidos, cerca de um terço envolveu empresas implicadas na Operação Lava Jato. A celebração do acordo de leniência reduz em até dois terços o valor da multa aplicável, sem eximir a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

Quadro comparativo da tipificação penal e administrativa

Tipo / Instrumento	Mensalão	Lava Jato	Caso Master
Peculato (art. 312, CP)	Central	Aplicável	— (regime especial: Lei 7.492/86)
Corrupção passiva/ativa (arts. 317/333, CP)	Central	Central	Em apuração (agentes públicos)
Gestão fraudulenta (art. 4º, Lei 7.492/86)	—	—	Central
Emissão de títulos fraudulentos (art. 7º, Lei 7.492/86)	—	—	Central
Lavagem de dinheiro (Lei 9.613/98)	Parcialmente revertida	Extensiva	Em apuração
Organização criminosa (Lei 12.850/13)	Sim (quadrilha, CP anterior)	Central	Em apuração
Improbidade administrativa (Lei 8.429/92)	Aplicável	Aplicável	Potencialmente aplicável
Acordo de leniência (Lei 12.846/13)	Não	Extensivo (31 acordos)	Não concluído
Colaboração premiada (Lei 12.850/13)	Não	Extensiva (278 acordos)	Em negociação

Fonte: elaboração própria com base na legislação vigente e na jurisprudência do STF e do STJ.

As cinco lições jurídico-penais e administrativas dos três casos

Primeira lição — a insuficiência do modelo repressivo isolado: nos três casos, a resposta penal, embora necessária, revelou limites. A efetividade do sistema anticorrupção depende da combinação entre repressão penal, responsabilização administrativa, instrumentos consensuais e reformas estruturais na arquitetura regulatória.

Segunda lição — a centralidade dos instrumentos consensuais: a colaboração premiada e o

acordo de leniência transformaram a capacidade investigativa do Estado brasileiro. No Caso Master, a rejeição inicial da proposta de colaboração do principal investigado evidencia que esses instrumentos dependem de negociação estratégica e de equilíbrio entre os benefícios oferecidos e as informações exigidas.

Terceira lição — a necessidade de atualização dos tipos penais: a Lei n.º 7.492/1986 foi concebida para um sistema financeiro de outra era. A emissão em massa de CDBs garantidos pelo FGC com lastro em carteiras de crédito sintéticas é conduta que os tipos de 1986 cobrem apenas parcialmente.

Quarta lição — a reforma da Lei de Improbidade e seus efeitos: a exigência de dolo específico da Lei n.º 14.230/2021 torna mais difícil responsabilizar supervisores por improbidade em casos de omissão supervisória, a menos que se comprove intencionalidade direta.

Quinta lição — a zona de vazio regulatório do FGC: o Fundo Garantidor de Créditos não está sujeito à LIA, ao TCU nem à Lei n.º 12.846/2013 em sua dimensão anticorrupção, mas tem função sistêmica análoga à de uma garantia pública, expondo vazio normativo que o Caso Master tornou urgente preencher.

ASPECTOS INTERNACIONAIS E DIREITO COMPARADO

A evolução dos mecanismos de corrupção no Brasil dialoga com tendências globais analisadas pela literatura especializada, como os estudos de Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka (2016) sobre corrupção e governança, e os relatórios anuais da Transparência Internacional. No Índice de Percepção da Corrupção 2025, o Brasil obteve 35 pontos, ocupando a 107.^a posição entre 182 países e territórios avaliados. O resultado mantém o país em patamar historicamente baixo, reforçando trajetória marcada por fragilidade institucional e dificuldades persistentes de controle da corrupção no setor público.

No plano convencional, aplicam-se a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

(UNCAC, 2003, promulgada pelo Decreto n.º 5.687/2006) e a Convenção da OCDE sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (Decreto n.º 3.678/2000). Países com sistemas regulatórios mais robustos — como Dinamarca (89 pontos no IPC 2025), Finlândia e Singapura — demonstram que a prevenção estrutural é mais eficiente do que o ciclo repressão-punição-novo escândalo que caracteriza a trajetória brasileira.

CONCLUSÕES

Confirmação da hipótese central

O presente artigo confirmou a hipótese científica formulada: a evolução dos mecanismos de corrupção sistêmica no Brasil revela um processo de crescente sofisticação institucional, migrando de esquemas centrados em contratos administrativos para estruturas de captura financeira e regulatória complexas, impondo novos desafios ao sistema constitucional de controle da Administração Pública e exigindo o aperfeiçoamento dos instrumentos de prevenção, supervisão e responsabilização.

As três dimensões da sofisticação progressiva

Primeira dimensão — do orçamento público ao sistema de garantias financeiras: o Mensalão operava sobre o orçamento de custeio; a Lava Jato, sobre o orçamento de investimento; o Caso Master, sobre o próprio sistema de garantias do mercado financeiro, instrumentalizando o FGC para dar aparência de segurança a captações de risco elevado, resultando no maior ressarcimento da história do Fundo.

Segunda dimensão — da corrupção política para a captura regulatória: se o Mensalão buscava comprar votos e a Lava Jato financiava campanhas eleitorais, o Caso Master teria buscado capturar as próprias regras do sistema — influenciando a elaboração de propostas legislativas, cooptando supervisores do Banco Central e articulando redes de relacionamento que potencialmente alcançavam

os três Poderes.

Terceira dimensão — da visibilidade para a opacidade tecnológica: o Mensalão foi denunciado por parlamentar; a Lava Jato, por delações e evidências físicas; o Caso Master exigiu tecnologia sofisticada de análise de fluxos financeiros e interceptações digitais para ser detectado.

A confirmação empírica pelo Índice de Percepção da Corrupção

Os dados do IPC confirmam o diagnóstico analítico deste artigo com evidência quantitativa independente. Em 2024, o Brasil registrou 34 pontos e a 107.^a posição — a pior nota e a pior colocação do país na série histórica do índice, iniciada em 2012. Em 2025, o país obteve 35 pontos, mantendo-se na mesma posição, em patamar historicamente baixo. A Transparência Internacional identificou, em seu relatório retrospectivo de 2025, o agravamento da infiltração do crime organizado no Estado brasileiro e do aliciamento de autoridades públicas como a principal tendência do período.

As quatro conclusões jurídico-constitucionais

Conclusão I — A corrupção sistêmica como inconstitucionalidade estrutural de segunda ordem: os três casos demonstram que a corrupção sistêmica não viola apenas normas infraconstitucionais — ela subverte a estrutura constitucional de controle que tornaria possível sua detecção e prevenção, configurando o que a teoria constitucional pode denominar inconstitucionalidade estrutural de segunda ordem.

Conclusão II — O déficit preventivo do sistema constitucional de controle: o sistema constitucional brasileiro privilegia o controle a posteriori. Os três casos demonstraram que, quando a corrupção atinge escala sistêmica, o custo social desse modelo é imenso. A Constituição autoriza e demanda o desenvolvimento de mecanismos de controle a priori — prevenção, compliance obrigatório, transparência de vínculos, controle de conflitos de interesse — cuja implementação permanece

incompleta.

Conclusão III — A lacuna normativa da captura regulatória financeira: o sistema normativo brasileiro foi desenhado para responder à corrupção em contratos públicos e na Administração direta. A captura regulatória do sistema financeiro opera em zona de menor densidade normativa, exigindo atualização legislativa específica.

Conclusão IV — A tensão constitucional entre independência judicial e controle institucional: o Caso Master colocou em evidência uma tensão estrutural inédita — quando investigações apontam para possíveis vinculações de membros da própria Corte Suprema com investigados, o paradoxo de autolegitimação do controle judicial torna-se uma questão constitucional aberta.

Proposições normativas: agenda de reformas

Da análise desenvolvida emergem cinco proposições normativas: (1) reforma do regime do FGC, com controle externo compatível com sua função sistêmica e limites à instrumentalização de sua cobertura; (2) fortalecimento da supervisão bancária e proteção constitucional de whistleblowers no âmbito das agências reguladoras e do Banco Central; (3) atualização da Lei n.º 7.492/1986 para tipificar explicitamente a utilização fraudulenta de garantias do FGC e a corrupção de agentes de supervisão financeira como modalidade qualificada; (4) regulação de conflitos de interesse no Judiciário, com proibição de prestação de serviços advocatícios por familiares de magistrados a partes perante o respectivo juízo; e (5) criação de mecanismo permanente e independente de avaliação do sistema anticorrupção.

Considerações finais

Os três casos analisados não são episódios isolados na história brasileira: são manifestações sucessivas de um fenômeno estrutural — a tensão permanente entre os valores do Estado Democrático

de Direito, consagrados pela Constituição Federal de 1988, e as forças que buscam subvertê-los em proveito de interesses privados. A Constituição Federal de 1988 é um projeto normativo de alta densidade valorativa. A corrupção sistêmica é, em sua essência, a negação prática desse projeto. O desafio jurídico-constitucional que os três casos analisados colocam não é apenas o de punir os responsáveis, mas o de construir as reformas institucionais que tornem a corrupção sistêmica estruturalmente mais difícil, detectável e punível, reforçando, assim, a força normativa da Constituição que a cada ciclo de escândalos é posta à prova.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. v. 5 — Parte Especial: crimes contra a Administração Pública. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

KLITGAARD, Robert. A corrupção sob controle. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

NUCCI, Guilherme de Souza. Leis Penais e Processuais Penais Comentadas. 15. ed. Rio de Janeiro:

Forense, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PACELLI, Eugênio. Curso de Processo Penal. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n.º 7.492, de 16 de julho de 1986. Define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jul. 1986.

BRASIL. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. Crimes de lavagem de dinheiro. Diário Oficial da União, Brasília, 4 mar. 1998.

BRASIL. Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013. Lei Anticorrupção. Diário Oficial da União, Brasília, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa. Diário Oficial da União, Brasília, 5 ago. 2013.

BRASIL. Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Pacote Anticrime. Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 2019.

BRASIL. Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei de Improbidade Administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, 26 out. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n.º 179, de 24 de fevereiro de 2021. Autonomia do Banco Central. Diário Oficial da União, Brasília, 25 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal n.º 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Plenário. Julgamento: ago./dez. 2012; fase de embargos: 2013–2014. Acórdão com 8.405 páginas. Brasília: STF, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 843.989/DF. Tema 1199 (Repercussão Geral). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Julgamento: 12 dez. 2022. DJE, Brasília, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.696/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Plenário. Julgamento: 26 ago. 2021 (constitucionalidade da LC 179/2021 — autonomia do Banco Central). DJE, Brasília, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.042/DF. Legitimidade ativa na ação de improbidade administrativa. Brasília: STF, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses n.º 40 — Crimes contra a Administração Pública. Brasília: STJ, 2015.

BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório da Operação Lava Jato — Procuradoria da República no Paraná. Curitiba: MPF/PR, 2019 e 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nota de liquidação extrajudicial do Banco Master. Brasília: BCB, novembro de 2025.

POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL. Comunicados oficiais da Operação Compliance Zero, fases 1.ª a 9.ª. Brasília: PF, 2025–2026.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. Índice de Percepção da Corrupção 2025. São Paulo: TI-Brasil, fev. 2026. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso



em: 26 jun. 2026.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. Retrospectiva Brasil 2025. São Paulo: TI-Brasil, fev. 2026.

FGV DIREITO SP. Estudo acerca da possibilidade de colaboração sem multa no Brasil. São Paulo: FGV, fev. 2024.

AGÊNCIA BRASIL (EBC). Master: operação da PF contra fraude bilionária completa seis meses. Brasília: EBC, 18 maio 2026. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br>>. Acesso em: 26 jun. 2026.