



Revista Brasileira de Ciências Policiais  
ISSN: 2178-0013  
ISSN: 2318-6917  
steniosantos.sss@pf.gov.br  
Academia Nacional de Polícia  
Brasil

# Indicações políticas como gênese de corrupção sistêmica e organização criminosa endógena no serviço público: estudo de casos das operações Alvorecer, Térmita e Terra de Ninguém da Polícia Federal

**Ballalai Berbert de Castro Junior, Fernando**

Indicações políticas como gênese de corrupção sistêmica e organização criminosa endógena no serviço público: estudo de casos das operações Alvorecer, Térmita e Terra de Ninguém da Polícia Federal

Revista Brasileira de Ciências Policiais, vol. 13, núm. 10, 2022

Academia Nacional de Polícia, Brasil

**Disponível em:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=673472350008>

## Indicações políticas como gênese de corrupção sistêmica e organização criminosa endógena no serviço público: estudo de casos das operações Alvorecer, Térmita e Terra de Ninguém da Polícia Federal

Political indications as exegesis of systemic corruption and endogenous criminal organization in the public service: case study of operations Alvorecer, Termita and No Man's Land of the Brazilian Federal Police

Indicaciones políticas como génesis de la corrupción sistémica y la organización criminal endógena en el servicio público: estudio de caso de los operativos Alvorecer, Termita y Tierra de Nadie de la Policía Federal Brasileña

*Fernando Ballalai Berbert de Castro Junior*

*Polícia Federal, Brasil*

fernando.fbcj@gmail.com

Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/>

[buscatextual/visualizacv.do?id=http://](http://buscatextual/visualizacv.do?id=http://)

[lattes.cnpq.br/4275617198801489](http://lattes.cnpq.br/4275617198801489)

 <https://orcid.org/0000-0002-2838-5470>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?>

id=673472350008

Recepción: 20 Marzo 2022

Aprobación: 15 Agosto 2022

### RESUMO:

O clientelismo é uma prática histórica no Brasil, que remonta ao antigo regime português, mas que perdura até os dias atuais. As relações patrão-cliente, bem como a prática da patronagem na distribuição de recursos públicos geram relações de confiança que visam, em última análise, atender interesses políticos, de aumento de apoio ou de base eleitoral. Os recursos (destinação de verbas, decisões favoráveis, serviços, etc.) passam a ser tratados como benefícios a serem concedidos em trocas, perdendo-se a noção de que a sua aplicação deveria ser sempre guiada pelo interesse público. As duas circunstâncias referidas criam o ambiente favorável para a instalação de uma corrupção endêmica. O combate à corrupção, por sua vez, tem avançado, sendo o Brasil signatário de tratados internacionais contra a corrupção e combate às organizações criminosas. No campo doutrinário, tem-se a consolidação dos entendimentos de que a vantagem indevida pode ter qualquer natureza, não se restringindo às patrimoniais e da desnecessidade de identificação de ato de ofício para o crime de corrupção passiva, o qual, inclusive, não necessita estar dentro do rol das competências do funcionário público. Constata-se, também, a evolução das formas de organizações criminosas, deixando a hierarquia de ser uma característica essencial, e reconhecendo-se a existência de organizações criminosas estruturadas em forma de rede, ainda que endógenas. A indicação política para preenchimento de cargos públicos pode ser baseada no interesse público, quando realizadas para atender promessas e ideais pelos quais os políticos foram eleitos, mas pode ser deturpada e usada como benefício pessoal, quando a pessoa indicada sabe que terá que atender pedidos dos responsáveis pelas respectivas indicações. Neste segundo cenário, a indicação para o cargo público passa a ser uma troca cuja contrapartida será o atendimento de solicitação futuras, caracterizando assim a corrupção e proporcionando ambiente favorável ao surgimento de corrupção endêmica e organização criminosa endógena, como se observa no estudo de caso das operações especiais de polícia judiciária Alvorecer, Térmita e Terra de Ninguém da Polícia Federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** clientelismo, patronagem, corrupção, organização criminosa, rede.

### ABSTRACT:

Clientelism is a historical practice in Brazil, which dates back to the former Portuguese regime, but which continues to this day. The boss-client relationships, as well as the practice of patronage, in the distribution of public resources, generate relationships of trust, which aim, in the final analysis, to serve political interests, to increase support or electoral base. Resources (allocation of funds, favorable decisions, services, etc.) are now treated as benefits to be granted in exchange, losing the notion that the application of public resources should always be guided by the public interest. The two circumstances mentioned create a favorable environment for the installation of endemic corruption. The fight against corruption has advanced, with Brazil being a signatory to international treaties against corruption and organized crime. In the doctrinal field, there is a consolidation of the understanding that the undue advantage can have any nature, not being restricted to patrimonial, and that there is no need to identify an official act for the crime of passive corruption, which does not need to be within the role of the civil servant. There is also the evolution of the

forms of criminal organizations, leaving the hierarchy to be an essential characteristic, and recognizing the existence of criminal organizations structured in a network form, even if they are endogenous. The political appointment to fill public office can be based on the public interest, when carried out to fulfil promises and ideals for which politicians were elected, but it can be misrepresented and used for personal benefit, in which the nominee knows that he will have to comply with requests responsible for the respective nominations. In this second scenario, the appointment for public office becomes an exchange whose counterpart will be future official acts, thus characterizing corruption and providing a favorable environment for the emergence of endemic corruption and endogenous criminal organization, as observed in the case study of Federal Police's special operations Alvorecer, Térmita and No Man's Land.

**KEYWORDS:** clientelism, patronage, corruption, criminal organization, network.

## RESUMEN:

El clientelismo es una práctica histórica en Brasil, que se remonta al antiguo régimen portugués, pero que persiste hasta nuestros días. Las relaciones patrón-cliente, así como la práctica del clientelismo en la distribución de los recursos públicos, generan relaciones de confianza que en última instancia tienen por objeto satisfacer intereses políticos, incrementar apoyos o bases electorales. Los recursos (asignación de fondos, decisiones favorables, servicios, etc.) pasan a ser tratados como beneficios a otorgar en los intercambios, perdiéndose la noción de que su aplicación debe guiarse siempre por el interés público. Las dos circunstancias mencionadas crean un ambiente propicio para la instalación de la corrupción endémica. La lucha contra la corrupción, por su parte, ha avanzado, siendo Brasil signatario de tratados internacionales contra la corrupción y la lucha contra las organizaciones criminales. En el campo doctrinal, se consolidan los entendimientos de que el aprovechamiento indebido puede ser de cualquier naturaleza, no restringiéndose a la propiedad y la necesidad de identificar un acto oficial por el delito de corrupción pasiva, que, incluso, no necesita estar dentro del ámbito de las responsabilidades del servidor público. Se constata también la evolución de las formas de organización criminal, dejando la jerarquización como rasgo esencial, y reconociendo la existencia de organizaciones criminales estructuradas en forma de red, aunque sea endógena. Los nombramientos políticos para ocupar cargos públicos pueden basarse en el interés público, cuando se realizan para cumplir las promesas e ideales por los cuales fueron electos los políticos, pero pueden tergiversarse y utilizarse para beneficio personal, cuando la persona nominada sabe que tendrá que hacer cumplir con las solicitudes del público responsable de las indicaciones respectivas. En este segundo escenario, la designación para un cargo público se convierte en un canje cuya contrapartida será el cumplimiento de futuras solicitudes, caracterizando así la corrupción y brindando un ambiente propicio para el surgimiento de la corrupción endémica y la organización criminal endógena, como se observa en el estudio de caso de la Operaciones especiales Alvorecer, Termitas y Tierra de Nadie de la Policía Federal.

**PALABRAS CLAVE:** clientelismo, mecenazgo, corrupción, organización criminal, la red.

## 1. INTRODUÇÃO

Durante investigações policiais envolvendo esquemas de corrupção e outros crimes contra a Administração Pública, é possível perceber, empiricamente, uma vinculação entre indicações políticas para cargos públicos e o surgimento de duas situações distintas, mas de habitual ocorrência simultânea: a identificação de corrupção endêmica na estrutura pública e a formação de organização criminosa estruturada em rede.

Nota-se que a indicação política para cargos públicos, denominada de patronagem, quando dissociada da observância do interesse público, pode resultar em relações clientelistas, favorecendo o aparecimento de corrupção endêmica e o surgimento de organização criminosa em rede dentro do Estado.

De forma sucinta, corrupção endêmica seria aquela que se desenvolve e compromete, internamente, um ente público (uma empresa, uma agência, um órgão).

Já as organizações criminosas em rede são aquelas que apresentam uma estrutura fluida, em que celulas se formam e se desfazem por várias vezes, como integrantes diversos, para atuarem em situações diferentes, cuja principal característica é a ausência de hierarquia.

Assim, corrupção endêmica e organização criminosa em rede são temas diversos, sem uma aparente conexão ou uma vinculação doutrinária de conceitos que justificasse a abordagem conjunta em um mesmo estudo.

Entretanto, buscaremos demonstrar, na análise de dois casos práticos, a existência de um substrato fértil comum, que possibilita a exegese simultânea de corrupção endêmica e de organização criminosa em rede.

Partiremos da ideia de que o clientelismo, a patronagem e o favoritismo não são elementos necessários à ocorrência de corrupção, mas propiciariam um ambiente favorável para que ela ocorra.

A patronagem ainda é prática comum no Brasil, amplamente divulgada nos meios de comunicação[1] como sendo parte do jogo político brasileiro. Constitui-se na forma de o Presidente da República conseguir sustentação política no Congresso Nacional, blindando-se contra eventuais processos de *impeachment* e obtendo apoio político para aprovação dos projetos de seu interesse.

Já pela perspectiva dos partidos políticos, a obtenção de cargos por meio da patronagem permite a ocupação de posições no serviço público que tenham poder de decisão sobre recursos públicos (decisões favoráveis, verbas, serviços, cargos, etc.), para, com isso, beneficiar suas bases eleitorais.

A ocupação de cargo com atuação na gestão de recursos públicos permite a formação de redes de clientes, pois os partidos – mais especificamente o político que foi responsável pela indicação da pessoa que galgou o cargo público – passam a ter o poder indireto de distribuir benefícios para seus eleitores e apoiadores, de forma a aumentar sua base eleitoral.

Os cargos que possuem maior poder de gestão de recursos públicos são disputados pelos partidos políticos, de acordo com a quantidade de cadeiras parlamentares que o partido é capaz de levar para a base de sustentação do Presidente da República.

Entende-se, então, que no Brasil a prática da patronagem, no âmbito do Poder Executivo Federal, produz efeitos reflexos que chegam a atingir toda a máquina pública, gerando indicações por favoritismo e redes de clientes, pois, com as indicações políticas para os cargos públicos de livre nomeação, os recursos públicos podem ser manejados para beneficiar determinados grupos de pessoas ou empresas, sem que o interesse público seja o principal fundamento das escolhas.

Rompida a linha balizadora da definição da destinação dos recursos disponíveis, que deveria ser o interesse público, especialmente quando esta atuação desvirtuada passa a ser considerada normal em determinada organização, somado o surgimento de relações pessoais de interdependência e confiança provenientes da patronagem e do favoritismo, o ambiente propício para a corrupção estaria estabelecido.

A partir da condução de diversas investigações envolvendo organizações criminosas, denominadas pela Polícia Federal de “Operações Especiais de Polícia Judiciária”, as quais teriam como características, entre outras, a utilização de meios especiais de investigação e repercussão regional ou nacional em razão da relevância dos investigados ou do potencial lesivo das condutas, percebemos que existem esquemas criminosos, especialmente relacionados à corrupção, promovidos por organizações que se formam em virtude de vínculos decorrentes de relações políticas ou pessoais preexistentes ou que se estabelecem por conta da confiança forjada durante exercício da atividade pública, sem que as organizações apresentem uma estrutura rígida ou hierarquizada.

Em relação ao surgimento de organizações criminosas em órgãos públicos para perpetração de esquemas de corrupção endêmica, constatamos que o ambiente institucional propício para o seu surgimento pode decorrer da atuação das pessoas que foram colocadas para ocuparem cargos de chefia dos respectivos órgãos públicos por indicações políticas.

Cabe, ainda, descartar que, habitualmente, quando se trata da questão da corrupção nos estudos sobre organizações criminosas, ela é colocada como um “crime-meio”, praticado pelas organizações criminosas para se infiltrarem no aparelho estatal e proverem uma proteção das suas atividades principais (tráfico de droga, contrabando, entre outras).

O objeto deste trabalho versará sobre organizações criminosas cujo crime principal, a razão pela qual foram formadas, é a prática da corrupção.

As considerações teóricas sobre clientelismo, patronagem, corrupção e organizações criminosas estruturadas em redes difusas serão confrontadas com as informações obtidas por meio de fontes abertas, em três operações policiais especiais: operações Alvorecer e Térmita (2010) e Operação Terra de Ninguém (2019).

Ao final, buscaremos refletir sobre a influência que a indicação política ilegítima (realizada sem considerar o interesse público) pode ter para promover a corrupção endêmica e o surgimento de organização criminosa no interior de uma instituição pública.

## 2. REDES DE CLIENTES E CORRUPÇÃO

A existência de redes clientelares seria marca essencial das configurações de poder no antigo regime português, da América portuguesa e do Brasil entre os séculos XVIII e XIX, o qual era centrado em redes sucessivas de clientes, irradiando o poder central, que, contudo, se desdobrava em outras redes de padrões-clientes, nas quais os benefícios e favores eram distribuídos em troca de serviços e suportes (CUNHA, 2006).

Na linha histórica acima indicada, também é importante destacar, no caso do Brasil, o coronelismo durante, especialmente, a Primeira República, que se tratava de “um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos” (CARVALHO, 1997).

O coronelismo não se confunde com os outros conceitos (clientelismo, patronagem ou corrupção), contudo é forçoso reconhecer as similaridades, especialmente no tocante às barganhas de poder. Ademais, os coronéis mantinham suas redes de clientes, cujos votos davam sustentação ao regime político vigente.

Cabe, então, definir “clientelismo”, que, segundo Werner, (2017a, p. 43,) seria a distribuição seletiva de recursos públicos em troca de apoio político.[2]

O clientelismo é visto, tradicionalmente, como a venda de votos (CARVALHO, 1997), em que o político troca favores pessoais pelos votos das pessoas beneficiadas, em uma relação pessoal direta entre o político (patrão) e os eleitores (clientes). Tais relações diretas entre patrão-cliente são mais facilmente evidenciadas, porém, possuem uma abrangência mais localizada em eleições municipais, como de prefeitos e vereadores, nas quais se verifica uma dependência direta entre o político e o eleitor.

No mesmo sentido Lanardão (2006, p. 15) explica que o “clientelismo é aquela modalidade de prática política, que visa o controle do voto e do apoio político de parcelas do eleitorado”, sendo um aspecto da política brasileira.[3]

No viés supraexposto, o clientelismo é decorrente de um ambiente de falta de recursos, os quais são distribuídos pelo político em troca do voto, ou seja, cria-se um vínculo de dependência do cliente com o patrão (bem como do patrão com o cliente, considerando que o patrão, para ser eleito, depende que o cliente mantenha sua parte na troca).

Repita-se, então, que a evolução da história demonstra que o clientelismo estaria embutido nas relações sociais brasileiras nos mais diversos aspectos, sendo que, ainda em tempos atuais, muitas vezes é visto como relação normal (CUNHA, 2006), marcada pelo patrimonialismo ou pela percepção de que seria justificável obter alguma vantagem pessoal em troca de apoio político, pois seria uma necessidade prática para a sobrevivência (FILGUEIRAS, 2009).

A percepção da aceitação da relação clientelista como normal é fundamental para a compreensão da atual aceitação da patronagem no Brasil e, principalmente, de seus reflexos nas instituições públicas.

Importante deixar claro o conceito de “patronagem”, que, segundo Werner (2017a), seria a distribuição de cargos e empregos em troca de apoio e lealdade política.[4]

Observa-se, entretanto, que a patronagem também é conceituada como sendo o oferecimento de emprego público, não com base na experiência profissional, mas como benefício para uma pessoa determinada em troca de apoio político (GOLDEN, 2000).

A prática de patronagem na política brasileira, além da herança histórico-cultural, decorreria do próprio sistema político do país, que “combina presidencialismo com multipartidarismo fragmentado” (SANTOS, 1997).[5]

A partir das razões acima expostas, Santos (1997) indica que a patronagem seria inevitável na atual relação entre Executivo e Legislativo, e a junção da patronagem com o alinhamento ideológico com parte do Legislativo seria a melhor estratégia para o governante obter uma base de sustentação parlamentar para os projetos de interesse do Executivo.

Quanto à patronagem, assim como mencionado em relação ao coronelismo, percebe-se clara semelhança com o clientelismo, conforme se verifica ao analisar os conceitos de patrão e cliente de Rothstein e Varrach (2014, p. 56-57): patrão seria quem possui ou controla recursos (materiais ou imateriais, como proteção, oportunidade de promoções na carreira e dinheiro) disponíveis ao cliente em certas circunstâncias, já cliente seria quem ganha acesso aos recursos demonstrando apoio político, votando ou ajudando a melhorar a reputação do patrão.[6]

Assim, apesar de a patronagem estar inserida em um panorama muito maior, de formação de base parlamentar de apoio ao Chefe do Poder Executivo, é importante observar que, em um caso específico, sempre haverá alguém (político) indicando outra pessoa (que se beneficiou) para um cargo público, o qual só foi alcançado em virtude da relação entre elas.

Ademais, na patronagem também há uma troca – cargos públicos por apoio político –, sendo de se esperar que quem for ocupar o cargo público trabalhe para aumentar a base eleitoral do partido ou político responsável pela sua indicação e sustentação.

Assim, como apontam Rothstein e Varrach (2014, p. 70), “a patronagem pode por vezes ‘levar’ à corrupção, enquanto em outras vezes é a corrupção em si”. [7] Ademais, os autores citados alertam ainda que, enquanto os atos de corrupção são feitos escondidos, a patronagem é realizada abertamente (Rothstein; Varrach, 2014, p.70), exatamente como ocorre no Brasil.

Como um desdobramento da patronagem, as decisões da pessoa que passou a ocupar um cargo público em decorrência de uma indicação política, tendem a ser no sentido de atender o grupo político que lhe beneficiou, inclusive nomeando, para os cargos de confiança, no seu âmbito de discricionariedade, pessoas que possuam a mesma ligação política ou que estejam dispostas a também atuar em favor do mesmo grupo político, que, nesta altura, já domina, ainda que indiretamente, aquela instituição pública.

Surgem, assim, indicações para cargos públicos em função do favoritismo, também chamado de particularismo (WERNER, 2017a).[8]

No favoritismo também são criadas relações de trocas e confiança entre quem nomeou e quem foi nomeado para a respectiva função (cargo ou emprego) pública, bem como fica claro que o critério utilizado para a escolha não foi de merecimento ou aptidão técnica.

Na visão patrimonialista, o clientelismo e a patronagem, junto com o patriarcalismo e o nepotismo, seriam características, no Brasil, da relação entre a sociedade e o Estado, decorrentes da herança do mundo ibérico, e a corrupção seria a principal marca dessa relação (FIGUEIRAS, 2009).

Embora clientelismo e patronagem sejam diferentes de corrupção, tendem a correr conjuntamente, pois compartilham uma ênfase nas relações de troca, interdependência e habilidades de rede (GREEN; WARD, 2004, p. 23).

Pelo exposto, percebe-se aceitação do cliente e patronagem como relações políticas normais no Brasil, as quais permitem condições propícias para que a corrupção se instale no serviço público.

Importante, então, colocar em foco alguns aspectos do crime de corrupção, especialmente em relação ao alcance do que seria corrupção, sobre a necessidade de vinculação com ato de ofício próprio do servidor público envolvido no crime e da vantagem indevida, aceita ou prometida, ter natureza monetária.

### 3. ANÁLISE DE ASPECTOS DO CRIME DE CORRUPÇÃO

A globalização econômica – conjuntamente com os avanços dos meios de comunicação e tecnológicos, em especial o advento da internet a partir do final de década de 80 do século XX – fez com que as fronteiras

nacionais passassem a ser cada vez mais fluidas, facilitando o fluxo internacional de informações, mercadorias, capitais e pessoas.

Firmou-se, então, um mercado global, com aumento da interdependência das economias nacionais, fazendo com que os prejuízos causados pela corrupção deixassem de ser vistos como problema interno de determinados países para serem considerados como uma questão que deveria ser reprimida internacionalmente.

Conforme apontado por Notari (2017), no início da década de 90 se vislumbraram iniciativas de organismos internacionais no sentido de compreender o problema da corrupção e os consequentes prejuízos causados à economia global. Percebeu-se, então, que os danos causados pela corrupção não ficavam restritos ao país em que ela ocorria, e sim que prejudicavam o mercado global, razão pela qual a ocorrência da corrupção não poderia continuar sendo ignorada “com base no método nimby (acrônimo de ‘not in my backyard’)” (ANSELMO; BUSNELLO ; CASTRO, 2019).

Cabe salientar que, além do contido nas condutas típicas dos arts. 317 (corrupção passiva) e 333 (corrupção ativa) do Código Penal,[9] podemos definir corrupção como sendo o abuso de poder confiado a uma pessoa para atender o interesse público, mas utilizado para satisfação pessoal.[10]

No conceito proposto por Werner (2019), corrupção seria o “abuso ou uso indevido do poder confiado em benefício próprio ou de outrem”, o que está em consonância com o estabelecido por Lagunes (2012), o qual define corrupção como o comportamento de um funcionário público que desfavorece significativamente o interesse público e, ao invés disto, promove seu interesse pessoal ou material.[11]

Destarte, como consta no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a corrupção deixa “de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias”, forçando os Estados a reconhecer ser “necessária a cooperação internacional” para prevenir a corrupção e contra ela lutar. (BRASIL, 2006)

Nesse trilhar, o Brasil já assinou e promulgou três convenções internacionais voltadas ao combate à corrupção, quais sejam:

1) Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (promulgada por meio do Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, passando a valer no Brasil no dia de 31 de janeiro de 2006, em virtude da publicação do Decreto n.º 5.687, sendo, portanto, a mais recente das três Convenções ora apontadas, mas também a mais ampla, por tratar dos principais assuntos em quatro capítulos: a) prevenção da corrupção; b) penalização; c) cooperação internacional; e d) recuperação de ativos provenientes de corrupção.[12]

2) Convenção Interamericana contra a Corrupção (promulgada por meio do Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002). Foi o “primeiro Tratado Internacional Multilateral a reconhecer a supranacionalidade do tema” (BUSNELLO, 2019) e enfatiza, “especialmente, a adoção de medidas preventivas, a definição de atos de corrupção, a tipificação dos delitos de suborno transnacional e enriquecimento ilícito e a regulamentação de termos da assistência e cooperação internacional” (BRASIL, 2017).

Outro importante aspecto relativo à Convenção Interamericana Contra a Corrupção foi a adoção – por meio do chamado Documento de Buenos Aires – do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção-MESICIC, que, conforme o próprio nome já estabelece, visa acompanhar a implementação do referido tratado pelos Estados-Parte (Controladoria-Geral da União, 2007).

3) A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (promulgada por meio do Decreto n.º 3.678, de 30 de novembro de 2000): O principal objetivo da Convenção suprarreferida “é o de prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais” (BRASIL, 2007).

Ademais, um aspecto que se pode observar é que, com a internalização das convenções acima citadas no ordenamento jurídico brasileiro,[13] não cabe mais a defesa do entendimento de que a vantagem indevida deva ser uma retribuição patrimonial para configuração da corrupção, sendo essa a posição atualmente dominante no Brasil (NUCCI, 2017;[14] Bitencourt, 2019;[15] GRECO, 2017).[16]

Rothstein e Varraich (2014, p. 28) criticam, inclusive, que as definições legais de corrupção são focadas em pagamentos pecuniários, como subornos e desvio de dinheiro, excluindo diversas formas de retribuições, como empregos no setor público, acesso a serviços públicos escassos e permissões para construções e negócios.

Entretanto, há quem defenda que o termo “corrupção” deveria ser limitado às hipóteses em que há uma retribuição material “ou, pelo menos, a casos em que a vantagem indevida obtida é análoga a esta” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 216).

Ferreira Filho (2001, p. 215) defende o entendimento de que qualquer tipo de vantagem poderia levar à penalização de todas as ações políticas, as quais sempre pressupõem uma vantagem, “seja para o político, seja para o leitor, seja para um grupo social”, e não seria “simples separar o que é “indevido”.

Concordamos, então, com Johnston (2002, p.104-105) de que nem sempre corrupção “chega a ser roubo incontestável por parte das autoridades”, podendo se configurar como jogos de influência, que distorcem os processos de tomada de decisões, com desvio de finalidade das tomadas de decisões envolvendo recursos públicos, estes entendidos de maneira ampla, para englobar verbas, serviços e qualquer outro tipo de vantagem que possa ser direcionada para uma pessoa, empresa ou grupos específicos.[17]

Outra questão que também é discutida na doutrina brasileira seria a necessidade de identificação de ato de ofício específico a ser executado pelo funcionário público para a consumação do crime de corrupção (CAJADO DOS SANTOS, 2019, p. 177).

Fontella (2020) aponta que o entendimento tradicional seria de que o crime de corrupção passiva exige que haja um ato de ofício determinado e dentro das atribuições do servidor público como contraprestação pela aceitação da promessa ou do recebimento da vantagem indevida, entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal quando rejeitou a denúncia da Ação Penal 307, proposta contra Fernando Collor de Mello. [18]

No mesmo sentido, Nucci (2017) aponta entendimento jurisprudencial no sentido da necessidade da vantagem indevida, solicitada ou recebida, ser contrapartida à prática, ao retardo ou à omissão de ato de ofício, dentro da competência do corrupto, ainda que futuro e previamente indeterminado.[19]

Fontella (2020) também indica que o Supremo Tribunal Federal alterou, na Ação Penal 470 (Caso Mensalão),[20] em parte, o entendimento supra exposto, quanto aos requisitos do crime de corrupção passiva, estabelecendo que não havia a necessidade do ato de ofício ser certo ou determinado (no mesmo sentido NUCCI, 2017),[21] mantendo, todavia, a exigência de que houvesse um liame entre o recebimento ou a aceitação da vantagem indevida e a futura possibilidade de o funcionário público atuar ou se omitir, em contraprestação, dentro da esfera de suas atribuições.

Ademais, o STF já confirmou o entendimento da desnecessidade de indicação de um ato de ofício específico em outros julgamentos, como se verifica na ementa do Inq. 4.506/DF, cujo relator foi o Ministro Roberto Barroso, após divergir do Ministro Marco Aurélio de Mello.[22]

Observa-se, porém, que, no julgamento do Inq 4.506/DF, ainda estava preservado o entendimento da necessidade de o ato de ofício, mesmo que futuro e indeterminado, ter vinculação com as atribuições do funcionário público para configuração do crime de corrupção passiva.

Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça, em julgamento do dia 02 de outubro de 2018, do Recurso Especial n.º 1.745.410-SP (2017/0007371-4),[23] entendeu pela desnecessidade de vinculação entre a vantagem indevida e as atribuições do respectivo funcionário público desde que o ato ou a omissão fosse decorrente da condição de ocupante de cargo público.

No caso apreciado no Recurso Especial n.º 1.745.410-SP, dois empregados da empresa operadora aeroportuária receberam vantagem indevida para conduzir estrangeiros por dentro da área restrita do

aeroporto de Guarulhos, de forma a burlar o controle migratório e propiciar-lhes a entrada em território nacional.

Observa-se que a atribuição para realizar o controle migratório é da Polícia Federal, portanto não estavam no âmbito da competência dos acusados atos relativos à entrada de estrangeiros no território nacional, razão pela qual a aplicação do entendimento anteriormente vigente, relativo à necessidade de a conduta do funcionário público estar dentro do âmbito de suas atribuições, havia levado à absolvição, em primeira e segunda instâncias, pelo crime de corrupção passiva.

O caso posto é perfeito para demonstrar que a conduta dos réus só era possível em virtude das funções que exerciam na concessória do serviço público, as quais lhe davam acesso a áreas de circulação restrita e possibilitavam utilizar caminhos não abertos ao público.

Assim, a condição de serem funcionários públicos por equiparação, bem como de as atividades desempenhadas serem essenciais para que pudessem praticar os atos que permitiam a entrada dos estrangeiros no Brasil sem passar pela fiscalização da Polícia Federal, enquadravam-se perfeitamente no tipo penal do art. 317 do Código Penal,[24] pois o fim buscado (burlar o controle migratório) só era possível em virtude da função pública que exerciam.

É evidente que, se o pagamento ou a promessa não tivesse qualquer vinculação com a condição de funcionário público, não haveria o crime de corrupção. Porém, fica demonstrado que não há necessidade de o ato pretendido estar dentro das atribuições do funcionário público, e sim de que o ato ou a omissão só seja possível em virtude da condição de funcionário público, exatamente como foi o entendimento da Ministra Laurita Vaz no julgamento do citado Recurso Especial n.º 1.745.410-SP.

Observa-se que, apesar de não enfrentar literalmente a questão em foco, Bittencourt (2019), quando trata da adequação típica do crime de corrupção passa a afirmar que as condutas descritas no tipo sejam motivadas pela função pública que o agente exerce ou exercerá, não fazendo qualquer referência à necessidade de ato de ofício.[25]

No mesmo sentido, Nucci (2017) aponta que o crime de corrupção passiva se configura quando o funcionário público aceita uma vantagem indevida em razão do cargo, mesmo que não haja qualquer contrapartida pré-determinada.[26]

É importante ressaltar que grande parte da doutrina pátria[27] e a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal[28] ainda consideram que a conduta do tipo penal da corrupção passiva exige a demonstração de que o favorecimento negociado pelo agente público se encontra no rol das atribuições previstas para a função que exerce.

Observe-se, entretanto, que, no voto do Ministro Roberto Barroso, no já citado acórdão do Inquérito 4506,[29] consta entendimento no sentido da total desnecessidade de ato de ofício do funcionário público para a caracterização do crime de corrupção passiva.

Pertinentes são as ressalvas mencionadas, pois as investigações criminais são férteis em evidenciar a atuação de servidores públicos que participam de esquemas de corrupção, atendendo a pedidos, ou permitindo tratamentos diferenciados praticados por outros servidores, simplesmente para se manterem em determinados cargos comissionados, que lhes propiciam prestígio e aumento salarial, sendo que estes servidores, normalmente, se autoconvencem de que não estão praticando nenhum ato ilícito.

Ademais, essa participação em atividades ilícitas, sem contrapartidas diretas, dificilmente seria alcançada pela persecução penal, pois faltaria, supostamente, o elemento do tipo penal da “vantagem indevida”, conforme art. 317 do Código Penal brasileiro.

Apesar de não ser necessário que a vantagem seja indevida em sua essência, mas que represente “uma contrapartida para a obtenção de privilégio, benefício ou outra vantagem junto à administração pública” (CAJADO DOS SANTOS, 2019, p. 176).

Em virtude de tudo quanto exposto no presente tópico, firmam-se os seguintes entendimentos:

§ O alcance do conceito e a importância do combate à corrupção têm evoluído, sendo, inclusive, promovidos por instrumentos normativos internacionais ratificados pelo Brasil.

§ Na imputação do crime de corrupção passiva, não há a necessidade de indicação de ato de ofício específico e determinado, bastando a retribuição esperada do funcionário público em vinculação com a condição de funcionário público, não sendo necessariamente uma de suas atribuições.

§ Não há necessidade de a vantagem indevida recebida, aceita ou prometida, ser monetária.

#### 4. INDICAÇÕES POLÍTICAS ILEGÍTIMAS E INCENTIVO À CORRUPÇÃO

Partindo das premissas estabelecidas no ponto anterior, cabe observar que emprego público não deixa de ser um recurso, caracterizando-se como uma vantagem, inclusive material, para quem é nomeado.

Tem-se, então, que a nomeação para um cargo público não seria, por si só, uma vantagem indevida, mas quando realizada com troca de benefícios, ainda que futuros, caracterizaria a sua ilicitude, tornando-se indevida.

Saliente-se que, como em qualquer ato administrativo, a nomeação para cargos em comissão deve seguir os princípios da impessoalidade e da supremacia do interesse público, razão pela qual as pessoas escolhidas deveriam ser, em tese, as que melhor desempenhariam as atribuições inerentes aos cargos para quais estão sendo nomeadas, ainda que se levem em consideração os programas políticos dos governos.

Exemplifica-se o exposto no parágrafo anterior: quando o Presidente da República nomeia o presidente de uma empresa estatal, é natural que a escolha seja por pessoa que compartilhe a mesma visão e opções políticas para aquele seguimento da economia, ainda que a indicação venha de um partido político.

Em sentido contrário, seria temerário que a indicação para um cargo fosse feita com base em um acordo prévio, ainda que implícito, entre o político e a pessoa que irá ocupar o cargo, no qual o indicado sabe que terá que atender interesses pessoais, financeiros ou eleitorais do responsável pela sua indicação.

Ademais, o político que faz a indicação para nomeação tem, muitas vezes, o poder de alterá-la e pode solicitar a exoneração da pessoa indicada e substituí-la por outra, pois a ocupação daquele cargo passou a ser de sua escolha, o que torna o indicado dependente do político para se manter na posição que ocupou, ficando, assim, sujeito a influências e pedidos.

Cabe ressaltar que não se pretende criminalizar a política, pois há várias hipóteses em que a interferência de político está em consonância com o interesse público e dos respectivos eleitores.

Novamente, exemplifica-se para ficarem claras as diferenças:

I - um político solicita que o gerente de uma agência reguladora, por ele indicado, analise, com prioridade, uma licença de um empreendimento que irá gerar muitos empregos e impactar de forma positiva toda uma região; ou

II - um político solicita que o gerente de uma agência reguladora, por ele indicado, defira rapidamente uma licença de um empreendimento, apenas pela circunstância de o empresário ser seu apoiador.

No primeiro caso, estaria evidenciada a existência de interesse público na ação do político, já o segundo exemplo configuraria uma relação corrupta e de clientelismo, ainda que de difícil comprovação em uma situação real, caso não houvesse uma contraprestação pecuniária envolvida na negociação.

Feita a distinção entre uma indicação política para cargo público legítima (de acordo com o interesse público) e ilegítima (para satisfação de interesses pessoais ou meramente eleitorais), bem como já estabelecidos os conceitos de clientelismo, patronagem e favoritismo e como estes ainda ocorrem e são aceitos muitas vezes como relações normais no Brasil, passamos a apontar possíveis reflexos que podem ser causados por uma indicação política ilegítima para um cargo público.

O primeiro desdobramento da indicação política ilegítima seria que a pessoa que passou a ocupar o cargo vise beneficiar político ou partido responsável pela sua indicação, buscando inclusive preencher outros cargos de livre nomeação, normalmente posições de gestão da respectiva instituição pública para a qual foi designada

com outras pessoas que concordem em autuar como ela, ou seja, atendendo os interesses do responsável pela indicação política,

Nesse trilhar, o indicado político colocaria pessoas em posições de chefia na instituição, uma vez que sozinha dificilmente disporia de meios para alcançar os resultados esperados com sua indicação, procedimento normalmente chamado de “aparelhamento” das instituições públicas, o qual permite que a instituição atue para atender os interesses do político ou partido responsável pela indicação.

Observe-se que, perdurando um ambiente institucional em que a atuação fora do interesse público é admitida, cria-se uma espécie de subcultura,[30] na qual os princípios da moralidade administrativa, como a impessoalidade e a supremacia do interesse público, não são mais vistos como essenciais, e o padrão de comportamento de atender interesses pessoais (eleitorais ou econômicos) de particulares (como de um determinado político que controla a ocupação dos cargos em comissão) é visto como perfeitamente normal, lícito e até desejável para o servidor que almeja alcançar os cargos.

Cabe, então, evocar a teoria da associação diferencial de Edwin Sutherland, a qual ensina que o comportamento criminoso é aprendido em interação com outras pessoas em um processo de aprendizagem do comportamento, mediante comunicação verbal e gestualmente, por associação com padrões criminosos e não criminosos, sendo que uma pessoa se tornaria criminosa em virtude de um excesso de definições favoráveis à violação da lei em relação às denúncias desfavoráveis às violações da lei.[31]

Já Werner (2017b, p. 207) apresenta postulados comportamentais do agente político decorrentes da Abordagem da Ação Racional (AAR) e da Teoria da Ação Racional (TAR) que possibilitariam identificar “variáveis de incentivo e de desincentivo que determinariam o comportamento corrupto e a forma como elas se articulam”.

Pela Teoria da Ação Racional (TAR), o cometimento de um delito decorre da avaliação individual do criminoso sobre as consequências de sua conduta e da percepção sobre a provação ou reprovação social.[32]

Já sobre a Abordagem da Ação Racional, Werner (2017b) expõe que fatores antecedentes determinam a resistência a comportamentos ilícitos, contudo, a ausência de instrumentos de controle, possibilitando que os atos ilícitos permanecessem ocultos e sem punição, haveria tendência no aumento da prática de ilícitos.[33]

Werner (2017) apresenta a corrupção como uma escolha racional, na qual o criminoso avalia os ganhos a serem obtidos em relação aos riscos das consequências incapacitantes (como prisão e inelegibilidade) e dissuasórias (retomada do produto do crime pelo Poder Público).[34]

Cabe observar que, na escolha racional descrita, uma variável importante que observamos da prática foi a subvalorização do risco de suportar as consequências incapacitantes e dissuasórias decorrente do crime, por meio da chamada “certeza da impunidade”, pois em muitos casos, apesar de os ganhos obtidos em determinado crime serem extremamente baixos em relação às possíveis repercussões (prisão, perda do cargo, reprovação social, entre outros), o indivíduo tem a convicção de que a probabilidade de ter que efetivamente suportá-las seria irrelevante.

Tem-se, assim, que, pelos pressupostos da Teoria da Associação Diferencial de Sutherland e dos postulados comportamentais do agente político decorrentes da Abordagem da Ação Racional (AAR) e da Teoria da Ação Racional (TAR), explicados por Werner (2017b), a exposição continuada de servidores públicos a um ambiente institucional em que a atuação fora dos limites do interesse público e, portanto, com, no mínimo, desvio de finalidade, ainda que formalmente dentro da legalidade, é considerada normal, favorece que o florescimento da corrupção, pois:

I – a percepção de que a atuação dissociada do interesse público não é socialmente reprovada no ambiente institucional;

II – são desenvolvidos procedimentos de atuação irregular de forma habitual;

III – cresce a percepção de que condutas irregulares não são punidas.

Outro ponto interessante que é possível destacar é que a corrupção se trata de um tipo de “crime do colarinho branco” (GREEN; WARD, 2004, p. 11),[35] apesar de não ter sido inicialmente assim considerada

por Sutherland (1983, p. 7), em sua clássica obra “White collar crime”, na qual conceitua o crime de colarinho branco como sendo “um crime cometido por uma pessoa de respeitabilidade e de elevado status social no curso de sua ocupação” (tradução livre). [36]

Percebe-se, então, que o crime de corrupção estaria perfeitamente enquadrado na definição de Sutherland acima indicada, já que, normalmente, os servidores públicos são socialmente respeitados, gozam de relativo status social e a corrupção é intrinsecamente ligada às suas atividades profissionais.

Outra característica dos crimes de colarinho branco, apontada por Sutherland (1983, p. 230), presente na corrupção é que os autores não se veem como criminosos, e sim como cidadãos respeitados: “Even when they violate the law, they do not conceive of themselves as criminals”. [37]

Cabe lembrar a frase do então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, Carlos Eduardo Xavier Marun, em janeiro de 2018, ao se referir à Operação Lava Jato: “País fez opção pelo combate à corrupção, no lugar de combater bandidos”. [38]

Importante recordar, também, que o Deputado Carlos Marun era grande defensor de Eduardo Cunha (então Presidente da Câmara dos Deputados), integrava chamada tropa de choque do presidente Michel Temer e foi acusado, com outros treze réus, de causar lesão ao erário em valores estimados em R\$ 16,6 milhões, [39] além de ter sido contra a criminalização do caixa dois das campanhas eleitorais, [40] tendo renunciado ao cargo de deputado federal em dezembro de 2018 para assumir cadeira no Conselho de Administração da Itapuí Binacional, por indicação do presidente Michel Temer. [41]

O panorama ora apresentando remete ao conceito cunhado por Anselmo e Pontes (2019, p. 88) de crime institucionalizado, em que a corrupção endêmica é precedida de nomeações de gestores encarregados de capturar a unidade pública para atender os interesses de grupos que dominam determinado setor. [42]

## 5. ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS ENDÓGENAS EM REDE

O estudo das organizações criminosas pode abordar diversos tópicos, passando pela evolução histórica, conceitos contidos em tratados internacionais e adotados em países diversos, requisitos e características, entre outros.

Entretanto, o ponto que aqui será tratado diz respeito a como as organizações criminosas se apresentam, em especial em forma de rede.

Um marco na descrição doutrinária das formas de organização criminosa foi a publicação pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, por intermédio do Programa Transnacional contra o Crime Organizado, dos Resultados de uma pesquisa-piloto de quarenta grupos criminosos organizados, selecionados em dezesseis países (ONU, 2002).

Sabe-se que o conceito de “organização criminosa” se baseou, inicialmente, nas máfias italianas e americanas, como a Cosa Nostra (WERNER, 2015, p. 48). Assim, Ferro (2006, p. 271 e 276) alerta, inclusive, que, no “Brasil, é deveras disseminado o uso da palavra “máfia” como sinônimo de organização criminosa” e que as características particulares das máfias não deveriam ser estendidas para as demais organizações criminosas.

Em virtude deste conceito inicial, fundado nas máfias, por muito tempo se entendeu que a existência de uma estrutura hierarquizada era a principal característica e elemento identificador de uma organização criminosa (WERNER, 2015, p. 51).

Observe-se que Ferro (2006), em sua tese de doutorado, continuava a apontar que a hierarquia era inerente a qualquer organização criminosa [43] e, da mesma forma, Mingardi, em trabalho publicado em 2007, defendia que a hierarquia era fundamental para a existência de crime organizado. [44]

Entretanto, Mendroni (2015, p. 28) aponta a impossibilidade de se deixar de reconhecer a existência de diversas formas de organizações criminosas diferentes das máfias, havendo as que se dedicam a crimes não violentos, como os crimes econômicos e aqueles praticados no ambiente político, os quais devem ser

considerados como crimes-fim de organizações criminosas, sendo que estas organizações não violentas são mais facilmente desprovidas de hierarquia.[45]

Vale ressaltar que importante estudo do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime das Nações Unidas, publicado em 2002, já classificava organizações criminosas pelas formas como eram estruturadas. Utilizando como um dos critérios o nível de hierarquia que apresentavam (UN. 2002, p. 16),[46] cinco tipos foram estabelecidos:

1. Hierarquia rígida: com líder único, com linha de comando hierarquizada e dispendo de forte sistema disciplinar;

2. Hierarquia desenvolvida: possui liderança única, além de estrutura com linha de comando hierarquizada, mas com divisões regionais com lideranças próprias, as quais detêm certa autonomia de decisão para atividades rotineiras;

3. Conglomerado hierárquico: associação de organizações criminosas, mas subordinadas a uma liderança central; as organizações participantes possuem mais autonomia em relação ao central, o grau de controle pode variar de fraco para forte;

4. Grupo central: caracterizado por um grupo central e coeso de criminosos, cercado por um número de indivíduos ou grupos menores, com alto grau de autonomia em relação ao centro. Normalmente só o grupo central se considera trabalhando na mesma organização;

5. Em rede: trata-se de uma estrutura fluida e solta, em que não há hierarquia, a ligação dos integrantes é feita por indivíduos-chave. As conexões entre os integrantes são fluidas, formando-se e separando-se de acordo com as empreitadas criminosas, habilidades e contribuições que cada indivíduo pode fornecer.[47]

Já, em uma clássica obra, com primeira edição em 2002, Mendroni (2015, p. 29) propõe a existência de quatro formas básicas de organizações criminosas:

1. Tradicional, ligada ao conceito original das máfias, em especial as máfias italianas e americanas, como a Cosa Nostra;

2. Em rede, tendo como principal característica a globalização, mas também a ausência de estrutura hierarquizada;

3. Empresarial, a qual se formaria dentro de empresas licitamente constituídas e se aproveitaria da estrutura organizacional da empresa para atividades ilícitas;

4. Endógena, formada dentro do Estado por políticos e agentes públicos, envolvendo, necessariamente, crimes praticados por funcionários públicos contra a administração.[48]

Assim como Mendroni (2015), outros autores também relacionam as organizações criminosas em forma de rede à criminalidade transnacional (GODOY, 2011[49]; WERNER, 2009[50]), apesar de não tratarem, especificamente, da possibilidade de organizações criminosas sem caráter internacional, mas estruturadas em forma de rede.

Discordamos da vinculação entre organizações criminosas em rede e a transnacionalidade, e do entendimento que, especialmente esta, a transnacionalidade, seria a principal característica da organização criminosa em rede, pois acreditamos que, em verdade a característica marcante dessa forma de organização criminosa é a falta de estrutura hierarquizada e a reunião e dissolução de células para a prática de determinados crimes.

Observa-se que o próprio Mendroni (2015, p. 29) ensina que a organização criminosa em forma de rede se constitui a partir de vínculos pessoais, cujos integrantes se unem por determinado tempo para execução de um crime e depois se separam, voltando a se unir quando nova oportunidade criminosa se apresente, mas a nova célula não conta, necessariamente, com os mesmos integrantes.[51]

Ademais, Mendroni usa critérios diferentes para separar as formas básicas de organizações criminosas por ele citadas, já que a principal diferença entre as organizações criminosas tradicionais e as em rede é que a primeira tem estrutura hierarquizada e rígida, e a segunda possui estrutura volátil e fluida.

Já as organizações empresariais e endógenas são conceituadas com base em seus integrantes e pelos ambientes em que se formam: no primeiro caso, empresários que formam organização criminosa dentro da empresa, já as endógenas surgiram dentro do Estado e seriam compostas por políticos e funcionários públicos.

Percebe-se que, na classificação de Medroni, uma organização de forma tradicional não poderia ser simuladamente em rede (já que a estrutura hierárquica- piramidal é fundamental na tradicional e incompatível com a em rede).

Porém, não se vislumbra impedimento para que uma organização criminosa que atue dentro de uma empresa ou no próprio Estado, sem vínculos internacionais, seja estruturada em rede ou de forma tradicional, sendo que o próprio Mendroni (2015, p. 32) aponta para a existência de forma “mesclada” de “rede-endógena”, especialmente nos casos de lavagem de dinheiro.

Na definição de estrutura criminosa em rede trazida pelo já citado estudo do UNODC (ONU, 2002), não há qualquer vinculação de a organização criminosa estruturada em rede se tratar de uma organização criminosa transnacional, sendo que o elemento caracterizador da organização criminosa em forma de rede é a ausência de hierarquia.[52]

Constata-se, então, que organizações criminosas estabelecidas dentro do Estado, mesmo no interior de determinado ente (órgão, agência, empresa pública autarquia, entre outros), pode ser estruturada em forma de rede, sem hierarquia, de modo que seus integrantes se aglutinam em torno de empreendimentos criminosos (como para obter vantagem indevida por meio de corrupção), formando grupos eventuais, que podem ser desfeitos e novamente reunidos, com integrantes diversos, para uma nova empreitada criminosa, sendo que estes podem não conhecer todos os demais integrantes da organização criminosa e sequer se reconhecerem como integrantes dela, mas possuem laços de lealdade e vínculos pessoais entre si.

## 6. INDICAÇÕES POLÍTICAS COMO GERADORAS DE CORRUPÇÃO SISTÊMICA E ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA ENDÓGENA, CONFORME CONCLUSÕES DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA ALVORECER / TÉRMITA (2010) E TERRA DE NINGUÉM (2019)

Feitas as considerações doutrinárias acima e estabelecidos os pontos controversos, utilizaremos informações disponíveis de duas operações especiais de polícia judiciária[53], que investigaram organizações criminosas endógenas e em forma de rede, voltadas para a prática de crimes contra a Administração Pública, em especial corrupção ativa e corrupção passiva, a fim de tentar demonstrar empiricamente as questões teóricas suscitadas.

### 6.1. Operações Alvorecer e Térmita[54]

Inicialmente, esclarece-se que, no ano de 2009, havia duas investigações simultâneas sobre ilícitos que estavam ocorrendo na Secretaria do Meio Ambiente do Estado – SEMA, uma chamada Operação Térmita – que atingia servidores públicos sem cargo de confiança ou vínculo político – e outra denominada Operação Alvorecer – que tinha como alvo a cúpula da SEMA e políticos do Estado.

Apesar de, em tese, ter se originado como investigação única, a separação acima indicada foi necessária para que a Operação Térmita encobrisse, por cautela, as atividades investigativas da Operação Alvorecer, apesar de não ter sido notado qualquer envolvimento do referido delegado com os fatos investigados.

A Operação Alvorecer buscou investigar organização criminosa voltada para a prática de crimes ambientais – com ramificações dentro do Poder Público, nas esferas federal e estadual –, motivado por notícias de

aprovação de planos de manejo inexistentes ou com irregularidades, com o objetivo de criar saldos de madeira nos sistemas da SEMA e do IBAMA.

Verificou-se, então, que as fraudes eram executadas com participação de servidores de órgãos governamentais (estaduais e federais), mediante o pagamento de vantagens indevidas, e que a Secretaria do Meio Ambiente do Estado estava tomada por verdadeira organização criminosa, a qual utilizava os procedimentos de licenciamento ambiental como forma de obter ganhos financeiros, tráfico de influência e acordos políticos.

Importante ressaltar que os atos de corrupção não estavam adstritos aos processos irregulares, haja vista que o pagamento de vantagens financeiras para os servidores da SEMA passou a ser, praticamente, uma obrigação para a aprovação célere de qualquer tipo de licença ou autorização ambiental, ou seja, estava instalada uma corrupção endêmica, ou mesmo sistêmica,[55] na referida Secretaria Estadual.

No tocante aos pedidos políticos, a rede de corrupção era, inicialmente, gerenciada por servidor do IBAMA, o qual esteve cedido ao Governo do Estado, laborando como assessor do Secretário de Meio Ambiente. Todavia, quando este retornou, formalmente, ao labor no IBAMA, continuou a intermediar contatos entre empresários e servidores da SEMA, e a gestão da rede criminosa passou para o então Secretário Adjunto do Meio Ambiente do Estado.

Dessa forma, na Operação Alvorecer, havia o envolvimento de:

§ um servidor do IBAMA, o qual esteve cedido ao Governo do Estado, laborando como assessor do Secretário do Meio Ambiente;

§ um Procurador Federal e antigo Secretário Estadual do Meio Ambiente;

§ quatro despachantes com atuação na Secretaria do Meio Ambiente no Estado;

§ três servidores da SEMA; e

§ um servidor público estadual ligado ao Gabinete da Governo do Estado, o qual foi eleito deputado federal durante as investigações.

Já na Operação Térmita, eram investigados dezesseis servidores da SEMA, que não ocupavam cargos de chefia, e sete despachantes.

Como já informado, o grau de corrupção na SEMA era muito alto e praticamente todos os atos, lícitos ou ilícitos, só eram praticados mediante o pagamento de propina.

Assim, as duas investigações versavam sobre fraudes em planos de manejo florestal (PMF) – com superfaturamento do volume de madeira por hectare, aprovação de PMFs falhos ou sem seguir regramento ambiental, entre outros – e sobre cobrança de propina apenas para realizar atos administrativos lícitos.

Na alta esfera da administração da SEMA, a investigação indicava que aprovação de planos de manejo florestal também era negociada como forma de troca de apoio político para as eleições.

Tem-se, assim, que os servidores investigados atendiam os pedidos vindos de políticos ligados ao Governo do Estado, para acelerar ou aprovar planos de manejo, e ficavam livres para negociar pagamentos com outros empresários.

Então, os políticos ligados ao Governo do Estado demandavam ao Secretário Adjunto da SEMA, ou a um assessor seu, providências para aprovação de planos de manejo florestais, os quais repassavam as demandas para os servidores que, efetivamente, faziam as vistorias e as análises.

A investigação demonstrou um aparelhamento político da SEMA, indicações que ultrapassavam o primeiro escalão da Secretaria e atingiam as funções de confiança, cujo objetivo principal era permitir que grupo político pudesse favorecer aliados e fazer acordos de forma a obter apoio eleitoral.

Contudo, os mesmos servidores utilizados para acelerar as aprovações dos projetos de manejo florestal e aprovar projetos com falhas passaram a negociar os mesmos serviços, por intermédio de despachantes, para outros proprietários de terras.

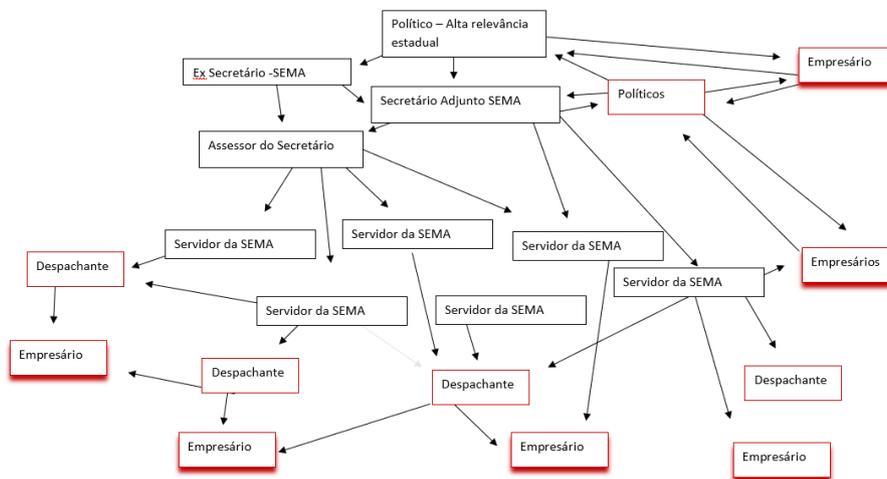
Ademais, como era habitual existirem pedidos de agilidade ou priorização de determinados projetos, apenas em razão de o interessado ter contatos com o governo do Estado, os servidores também passaram a fazer estas solicitações para outros e cobrar por isso dos particulares interessados.

Nos casos indicados (cobrança para agilizar a aprovação do projeto), o ato de ofício negociado poderia não ser do próprio servidor que pleiteava o pagamento, e o servidor que iria realizá-lo normalmente não ganharia vantagem indevida especificamente em virtude daquele ato, pois este último sequer poderia saber que se tratava de mais uma solicitação política ou um ato de corrupção individual do servidor que estaria solicitando a agilidade.

Contudo, não se pode conceber que o supraexposto não se tratava de um crime de corrupção passiva, uma vez que o pedido de vantagem indevida decorria da presunção de que, sendo servidor da SEMA, este poderia acelerar a aprovação do plano de manejo florestal, como efetivamente acontecia.

Observa-se que, apesar de haver uma intensa colaboração entre os servidores, de forma que as ilicitudes pudessem ocorrer, o pagamento era individualizado, ou seja, um servidor não se metia no “negócio” do outro.

Ademais, os servidores públicos e despachantes envolvidos não se percebiam como organização criminosa, e sim como cada um fazendo o seu trabalho.



**FIGURA 1**  
**Estrutura da ORCRIM**  
Fonte: Elaborada pelo autor (2022)

Pelas informações existentes, percebe-se que vários dos pontos teóricos abordados anteriormente se evidenciaram na investigação.

As indicações políticas para controlar a SEMA e possibilitar a realização de acordos eleitorais contaminaram o ambiente institucional, afrouxando os sistemas de controle.

Princípios da Administração Pública deixaram de ser observados, em especial a igualdade no tratamento na prestação do serviço público para os administrados, deixando o interesse público de ser o norte balizador dos atos administrativos executados.

Os atos de ofícios pretendidos pelos corruptores nem sempre estavam dentro das atribuições dos corruptos.

## 6.2. Operação Terra de Ninguém (2019)[56]

A investigação visou apurar possível organização criminosa em atuação em uma Superintendência do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Evidenciou, então, uma situação na qual determinado Deputado Federal seria o “dono” do cargo de Superintendente da DNPM, ou seja, o Deputado, mesmo em governos diversos, sempre tinha o poder de

indicar e solicitar a substituição (exonerar) do ocupante do referido cargo, em clara relação de patronagem, sendo que a indicação ou substituição do superintendente era feita formalmente, mediante ofício assinado e com timbre da Câmara dos Deputados.

Evidencia-se, então, a demarcação do cargo público, o qual era de livre disposição do Deputado Federal, que é uma característica do crime institucionalizado.[57]

O Deputado Federal usava o DNPM para obter apoio político de empresários e prefeitos municipais, bem como votos de integrantes de associações de garimpeiros, em verdadeiro esquema de clientelismo.

Um dos investigados, em entrevista divulgada após o seu afastamento do cargo, chegou a afirmar que o Deputado havia lhe dito, antes de indicá-lo ao cargo, que jamais pediria nada ilegal (Ele falou: “jamais eu vou pedir alguma coisa a você que seja ilegal”).[58]

Ou seja, ficou claro que houve uma espécie de “entrevista de emprego” feita pelo Deputado, o que teria antecipado que faria pedidos (“que não fossem ilegais”) para o servidor e só após a concordância deste é que a indicação para o cargo foi realizada.

Entende-se que, na prática, a situação exposta é de difícil tipificação no crime de corrupção, mas preencheria todos os elementos do referido tipo penal, uma vez que uma vantagem indevida (a indicação para o cargo público não motivada pela capacidade ou competência para melhor cumprir as funções inerentes do cargo) é oferecida e aceita, mediante o compromisso de que o servidor irá atender pedidos futuros do político.

Frise-se que o domínio do cargo acima indicado era de amplo conhecimento dos servidores do DNPM no Estado, os quais sabiam que, caso desejassem alcançar algum cargo de chefia, teriam que atender os pedidos e favorecer os aliados do Deputado em questão.

O Superintendente, que ocupava o cargo decorrente da indicação do Deputado, nomeava, para os demais cargos de gestão do escritório regional, servidores que também estivessem dispostos a atender pedidos do próprio superintendente ou do Deputado.

Cabe observar que, quando os servidores atuavam para beneficiar determinadas empresas, com vinculação ao referido Deputado Federal, eles não esperavam uma contraprestação imediata, e sim apoio para serem mantidos nas funções de confiança (cargos de chefia), as quais possibilitavam esquemas criminosos que rendiam vantagens indevidas (direcionamento de processos, alteração ou revisão de pareceres dos técnicos, etc.).

Tem-se, então, que os servidores encaravam com normalidade quando o superintendente ou os ocupantes de cargos de chefia solicitavam prioridade no atendimento em determinado processo mineral, mesmo que o processo não tivesse nada de relevante (considerando o interesse público).

Para situações que gerariam pagamentos indevidos, os integrantes da ORCRIM se uniam em grupos menores (células), nem sempre com os mesmos integrantes (organização criminosa estruturada em rede).

As situações que rendiam pagamentos indevidos eram decorrentes dos contatos próprios de cada integrante da organização, mas dependiam de um auxílio mútuo para que o ato administrativo, que beneficiaria uma determinada empresa, fosse realizado e validado. Porém, quem auxiliava outro servidor não esperava ser remunerado pela ajuda, e sim contar, também, com o auxílio recíproco para os seus próprios atos.

Ademais, apesar de a organização se formar com base em uma hierarquia pré-constituída (instituição pública), esta estrutura não se replicava na ORCRIM, pois, como havia uma alternância esperada no cargo de Superintendente, quem ocupava este cargo não passava a comandar a organização, mas apenas a desempenhar as atividades específicas daquele cargo, para que a organização se mantivesse atuante (validação de atos praticados por outros integrantes).

Tem-se, ainda, que os servidores públicos contavam com a intermediação de particulares, que prestavam serviços de auxiliares técnicos para as empresas mineradoras (estes auxiliares técnicos são, normalmente, formados em geologia ou engenharia de minas, mesmas qualificações dos servidores do DNPM, tratando-se de um círculo profissional pequeno, razão pela qual muitos se conheceram ainda no curso universitário),

para a prática de atos de corrupção, circunstância que facilitava a corrupção, por diminuir os riscos para os servidores públicos, os quais não precisavam tratar com diversas pessoas (WERNER, 2017b, p. 202).[59]

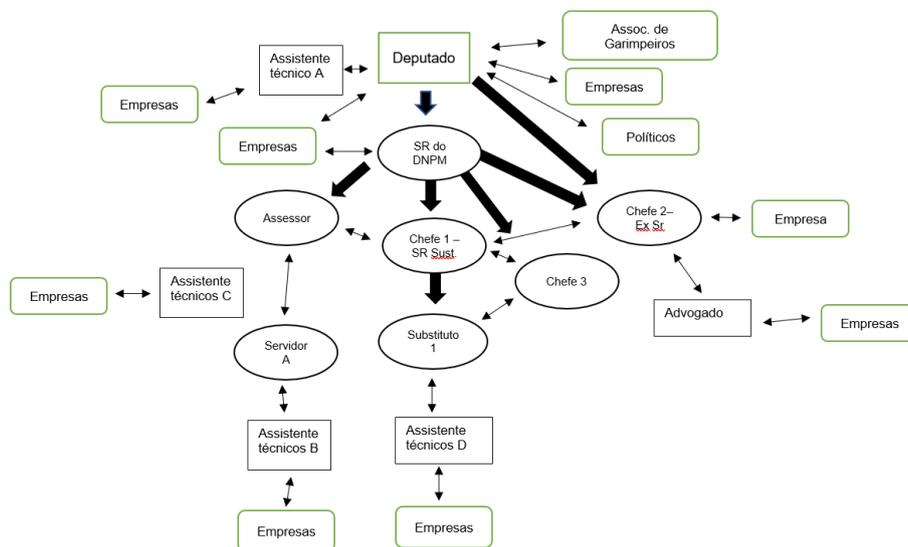
Assim, existiam vínculos pessoais de confiança entre servidores e responsáveis técnicos que permitiam negociações e intermediação dos valores pagos pelos empresários.

Também não havia um controle eficiente da movimentação e do encaminhamento dos processos minerários, sendo normal que servidores de um setor realizassem atividades de outro setor.

Ou seja, não havia um mínimo de controle ou a necessidade de justificativa para, por exemplo, que um processo saísse da Divisão de Fiscalização e fosse encaminhado ou solicitado por servidor de setor diverso para executar ato de competência da Divisão de Fiscalização.

A falta de controle era essencial para que os processos de interesse dos gestores fossem encaminhados para os servidores dispostos a atender os pedidos, e possibilitava que os corruptos solicitassem os processos de seu interesse para realizar atos mediante recebimento de vantagens indevidas.

Percebeu-se, então, uma estrutura de rede difusa, existindo um “esquema criminoso geral”, no qual os integrantes agiam para se manter nas posições ou cargos de gestão, possibilitando atuações isoladas ou em grupos menores, que rendiam pagamentos indevidos.



**FIGURA 2**  
**Estrutura da organização**

Fonte: Elaborada pelo autor (2022)

Importante destacar que os servidores envolvidos e os intermediadores (assistentes técnicos) não se viam como uma organização criminosa, apesar de a cooperação entre eles ser fundamental para a perpetração dos ilícitos, circunstância que é uma das características das organizações criminosas em rede, como apontado no multicitado estudo do UNDOC.

Também era comum a cobrança de valores para obter a celeridade em um processo, em especial para realização de vistorias de campo e análises de pedidos de guias de exploração mineral, atos que tinham grande impacto econômico para as empresas e poderiam demorar meses ou mesmo anos para serem realizados.

Contudo, muitas vezes, o processo de interesse do minerador não estava sob a responsabilidade do servidor que era abordado pelo intermediador, mas o servidor – em especial os que ocupavam cargos de chefia – aceitava a vantagem e agia junto aos servidores incumbidos do processo para que fosse dado um andamento mais célere.

Observou-se que nem sempre o servidor que atendia o pedido de prioridade ou celeridade tinha ciência do pagamento indevido, pois, como já dito, solicitações de agilidade eram consideradas normais na Superintendência do DNPM.

Todavia, nos casos acima indicados, apesar de a atuação em contrapartida à vantagem indevida não ser ato sob a responsabilidade do servidor que iria recebê-la, é inegável que a negociação só se realizava em virtude do cargo público ocupado, sendo evidente a ocorrência do crime de corrupção passiva.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações pessoais estabelecidas no serviço público pela patronagem, pelo clientelismo e particularismo possuem algumas características que permeiam todas elas, como a relação de interdependência, com trocas de benefícios e suporte mútuo, e a distribuição de recursos públicos não guiada pelo interesse público.

As duas investigações expostas como exemplo demonstram que a atuação de gestor público em prol de determinado grupo ou de interesses particulares e políticos passa uma mensagem para os demais servidores da respectiva instituição no sentido de que é normal ou aceitável executar atos administrativos desvinculados do interesse público.

Surge a percepção de normalidade de atos com desvio de finalidade ou mesmo ilícitos. Exemplifica-se, como base em procedimentos verificados na “Operação Terra de Ninguém” exposta, que:

1 - O servidor é reiteradamente demandado pelo gestor regional máximo da agência a realizar análises com total prioridade (desprezando a ordem cronológica ou mesmo atos com maior interesse público) de pedidos de guias de exploração mineral de interesse de aliados políticos do Deputado Federal responsável pela indicação do gestor;

2 - O servidor percebe que é possível a realização de atos administrativos motivados por interesses diversos do público sem que haja um controle disciplinar eficiente, exatamente para possibilitar o atendimento das demandas externas; e

3 - O servidor passa a priorizar atos administrativos por razões diversas, como amizades ou mediante o recebimento de uma vantagem.

Assim, uma indicação política ilegítima para um cargo público pode ser fator desencadeante de características extremamente propícias ao aparecimento e à consolidação da corrupção endógena, até em um nível sistêmico, pois as relações de confiança para práticas, no mínimo, ímprobas já estão estabelecidas, sendo extremamente fácil que os servidores públicos evoluam do cometimento de atos para atender interesses políticos para atos visando à obtenção de vantagens pessoais indevidas.

Ademais, a própria indicação ao cargo público pode caracterizar uma relação corrupta, ainda que de difícil comprovação material, quando condicionada, mesmo implicitamente, ao atendimento de demandas.

Verifica-se, ainda, que estão superadas as limitações de a vantagem indevida ser patrimonial e de identificação de um ato de ofício, bem como de este estar dentro das competências do funcionário público autor da conduta, para configuração do crime de corrupção passiva.

As duas investigações abordadas demonstram também que a patronagem e o particularismo criam relações de confiança e a necessidade de cooperação, formando raízes para estas relações evoluam para uma organização criminosa endógena.

Evidenciou-se a existência de organizações criminosas em forma de rede e endógenas, sem, portanto, amplitude internacional, voltadas para práticas de crimes contra a Administração Pública.

Contudo, apesar de, no Brasil, a patronagem estar intimamente ligada com a governabilidade do presidencialismo de coalização, esta vinculação não é uma regra indissolúvel, especialmente quando se tem clara a percepção que indicações políticas para cargo público, decorrentes de um acordo para beneficiar o responsável pela indicação, caracterizam corrupção e devem ser tratadas como tal, inclusive quanto a responsabilização penal.

A Administração Pública pode encontrar outras formas de suprir cargos públicos de maneira técnica e idônea, sem personalismos ou contraprestações escusas, com vinculações aos projetos de governo e às normas de direito público.

## BIOGRAFIA DE AUTORIA

### Fernando Ballalai Berbert de Castro Junior

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1998). Delegado de Polícia Federal aposentado (2021). Tem experiência na área de Direito e Polícia Judiciária. Ocupou a função de Chefe da Divisão de Controle Migratório e Segurança de Fronteiras. Foi Delegado Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado da SR/PF/BA (2018 - 2019) e chefiou as delegacias: DRE/SR/PF/BA, DELEFAZ/SR/PF/BA, DELEPREV/SR/PF/BA, DELEMAPH/SR/PF/PA e DELEFIN/SR/PF/BA (2002 - 2016) - Presidente das investigações das seguintes operações de grande repercussão (operações especiais) Operação TERRA DE NINGUÉM (2019 - corrupção de servidores públicos federais do DNPM/BA); Operação ÁGUIA DE HAIA (2015 - fraude a licitações e desvio de verbas públicas - Bahia, São Paulo e Minas Gerais); Operação A-GATE (2014 - fraude a licitações - Bahia); Operação VISTA MAR (2014 - corrupção de servidores da SPU/BA); Operação PLANETA (2013 - tráfico internacional de pessoas - Bahia, São Paulo e Espanha); Operação PEDRA FURADA (2012 - Extração de matéria prima da união e sonegação fiscal - Bahia,); Operação ALVORECER (2010 - corrupção de servidores da Secretaria de Meio Ambiente do Pará e fraudes em planos de manejo florestal-Pará); Operação TÉRMITA (2010 - corrupção de servidores da Secretaria de Meio Ambiente do Pará e fraudes em planos de manejo florestal - Pará); Operação CRIS (2009 - fraude a benefícios da LOAS - Bahia); Operação CONTATO (2008-tráfico de drogas - Bahia, Pernambuco, Mato Grosso e Amazonas; Operação APOSTA (2007-Contrabando e jogo do bicho - Bahia); Operação ARARA-PRETA (2007- tráfico de animais silvestres - Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo); Operação POLO (2006-Sonegação fiscal e adulteração de combustíveis - Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo); Atuações mais relevantes relacionadas a Grandes Eventos na Polícia Federal: Coordenador Regional para Grandes Eventos da SR/DPF/BA (Sorteio das Chaves da Copa do Mundo FIFA 2014 e Capo do Mundo FIFA 2014-2013 e 2014) - Presidente da Presidente da Comissão Estadual de Segurança Pública e Defesa Civil do Estado da Bahia (2013 e 2014) - Coordenador de Local da Arena Fonte Nova na Copa das Confederações (2013) Representante do DPF no CICCEN durante a visita do Papa ao Rio de Janeiro (JMJ) em 2013 Atuação na Secretária Extraordinária para Grandes Eventos - SESGE/MJ: 2016 - 2017(abril). Foi Coordenador Setor da Regional Olímpica do Maracanã nas Olimpíadas Rio 2016 pela Secretária Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - cedido para a SESGE/MJ.

## REFERÊNCIAS

- ABADINSKY, Howard. **Organized crime**. 9. ed. Belmont (CA): Wadsworth Cengage Learning, 2009.
- ANSELMO, Marcio Adriano; BUSNELLO, Priscila de Castro; CASTRO, Tony Gean Barbosa de. O dever de combater a corrupção: instituições fortalecidas e engajamento da sociedade civil fazem toda a diferença. **O Globo**, 16 de dezembro de 2019. (versão digital) Acesso em: 16 nov. 2020.
- ANSELMO, Márcio; PONTES, Jorge. **Crime.gov: quando corrupção e governo se misturam**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Convenção Interamericana contra a Corrupção**. 1. ed. Brasília: CGU, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea>. Acesso em: 18 nov. 2020.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais** Brasília, 2007. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha\\_com-marca.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha_com-marca.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Convenção Interamericana contra a Corrupção**. 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- BRASIL. **Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm). Acesso em: 17 nov. 2020.
- BRASIL. **Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003). Acesso em: 17 nov. 2020.
- BRASIL. **Decreto n. 9.727, de 15 de março de 2019**. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm). Acesso em: 24 abr. 2021.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código penal comentado**. 10. ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2019. (Livro digital)
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 24 abr. 2021.
- CUNHA, Alexandre Mendes. Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. **História**, Franca, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742006000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742006000100011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 24 abr. 2021.
- DAMASCENO, Caroline. A teoria da captura e a necessidade de independência das agências reguladoras no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 24, n. 5871, 29 jul. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63727>. Acesso em: 12 mar. 2021.
- FACCIOLLI, Ângelo Fernando. **Crime organizado: origens desenvolvimento e reflexos jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2018.
- FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 49-66, nov. 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782000000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782000000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 9 mar. 2021.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. **Revista de Direito Administrativo**, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, v. 226, p. 213-218. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47241/44651.%20%20Acesso%2024%20abril%202021>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- FERRO, Ana Luiza Almeida. **O crime organizado e as organizações criminosas: conceito, características, aspectos criminológicos e sugestões político-criminais**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 9 maio 2021.
- FONTELLA, Bibiana. **A corrupção passiva e a alteração interpretativa jurisprudencial acerca da (des)necessidade do ato de ofício**. 2020. Disponível em <https://ibdpe.com.br/corruptao-ato-de-oficio>. Acesso em: 19 ago. 2021.
- GOLDEN, Miriam. **Political patronage, bureaucracy and corruption in postwar Italy**. Ponencia presentada en la reunión anual de APSA, Washington (versión 1.3) Department of Political Science, University of California at Los Angeles. 2000 Disponível em: [https://www.russellsage.org/sites/all/files/u4/Golden\\_Political%20Patronage,%20Bureaucracy,%20&%20Corruption%20in%20Postwar%20Italy.pdf](https://www.russellsage.org/sites/all/files/u4/Golden_Political%20Patronage,%20Bureaucracy,%20&%20Corruption%20in%20Postwar%20Italy.pdf). Acesso em: 24 abr. 2021.
- GRECO, Rogério. **Código penal comentado**. 11. ed. Niterói (RJ): Impetus, 2017. (e-book).

- JOHNSTON, Michael. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. *In*: JOHNSTON, Michael. **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002. p. 103-134.
- GODOY, Luiz Roberto Ungaretti de Godoy. **Crime organizado e seu tratamento jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte especial**. 3. ed. Nitérói(RJ): Impetus, 2007. v. IV.
- GREEN, Penny; WARD, Tony. **State crime: governments, violence and corruption**. Londres: Pluto Press, 2004.
- LAGUNES, Paul F. Corruption's challenge to democracy: a review of the issues. **Politics & Policy**, Wiley Periodicals, v. 40, n. 5, 802-826, 2012. Disponível em [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1747-1346.2012.00384.x?casa\\_token=5-4Hyo58wQIAAAAA%3AwCbFG\\_DTC1Yz-V3rDF2Kpca\\_iJDH7NKnlDLJWY9Zsc4v\\_JWxiE6V2u4-feShZRRMgTF28pU24NNJ3QQeGQ](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1747-1346.2012.00384.x?casa_token=5-4Hyo58wQIAAAAA%3AwCbFG_DTC1Yz-V3rDF2Kpca_iJDH7NKnlDLJWY9Zsc4v_JWxiE6V2u4-feShZRRMgTF28pU24NNJ3QQeGQ). Acesso em: 13 set 2021.
- LENARDÃO, Elcio. **O clientelismo político no Brasil contemporâneo: algumas razões de sua sobrevivência**. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/106281>. Acesso em: 5 out. 2021.
- MENDRONI, Marcelo Barlouni. **Crime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- MINGARDI, Guaracy. O trabalho da inteligência no controle do crime organizado. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 2007, p. 51-69. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10266>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- MOESCH, Frederico Fernandes. **A efetividade dos tratados multilaterais contra a corrupção ratificados pelo Brasil e as contribuições da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)**. **Cooperação em Pauta**, n. 42, ago. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta/2018/cooperacao-em-pauta-n42.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- ONU. **United Nations global program against transnational organized crime: results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries**. United Nations: Office on Drugs and Crime. Setembro, 2002. Disponível em [https://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot\\_survey.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021.
- NOTARI, Marcio Bonini. As convenções internacionais ratificadas pelo Brasil no combate a corrupção. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, v. 1, n. 1, p. 60-77, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/DIGE/article/view/32771>. Acesso em: 16 nov. 2020.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado**. 17. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. (Publicação digital)
- PAOLI, Letizia; BEKEN, Tom Vander. Organized crime a contested concept. *In*: COLIN, Atkinson; PAOLI, Letizia (ed.). **The oxford handbook of organized crime**. Oxford (UK): Oxford University Press, 2014. p. 13-31.
- ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Corruption and the opposite to corruption: a map of the conceptual landscape**. 2014. Disponível em: [https://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2014/12/D1.1\\_Part1\\_Corruption-and-the-Opposite-to-Corruption.pdf](https://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2014/12/D1.1_Part1_Corruption-and-the-Opposite-to-Corruption.pdf). Acesso 25 abr 2021.
- SANTOS, Célio Jacinto dos. A gênese das grandes operações investigativas da polícia federal. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 11-68, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/526>. Acesso em: 19 set. 2021.
- SANTOS, Fabiano Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados** [online]. 1997, v. 40, n. 3. pp. 465-491. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 20 abr. 2021.
- SANTOS, Marlon Oliveira Cajado dos. Corrupção política: a possibilidade de enquadramento da mercancia da influência política nos crimes de corrupção passiva e ativa. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 10, n. 1 jan./jun. 2019, p. 213-249. Acesso em: 1 mar. 2021. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/630>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- SUTHERLAND, Edwin H. **White collar crime: the uncut version**. London: Yale University Press, 1983.

- SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald R. **Criminology**. 10. ed. rev. Filadélfia (NY) / São José (TO): J.B. Lippincott Company, 1978.
- WERNER, Guilherme Cunha. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/publico/GUILHERME\\_CUNHA\\_WERNER.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/publico/GUILHERME_CUNHA_WERNER.pdf). Acesso em: 19 set. 2021.
- WERNER, Guilherme Cunha. **Teoria interpretativa das organizações criminosas: conceito e tipologia**. In: Pereira, E.S; Barbosa, E.S. (org.) **Organizações criminosas: teoria e hermenêutica da Lei n. 12.850/2013**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2015. p. 47-80.
- WERNER, Guilherme Cunha. **Cleptocracia: corrupção sistêmica e criminalidade organizada**. PEREIRA, E.S. *et al.* **Criminalidade organizada: investigação, direito e ciência**. São Paulo: Almedina, 2017(a). p. 17-78.
- WERNER, Guilherme Cunha. As teorias comportamentais aplicadas ao estudo da corrupção no Brasil: o que leva o agente político a se corromper?. **Revista Fórum de Ciências Crimina.s (RFCC)**, v. 4, n. 8, p. 183-218, jul./dez. 2017(b).