

INDICAÇÕES POLÍTICAS COMO GÊNESIS 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 ENDGENOUS CRIMINAL ORGANIZATION IN THE PUBLIC SERVICE: CASE STUDY OF OPERATIONS ALVORECER, TERMITA AND NO MAN'S LAND OF THE BRAZILLIAN 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

Submetido em: 20.03.2022

Aceito em: 15.08.2022

FERNANDO BALLALAI BERBERT DE CASTRO JUNIOR

BACHAREL EM DIREITO

POLÍCIA FEDERAL, SALVADOR-BA, BRASIL

fernando.fbbcj@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/4275617198801489>

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

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 celuladas 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 comunicação¹ 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.

1 MARQUES, José. Indicados pelo Centrão e nomeados por Bolsonaro já ocuparam cargos até em gestões da oposição. *Folha de S. Paulo*, 25 maio 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/indicados-pelo-centrao-e-nomeados-por-bolsonaro-ja-ocuparam-cargos-ate-em-gestoes-da-oposicao.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2021; FRAZÃO, Felipe; ONOFRE, Renato. Governo Bolsonaro se rende às indicações políticas para aumentar base. *O Estado de S. Paulo*, 22 de setembro de 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/governo-bolsonaro-se-rende-as-indicacoes-politicas-para-ampliar-base,70003019580>. Acesso em: 24 abr. 2021;

GOVERNO já entregou 325 cargos a indicações políticas, diz O Globo. *Valor Econômico*, 6 de junho de 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/06/06/governo-j-entregou-325-cargos-a-indicaes-polticas-diz-o-globo.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2021;

INDICAÇÃO política à ANM causa indignação em servidores. *O Bastidor*, 17 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://obastidor.com.br/politica/indicacao-politica-a-anm-causa-indignacao-em-servidores-435>. Acesso em: 24 abr. 2021. (FORAM FEITAS ADEQUAÇÕES EM TODAS AS REFERÊNCIAS, EM RELAÇÃO AO FORMATO DO TÍTULO E DO NOME DO PERIÓDICO)

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

2 “Distribuição seletiva de benefícios, empréstimos, facilidades de acessos a determinados recursos públicos fraqueados a indivíduos ou grupos claramente definidos em troca de apoio político, capacidade indivíduos e instituições, que não são ideais ou adequadas, a desempenhar determinadas função pública a qual não estão capacitadas” (WERNER, 2017^a, p. 43).

3 “Portanto, clientelismo é aquela modalidade de prática política, que visa o controle do voto e do apoio político de parcelas do eleitorado. É uma técnica de dominação política baseada na cooptação e na inviabilização da autonomia e da independência de uma das partes envolvidas na relação política. Como aparece de forma recorrente, é bem provável que o correto seja considerá-lo como um dos aspectos que compõem a vida política brasileira, um continuum, e não um adendo a ela” (LANARDÃO, 2006, p.15).

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.

4 “Instrumento de controle das relações eminentemente políticas onde os funcionários públicos e partidos políticos distribuem empregos e cargos em troca de apoio e lealdade política, com as seguintes características: (a) os cargos oferecidos em geral são comissionados e independem de concurso ou qualquer outra forma de ingresso; (b) representam cargos com posições monopolistas de controle na alocação dos recursos públicos. (c) amplo poder discricionários dos agentes públicos na escolha da distribuição de tais recursos; (d) servem para o controle do partido sobre a instituição (patrulha ideológica e coesão intrapartidária) e (f) finalidade de atrair novos eleitores por meio de lideranças políticas locais” (WERNER, 2017a, p. 44)

5 “O sistema político brasileiro padeceria de dois defeitos fundamentais: em primeiro lugar, combina presidencialismo com voto proporcional, o que propicia a emergência de crises de paralisia decisória; e, em segundo, o modo de operação do voto proporcional com listas abertas, o que acaba retirando das lideranças partidárias importante mecanismo de controle do comportamento legislativo de suas bancadas” (SANTOS, 1997)

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, 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

6 “A patron is someone who uses resources (both material and immaterial) he owns or controls and which are available to the client under certain circumstances. These can include assistance, protection, opportunities for career advancement and of course money. The client typically gains access to these resources by showing political support – many a times in exchange for ones’ vote or otherwise such as helping improve the patron’s reputation” (ROTHSTEIN; VARRACH, 2014, p. 56-57). Em tradução livre: Um patrão é alguém que usa recursos (materiais e imateriais) que possui ou controla e que estão disponíveis para o cliente em determinadas circunstâncias. Isso pode incluir assistência, proteção, oportunidades de progressão na carreira e, claro, dinheiro. O cliente normalmente obtém acesso a esses recursos mostrando apoio político – muitas vezes em troca do voto de alguém ou, de outra forma, ajudando a melhorar a reputação do patrono”.

7 Tradução livre: “Patronage can at times ‘lead’ to corruption while at other times it in itself is corruption”.

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 respetiva 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.

8 “É uma forma do governante manter e ampliar o seu poder político por intermédio das movimentações, promoções e distribuição de privilégios dentro dos quadros da administração pública voltada aos **servidores comprometidos com a orientação do partido ou gestor público**. Trata-se de uma ferramenta de corrupção que também é orientada para a sociedade civil na distribuição de concessões e licenças de uso ou disposição dos bens públicos, a falta de imparcialidade contamina a justiça e cria uma meritocracia investida na escolha pública, também conhecida como favoritismo” (WERNER, 2017a, p. 46, grifos nossos).

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 como o estabelecido por Lagunes

9 BRASIL. *Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2020.

10 Definição de corrupção pela Transparência Internacional: “We define corruption as the abuse of entrusted power for private gain”. Tradução livre: “Nós definimos corrupção como o abuso do poder confiado para ganho privado”. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#define>. Acesso em: 31 out. 2021.

(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” (ANSELMO; BUSNELLO ; CASTRO, 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 Interameri-

11 “Accordingly, I define corruption as a government agent’s behavior that significantly disfavors the public interest, and instead advances his or her personal and material welfare” (LAGUNES, 2012, p. 806).

12 Informações disponíveis no site da UNDC: www.undc.org. Acesso em: 6 out. 2021.

cana 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 vanta-

13 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006): “Artigo 15

Suborno de funcionários públicos nacionais

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

- a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais;
- b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais”.

Convenção Interamericana contra a Corrupção (Decreto n.º 4.410, de 7 de outubro de 2002)::

“Artigo VI

Atos de corrupção

I. Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção:

- a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- c. a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro”;

Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000):

gem indevida deva ser uma retribuição patrimonial para configuração da corrupção, sendo essa a posição atualmente dominante no Brasil (NUCCI, 2017;¹⁴ BITEINCOURT, 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”.

“Artigo 1

O Delito de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros

1. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais”.

14 “100. Conceito de vantagem indevida: pode ser qualquer lucro, ganho, privilégio ou benefício ilícito, ou seja, contrário ao direito, ainda que ofensivo apenas aos bons costumes. Entendíamos que o conteúdo da vantagem indevida deveria possuir algum conteúdo econômico, mesmo que indireto. Ampliamos o nosso pensamento, pois há casos concretos em que o funcionário deseja obter somente um elogio, uma vingança ou mesmo um favor sexual, enfim, algo imponderável no campo econômico e, ainda assim, corrompe-se para prejudicar ato de ofício. Por vezes, já que a natureza humana é complexa para abarcar essas situações, uma vantagem não econômica pode surtir mais efeito do que se tivesse algum conteúdo patrimonial. Não se tratando de delitos patrimoniais, pode-se acolher essa amplitude” (NUCCI, 2017).

15 “Por isso, sustentamos que, no crime de concussão, a vantagem indevida pode ser de qualquer natureza: patrimonial, quando a vantagem exigida referir-se a bens ou valores materiais; não patrimonial, de valor imaterial, simplesmente para satisfazer sentimento pessoal, buscar uma forma de reconhecimento, por pura vaidade, como, por exemplo, a concessão de um título honorífico, a conferência de um título de graduação, enfim, a vantagem indevida pode não ter necessariamente valor econômico” (BITEINCOURT, 2019).

16 “Lembrando, ainda, que, embora exista discussão doutrinária, a vantagem indevida pode ser de qualquer natureza” (GRECCO, 2017)

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 (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

17 Ainda no mesmo sentido, a Transparência Internacional indica que a corrupção por ter muitas formas e incluir comportamentos tais como: servidores públicos exigindo ou recebendo dinheiro ou favores em troca de serviços; políticos fazendo uso indevido de dinheiro público ou concedendo empregos públicos ou contratos a seus patrocinadores, amigos e familiares; corporações subornando funcionários para obter negócios lucrativos. “Corruption can take many forms, and can include behaviours like: public servants demanding or taking money or favours in exchange for services, politicians misusing public money or granting public jobs or contracts to their sponsors, friends and families, corporations bribing officials to get lucrative”. Disponível em <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#define>. Acesso em: 19 set 2021.

18 AP 307 / DF - Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Julgamento: 13/12/1994, Publicação: 13/10/1995.: Segunda Turma. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324295>. Acesso em: 23 ago. 2021.

19 “O crime de corrupção ativa, assim como o delito previsto no art. 317 do Código Penal, pressupõe a existência de nexo de causalidade entre a oferta ou promessa de vantagem indevida a funcionário público, e a prática, o retardo ou a omissão de ato de ofício de sua competência (STJ, HC 134985/

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 (NUCCI, 2017),²¹ no mesmo sentido, 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.

AM, Rel. Min. Jorge Mussi, 5. Turma, DJe 24/6/2011”); “Para configuração do delito do art. 317 do CP, os interesses dos particulares devem corresponder a ato de ofício do funcionário público, com verdadeira relação de contraprestação entre os pagamentos efetuados e a prática dos atos de sua atribuição. Tratando-se da prática de atos que não são da competência do agente e agindo ele com o fim de facilitar interesse particular perante a Administração Pública, imperiosa se faz a condenação pelo crime de advocacia administrativa (art. 321 do CP) (TJMG, “APCR 0001445- 11.2005.8.13.0335, Rel. Des. Alberto Deodato Neto, DJEMG 23/7/2010”); “Para a configuração do delito de corrupção passiva é necessário que o ato de ofício em torno do qual é praticada a conduta incriminada seja da competência ou atribuição inerente à função exercida pelo funcionário público (Precedentes do STJ e do STF) (STJ, REsp. 825340/MG, Rel. Min. Felix Fischer, 5ª T., DJ 25/9/2006, p. 305)”.

20 AP 470 / MG - MINAS GERAIS, AÇÃO PENAL, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Revisor(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 17/12/2012, Publicação: 22/04/2013, Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur228572/false>. Acesso em: 23 ago. 2021.

21 “99. Desnecessidade de mencionar expressamente na denúncia o ato de ofício: conforme expusemos na nota 94-A, esse tipo penal não prevê a expressão ato de ofício e não se deve incluí-la como se fosse o suprimento de uma lacuna. A corrupção passiva pode aperfeiçoar-se sem a meta do ato de ofício, seja por parte de quem deu a vantagem, seja por parte de quem recebeu. Diante disso, passamos a sustentar a desnecessidade de se apontar na denúncia o ato funcional vinculado à referida vantagem indevida. Em sentido diverso: TJSP: HC 261.928, Nova Granada, 3.a C., rel. Gonçalves Nogueira, 18.08.1998, v.u., JUBI 30/99” (NUCCI, 2017).

22 “II.1. Imputação de Corrupção Passiva 7. Para a aptidão de imputação de corrupção passiva, não é necessária a descrição de um específico ato de ofício, bastando uma vinculação causal entre as vantagens indevidas e as atribuições do funcionário público, passando este a atuar não mais em prol do interesse público, mas em favor de seus interesses pessoais” (Inq 4.506, Relator p/ acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, STF, Primeira Turma, Acórdão Eletrônico DJe-183, Divulg 03-09-2018, Public 04-09-2018, Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur390043/false>. Acesso em: 19 08 2021).

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.

23 Recurso Especial n. 1.745.410-SP (2017/0007371-4) Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior R.P./Acórdão: Ministra Laurita Vaz. Julgado: 02/10/2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201745410; https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=88429267&num_registro=201700073714&data=20181023&tipo=64&formato=PDF Acesso em: 23 ago. 2021.

24 Corrupção passiva: “Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

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 pátria²⁷

25 “A corrupção passiva consiste em solicitar, receber ou aceitar promessa de vantagem indevida, para si ou para outrem, em razão da função pública exercida pelo agente, mesmo que fora dela, ou antes de assumi-la, mas, de qualquer sorte, em razão da mesma. É necessário que qualquer das condutas solicitar, receber ou aceitar, implícita ou explícita, seja motivada pela função pública que o agente exerce ou exercerá. Não existindo função ou não havendo relação de causalidade entre ela e o fato imputado, não se pode falar em crime de corrupção passiva, podendo existir, residualmente, qualquer outro crime, tais como apropriação indébita, estelionato etc.” (BITTENCOURT, 2020).

26 “Ora, se um funcionário público receber, para si, vantagem indevida, em razão de seu cargo, configura-se, com perfeição, o tipo penal do art. 317, caput. A pessoa que fornece a vantagem indevida pode estar preparando o funcionário para que, um dia, dele necessitando, solicite algo, mas nada pretenda no momento da entrega do mimo. Ou, ainda, pode presentear o funcionário, após ter este realizado um ato de ofício. Cuida-se de corrupção passiva do mesmo modo, pois fere a moralidade administrativa, sem que se possa sustentar (por ausência de elementos típicos) a ocorrência da corrupção ativa” (NUCCI, 2017).

27 BRAGA, João Marcos. A polêmica do ato de ofício para o crime de corrupção passiva. *Conjur*, 26 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-26/joao-braga-polemica-ato-oficio-crime-corrupcao>. Acesso em: 24 ago. 2021;

OLIVEIRA, Emerson Paxá P. Por que é preciso ato de ofício na corrupção passiva?. *Conjur*, 14 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-14/emerson-paxa-preciso-ato-oficio-corrupcao-passiva>. Acesso em: 24 ago. 2021;

FREIRA, Thiago Turbay; FREIRA, Marcelo Turbay. A questão do ato de ofício: diálogo dogmático que propomos enfrenta um tortuoso cenário, movido por aspirações de corporações punitivistas. *Jota*, 24 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-questao-do-ato-de-oficio-20042018>. Acesso em: 24 ago. 2021;

e a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal²⁸ 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

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano; Greco, Luís. A amplitude do tipo penal da corrupção passiva: Comentários ao REsp n. 1.745.410/SP julgado pelo Superior Tribunal de Justiça. Jota, 26 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/38046480/A_amplitude_do_tipo_penal_da_corrup%C3%A7%C3%A3o_passiva_JOTA_Info_pdf. Acesso em: 14 ago. 2021.

28 AP 1003, Relator: Edson Fachin, Relator p/ Acórdão: Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 19/06/2018, acórdão eletrônico DJe-262. Divulgação: 05.12.2018. Publicação: 06.12.2018. “Logo, ainda que o retardamento, a prática ou a omissão do ato de ofício em infração ao dever funcional seja previsto pelo legislador como uma causa de especial aumento de pena do crime de corrupção passiva, é imprescindível à configuração do ilícito que a vantagem indevida solicitada, recebida ou prometida e aceita pelo agente público sirva como contraprestação à possibilidade de sua atuação viciada no espectro de atribuições da função pública que exerce ou venha a exercer. Dessa forma, mesmo que o agente público tenha solicitado, recebido ou aceito promessa de vantagem indevida de terceiro, caso a contraprestação negociada seja de adimplemento impossível, por se encontrar fora das atribuições da função pública que exerce ou venha a exercer, não se terá por configurado o delito, em respeito ao postulado da legalidade estrita que, conforme afirmado, vige no Direito Penal pátrio, sem prejuízo de que tal conduta encontre adequada subsunção em outro tipo penal” (AP 1003 STF, p. 11-12 do voto do Ministro Edson Fachin). No mesmo sentido o Ministro Celso de Mello: “Sem que o agente, executando qualquer das ações realizadoras do tipo penal constante do art. 317, caput, do Código Penal, venha a agir ao menos na perspectiva de um ato enquadrável no conjunto de suas atribuições legais – ou que esteja relacionado com o exercício da sua função –, não se poderá, ausente essa vinculação ao ato de ofício, atribuir-lhe a prática do delito de corrupção passiva” (AP 1003 STF, p. 23 do voto do Min. Celso de Mello).

29 Da leitura do tipo penal não decorre nenhuma exigência da prática de “ato de ofício” – ou sequer de sua indicação – para a caracterização da figura básica do delito, prevista no *caput*: “o crime ocorreria com a mera solicitação e/ou recebimento de vantagem – ou aceitação de sua promessa – em razão da função pública. A eventual prática – ou omissão indevida – do ato de ofício consubstancia hipótese de aumento de pena, prevista no § 1º do art. 317. Basta que se compare a redação do crime de corrupção ativa (CP, art. 333), no qual o tipo penal é explícito em afirmar que o oferecimento ou promessa de vantagem indevida a funcionário público deve ser voltado a ‘determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício’”. (Inq 4506, Relator: Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 17/04/2018, acórdão eletrônico DJe-183. Divulgação: 03.09.2018. Publicação: 04.09.2018. Voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Relator INQ 4506/DF, Inteiro Teor do Acórdão – p. 41-42). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748124505>. Acesso em: 25 set. 2021.

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” (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 se-

ria, 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 compartilha 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,

30 “A subculture ‘implies that there are value judgments or a social value system which is apart from a larger or central value system. From the viewpoint of this larger dominant culture, the values of the subculture set the latter apart and prevent total integration, occasionally causing open or covert conflicts’ (Wolfgang and Ferracuti 1967: 99). Subcultures are patterns of values, norms, and behavior

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 (1978), 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

which have become traditional among certain groups” (ABANDINSKY, 2009, p. 20): Tradução livre: “Uma subcultura ‘implica que existem julgamentos de valor ou um sistema de valores sociais que está separado de um sistema de valores central ou maior. Do ponto de vista dessa cultura dominante mais ampla, os valores da subcultura a diferenciam e evitam a integração total, ocasionalmente causando conflitos abertos ou encobertos’ (Wolfgang e Ferracuti, 1967: 99). Subculturas são padrões de valores, normas e comportamento que se tornaram tradicionais entre certos grupos”.

- 31 “The following statements refer to the process by which a particular person comes to engage in criminal behavior: 1. Criminal behavior is learned. Negatively, this means that criminal behavior is not inherited, as such. Also, the person who is not already trained in crime does not invent criminal behavior, just as a person does not make mechanical inventions unless he has had training in mechanics. 2 Criminal behavior is learned in interaction with other persons in a process of communication. This communication is verbal in many respects but includes also ‘the communication of gestures.’ 3. The principal part of learning of criminal behavior occurs within intimate personal groups. Negatively, this means that the impersonal agencies of communication, such as movies and newspapers, play a relatively unimportant part in the genesis of criminal behavior. 4. When criminal behavior is learned, the learning includes (a) techniques of committing the crime, which are sometimes very complicated, sometimes very simple; (b) specific Direction of motives, drives, rationalizations, and attitudes. 5. The specific Direction of motives and drives is learned from definitions of legal codes as favorable or unfavorable. In some societies an individual is surrounded by persons who invariably define the legal codes as rules to be observed, while in others he is surrounded by persons whose definitions are favorable to the violation of legal codes. In our American Society these definitions are almost Always mixed, with the consequence that we have culture conflict in relation to the legal codes. 6. A person becomes delinquent because of an excess of definitions favorable to violation of law over definitions unfavorable to violations of law. This is the principle of differential association. It refers to both criminal and anticriminal associations and has to do with counteracting forces. When persons become criminal, they do because of contacts with criminal patterns and also because of isolations from anticriminal patterns. Any person inevitably assimilates the surrounding culture unless other patterns are in conflict; a southerner does not pronounce r because other southerners do not pronounce r. Negatively, this proposition of differential association means that associations which are neutral so far as crime is concerned have little or no effect in this sense, for instance, learning to brush one’s teeth. This behavior has no negative or positive effect on criminal behavior except as it may related to associations which are concerned with the legal codes. This neutral behavior is

Já Werner (2017b, p. 207) apresenta postulados comporta-

important especially as an occupier of the time of a child so that he or she is nor in contact with criminal behavior during the time child is so engaged in the neutral behavior. 7. Differential associations may vary in frequency duration, priority, and intensity. This means that associations with criminal behavior and also associations with anticriminal behavior vary in those respects. (...) 8. The process for learning criminal behavior by association with criminal and anticriminal patterns involves all of the mechanisms that are involved in any other learning. Negatively, this means that learning of criminal behavior is not restricted to the process of imitation. A person who is seduced, for instance, learns criminal behavior by association, but this process would not ordinarily be described as imitation. 9. While criminal behavior is an expression of general needs values, it is not explained by those general needs and values, since noncriminal behavior is an expression of the same needs and values. (SUTHERLAND, 1978, p. 80-82) Tradução Livre: “As seguintes afirmações referem-se ao processo pelo qual uma determinada pessoa começa a se envolver em comportamento criminoso: 1. O comportamento criminoso é aprendido. Negativamente, isso significa que o comportamento criminoso não é herdado, como tal. Além disso, a pessoa que ainda não foi treinada no crime não inventa o comportamento criminoso, assim como uma pessoa não faz invenções mecânicas a menos que tenha tido treinamento em mecânica. 2 O comportamento criminoso é aprendido na interação com outras pessoas em um processo de comunicação. Esta comunicação é verbal em muitos aspectos, mas inclui também a comunicação de gestos. 3. A parte principal da aprendizagem do comportamento criminoso ocorre dentro de grupos pessoais íntimos. Negativamente, isso significa que as agências impessoais de comunicação, como os filmes e os jornais, desempenham um papel relativamente pouco importante na gênese do comportamento criminoso. 4. Quando o comportamento criminoso é aprendido, o aprendizado inclui (a) técnicas de cometer o crime, que às vezes são muito complicadas, outras vezes muito simples; (b) direção específica de motivos, impulsos, racionalizações e atitudes. 5. A direção específica de motivos e motivos é aprendida a partir de definições de códigos jurídicos como favoráveis ou desfavoráveis. Em algumas sociedades, um indivíduo é cercado por pessoas que invariavelmente definem os códigos jurídicos como regras a serem observadas, enquanto em outras ele é cercado por pessoas cujas definições são favoráveis ao violador dos códigos jurídicos. Em nossa sociedade americana, essas definições são quase sempre misturadas, com a consequência de que temos conflito de cultura em relação aos códigos jurídicos. 6. Uma pessoa torna-se delinquente por causa de um excesso de definições favoráveis à violação da lei em relação às denúncias desfavoráveis às violações da lei. Este é o princípio da associação diferencial. Refere-se a associações criminosas e anticriminais e tem a ver com forças de combate. Quando as pessoas se tornam criminosas, isso acontece por causa de contatos com padrões criminais e também por causa de isolamentos de padrões anticriminais. Qualquer pessoa inevitavelmente assimila a cultura circundante, a menos que outros padrões estejam em conflito; um sulista não pronuncia r porque outros sulistas não pronunciam r. Negativamente, essa proposição de associação diferencial significa que associações neutras no que diz respeito ao crime grosseiro têm pouco ou nenhum efeito nesse sentido, por exemplo, aprender a escovar os dentes. Este comportamento não tem efeito negativo ou positivo sobre o comportamento criminal, exceto quando relacionado a associações que se preocupam com os códigos legais. Este comportamento neutro é importante principalmente como ocupante do tempo de uma criança, de forma que ela não esteja em contato com o comportamento criminoso durante o tempo em que a criança estiver tão envolvida no comportamento neutro. 7. As associações diferenciais podem variar na duração da frequência, prioridade e intensidade. Isso significa que as associações com comportamento criminoso e também associações com comportamento anticriminal variam nesses aspectos. (...) 8. O processo de aprendizagem do comportamento criminoso por associação com padrões criminais e anticriminosos envolve todos os mecanismos envolvidos em qualquer outro aprendizado. Negativamente, isso significa que o aprendizado do comportamento criminoso não se restringe ao processo de imitação. Uma pessoa que é seduzida, por exemplo, aprende o comportamento criminoso por associação, mas esse processo normalmente não seria descrito como imitação. 9. Embora o comportamento criminoso seja uma expressão de valores de necessidades gerais, não é explicado por essas necessidades e valores gerais, uma vez que o comportamento não criminoso é uma expressão das mesmas necessidades e valores”.

mentais 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 extre-

32 “Assim, a intenção pressupõe a ação comportamental, e está sob a influência de duas determinantes de caráter: (i) Pessoal: relacionada à atitude em relação ao comportamento; (ii) social: voltada à percepção das pressões sofridas na realização ou não de um determinado comportamento, sendo este fator denominado de norma subjetivas” (WERNER, 2017b, p. 195).

33 “Os fatores antecedentes modelam a forma de resistência a comportamentos inapropriados, entretanto, se houver falha ou fraqueza nos mecanismos de controle comportamental e real, haverá um aumento na tendência à prática de atos de corrupção, uma vez que: (i) Existe uma componente biológica da desonestidade centrada na capacidade do cérebro se adaptar à corrupção. Assim, em não havendo os freios sociais, existe maior possibilidade de ativação de tal mecanismo; (ii) Ocorre uma diminuição no grau de inquietação e desconforto causados por tais desvios em razão do aumento da frequência de exposição; (iii) existe uma prevalência da preocupação pelo próprio interesse e bem-estar sobre o altruísmo e o interesse coletivo; (iv) O conforto e conformação produzidos pelo fato de quantos mais pessoas participarem do desvio menor será a carga da reprovação social sentida pelo desviante” (WERNER, 2017b, p. 199-200).

34 “A escolha racional do agente político tem por base a possibilidade do ganho ilícito manifesto na vantagem de qualquer espécie, desde que de caráter ilícito (incentivos), em contraponto à manutenção dos proventos percebidos no cargo, sua condição socioeconômica e a possibilidade da perda de tal cargo (desincentivos)” (WERNER, 2017b, p. 205).

mante 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.

35 “Political and administrative corruption often takes the form of ‘political white-collar crime’, committed by individuals against the state” (GREEN; WARD, 2004, p. 11). Tradução livre: “A corrupção política e administrativa muitas vezes assume a forma de ‘crime político do colarinho branco’, cometido por indivíduos contra o estado”.

36 No original: “a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation”.

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

37 Tradução livre: “Mesmo quando violam a lei, eles não se consideram criminosos”.

38 Disponível em: <https://sul21.com.br/colunasmarcos-rolim/2018/02/o-cinismo-e-suas-bandeiras/>. Acesso em: 8 out. 2021.

39 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/09/26/relator-de-cpmi-carlos-marun-e-alvo-de-acao-por-desvio-de-r-16-milhoes.htm>. Acesso em: 8 out. 2021.

40 Disponível em: <https://www.msnoticias.com.br/editorias/politica-mato-grosso-sul/marun-caixa-dois-nao-e-propina/69654/>; <https://veja.abril.com.br/politica/comissao-discute-afrouxar-propostas-anticorruptao/>. Acesso em: 8 out. 2021.

41 Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/politica/renuncia-de-marun-ao-cargo-de-deputado-federal-e-publicada-em-diario-oficial>. Acesso em: 8 out. 2021.

42 “Enquanto o crime organizado ‘tradicional’ viceja graças à letargia e à omissão dos homens públicos, o crime institucionalizado é fruto de uma ação estruturada e articulada por grupos que comandam determinado setor, companhia estatal ou unidade pública” (ANSELMO; PONTES, 2019, p. 88).

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 criminosa⁴³ e, da mesma forma, Mingardi, em trabalho publicado em

43 “Quanto à estruturação da organização criminosa, pode esta ser prevalentemente vertical (piramidal) ou horizontal. A configuração de uma estrutura predominantemente horizontal não implica, de maneira alguma, a ausência de qualquer tipo de relação hierárquica, esta inerente a qualquer organização criminosa, independentemente de seu nível de sofisticação ou formato estrutural” (FERRO, 2006, p. 515).

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:

44 “Nas outras modalidades a situação é similar, como nos roubos e furtos de veículos que, na maioria dos casos, são feitos por quadrilhas comuns. Existem, porém, organizações criminosas especializadas em roubo de veículos. A mesma coisa ocorre com outros tipos de crime, como o contrabando, que pode ser praticado por um indivíduo, uma quadrilha ou uma organização criminosa. Portanto, não é a modalidade do crime que identifica a existência de Crime Organizado. O que o define são algumas características que o tornam diferente do crime comum. Essas características, para a maioria dos autores, são cinco: 1. Hierarquia. 2. Previsão de lucros. 3. Divisão do trabalho. 4. Planejamento empresarial. 5. Simbiose com o Estado. As quatro primeiras características, que são encontradas em toda atividade empresarial moderna, foram apenas adaptadas pelas organizações criminosas. Não existe empresa sem hierarquia, que não preveja qual o retorno de seus investimentos e onde o trabalho não seja setorizado e especializado. O mesmo ocorre no Crime Organizado, mas não nas quadrilhas comuns, cuja liderança é mais fluida e muitas vezes baseada na capacidade que o líder tem de se impor fisicamente” (MINGARDI, 2007, p. 55).

45 “Thus, the stronger the level of hierarchy, the more likely the group is to engage in violence” (ONU, 2002, p. 30): Tradução livre: “Assim, quanto mais forte for o nível de hierarquia, maior será a probabilidade de o grupo se envolver em violência”.

46 “Structure: An assessment was made of the variety of structures that were present across all of the groups analyzed. Key to the system of rating is the degree of hierarchy present in each group. Thus, the rating system provides a spectrum of alternatives from hierarchical to looser network type arrangements. The various structural forms of the organized crime groups in the survey are important in that they form the basis for the five typologies of organized crime groups presented in Section” (ONU, 2002, p. 16). Tradução livre: “Estrutura: foi feita uma avaliação da variedade de estruturas presentes em todos os grupos analisados. A chave para o sistema de classificação é o grau de hierarquia presente em cada grupo. Assim, o sistema de classificação fornece um espectro de alternativas que vão de uma de uma forma hierarquizada até de rede fluidas. As várias formas estruturais dos grupos de crime organizado encontrados na pesquisa são importantes para a base para as cinco tipologias de grupos de crime organizado apresentadas na Seção”.

- 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

47 “A - Rigid hierarchy: Single boss. Organization or division into several cells reporting to the centre. Strong internal systems of discipline. B - Devolved hierarchy: Hierarchical structure and line of command. However regional structures, with their own leadership hierarchy, have a degree of autonomy over day to day functioning. C - Hierarchical conglomerate: An association of organized crime groups with a single governing body. The latter can range from an organized umbrella type body to more flexible and loose oversight arrangements. D - Core criminal group: Ranging from relatively loose to cohesive group of core individuals who generally regard themselves as working for the same organization. Horizontal rather than vertical structure. E - Organized criminal network: Defined by the activities of key individuals who engage in illicit activity together in often shifting alliances. They do not necessary regard themselves as an organized criminal entity. Individuals are active in the network through the skills and capital that they may bring” (ONU, 2002, p. 19). Tradução livre: “A - Hierarquia rígida: Liderança única. Organização ou divisão em várias células subordinadas ao centro. Fortes sistemas internos de disciplina. B - Hierarquia devolvida: Estrutura hierárquica e linha de comando. No entanto, as estruturas regionais, com sua própria hierarquia e liderança, têm certo grau de autonomia no funcionamento do dia a dia. C - Conglomerado hierárquico: associação de grupos do crime organizado com um único órgão de governo. O último pode variar de um corpo do tipo guarda-chuva organizado para arranjos de supervisão mais flexíveis e frouxos. D - Grupo criminoso central: varia de um grupo relativamente frouxo a um grupo coeso de indivíduos centrais que geralmente se consideram trabalhando para a mesma organização. Estrutura horizontal em vez de vertical. E - Rede criminosa organizada: definida pelas atividades de indivíduos-chave que se envolvem em atividades ilícitas em conjunto em alianças mutáveis. Eles não necessariamente se consideram uma entidade do crime organizado. Os indivíduos são ativos na rede por meio das habilidades e do capital que podem trazer.

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 lícitamente 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, 2011⁴⁹; WERNER, 2009⁵⁰), 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 caracterís-

48 MINGARDI (2007, p. 58), ao tratar sobre organizações criminosas endógenas, explica: “As que seguem a modalidade “endógena” são aquelas que nascem dentro de determinadas instituições, visando aproveitar vantagens ilegais que não estão acessíveis aos “de fora”. Normalmente são geradas dentro do aparelho estatal, mas em alguns casos aparecem em empresas. Atuam em desvio de dinheiro público, corrupção, favorecimento etc. O importante para entender esses grupos é que não se trata apenas de aproveitar as oportunidades que surgem. Implica uma atividade constante e a manutenção dos mesmos indivíduos por longos períodos em situação de poder, além do recrutamento, ou cooptação, de novos elementos que possam influir na situação. É mais provável o surgimento de organizações desse tipo em atividades que impliquem alto poder de pressão, como fiscalização, investigação, compra etc.”

49 “Nesse contexto, notamos o aparecimento de uma nova composição de organização criminosa internacional, onde se formam diversos grupos não necessariamente ligados como membros de uma estrutura piramidal e hierárquica, mas sim com a divisão de diversas células que interagem, conforme o momento da prática criminosa” (GODOY, 2011, p. 69).

50 “O crime organizado transnacional nesse cenário passa a se formar ao redor das estruturas de redes difusas de atuação econômica, aspecto fundamental para a compreensão das suas principais dimensões e de manifestações como o terrorismo e a corrupção” (WERNER, 2009, p. 19).

tica 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 surgiriam 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.

51 “A Organização criminosa se forma em decorrência de ‘indicações’ e ‘contatos’ existentes no ambiente criminal, sem qualquer compromisso de vinculação (muito menos de caráter permanente), age em determinado espaço territorial favorável para a prática dos delitos proposto, durante tempo relativamente curto (no geral alguns meses) e depois se dilui, sendo que seus integrantes – cada um vai se unir a outros agentes, formando um novo grupo em outro local” (MENDRONI, 2015, p 29).

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

52 “Criminal networks are defined by the activities of key individuals who engage in illicit activity in often shifting alliances. Such individuals may not regard themselves as being members of a criminal group, and may not be regarded as being a criminal group by outsiders. Nevertheless they coalesce around a series of criminal projects. The nature and criminal success of such networks is heavily determined by individual characteristics and skills amongst those who act as its component parts. Networks usually consist of relatively manageable numbers of individuals, although in many cases different components of the network may not work closely with (or even know each other) but be connected through another individual or individuals. Personal loyalties and ties are essential to the maintenance of the network and are key determinants of relationships. It should be noted however that various individuals within the network do not carry the same weight and the network is generally formed around a key series of individuals (or nodal points) through which most of the network connections run” (ONU, 2002, p. 41).

operações especiais de polícia judiciária⁵³, 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 TÉRMITA⁵⁴

53 “Para efeitos de aferição da produtividade policial, agora em 2013, a Polícia Federal já considera alguns elementos distintos para delimitar o conceito de Operações Especiais de Polícia Judiciária: “toda operação policial que encerre ou tenha possibilidade de encerrar uma ou mais das seguintes características: aplicação de conhecimentos especializados, aplicação de recursos ou meios técnicos especializados ou controlados, aplicação de recursos financeiros de natureza especial; mobilização de mais de 10 (dez) policiais durante a investigação, deflagração ou análise de material apreendido, ações conjuntas com outros órgãos; apoio logístico de mais de uma unidade da Polícia Federal ou órgão externo da Polícia Federal; ocorrência ou possibilidade de repercussão regional ou nacional em razão da importância dos alvos; magnitude das ações ou potencial lesivo da conduta dos indiciados; ações em mais de uma cidade; duração superior a trinta dias; implicação de quadrilha, bando ou organização criminosa ou necessidade de acompanhamento ou coordenação de parte da Unidade Central” (SANTOS, 2017, p. 19).

54 Foi realizada uma análise de informações obtidas em fontes abertas, sem citações, diretas ou indiretas, salvo as especificamente indicadas, a partir das fontes abaixo indicadas:

ALISKI, Ayr. STF absolve deputado Cláudio Puty, acusado de corrupção. 2014. Exame. Disponível em <https://exame.com/brasil/stf-absolve-deputado-claudio-puty-acusado-de-corrupcao/>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Recurso Ordinário nº 3229-23.2010.6.14.0000 Belém-PA Ministro Henrique Neves da Silva Protocolo: 17.032/2013. Disponível em blob:<https://dje-consulta.tse.jus.br/386b7538-76a3-4db2-9657-b748c0e6dda3>. Acesso em: 1 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 3693, Relator(a): Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 10/04/2014, acórdão eletrônico DJe-213 Divulg 29-10-2014. Public 30-10-2014) Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282473/false>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. Justiça Federal, Seção Judiciária do Pará. Proc. 0012048-43.2012.4.01.3900. Instaurado em 03/05/2012 Disponível em <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 1 out. 2021.

COELHO, Mario. TRE do Pará cassa mandato de Cláudio Puty. 2013. Congressoemfoco.uol. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/tre-do-para-cassa-mandato-de-claudio-puty/>, Acesso em: 2 out. 2021.

DEPUTADO federal perde mandato após operação da PF No Pará. Cidade Verde. 2013. Disponível em <https://cidadeverde.com/noticias/134072/deputado-federal-perde-mandato-apos-operacao-da-pf-no-para>. Acesso em: 1 out. 2021.

MENDES, Carlo. PF prende cinco por fraudes ambientais no Pará. Estadão, 2010, disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pf-prende-cinco-por-fraudes-ambientais-no-para,652371>. 1 out. 2021.

OPERAÇÃO da Polícia Federal combate crimes ambientais no Pará. G1.Globo, 2013. Disponível em <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2013/11/operacao-da-policia-federal-combate-crimes-ambientais-no-para.html>. Acesso em: 1 out. 2021.

PF prende 8 acusados de integrar esquema de desmatamento ilegal. 2010. Fenapef.org. Disponível em <https://fenapef.org.br/30778/>. Acesso em: 1 out. 2021.

PF prende 8 acusados de integrar esquema de desmatamento ilegal. Folha de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1311201019.htm>. Acesso em: 1 out. 2021.

PF prende 9 em operação nesta manhã. UOL, 2010. Disponível em <https://dol.com.br/noticias/policia/>

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 en-

noticia-118665-pf-prende-9-em-operacao-nesta-manha.html?d=1. Acesso em: 1 out. 2021.
PRESIDENTE do Águia é preso por crime ambiental. *FutebolDonorte*. 2010. Disponível em http://www.futebolDonorte.com/noticias_materia.php?id=44790, Acesso 08 de agosto de 2022.
TRE cassa mandato do deputado federal Cláudio Puty. 2013. *G1.Globo*. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2013/05/tre-cassa-mandato-do-deputado-federal-claudio-puty.html>. Acesso em: 1 out. 2021.

dêmica, 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.

55 “Em um ambiente onde a corrupção é mais disseminada, maior é o grau de impunidade e menor o risco de ser denunciada: as barreiras morais são minimizadas, os valores são invertidos, estigmatiza-se a honestidade, surge a corrupção sistêmica, o fenômeno deixa de ser esporádico, a busca por um parceiro de confiança, não mais, torna-se tarefa difícil” (WERNER, 2017a, p. 36).

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.

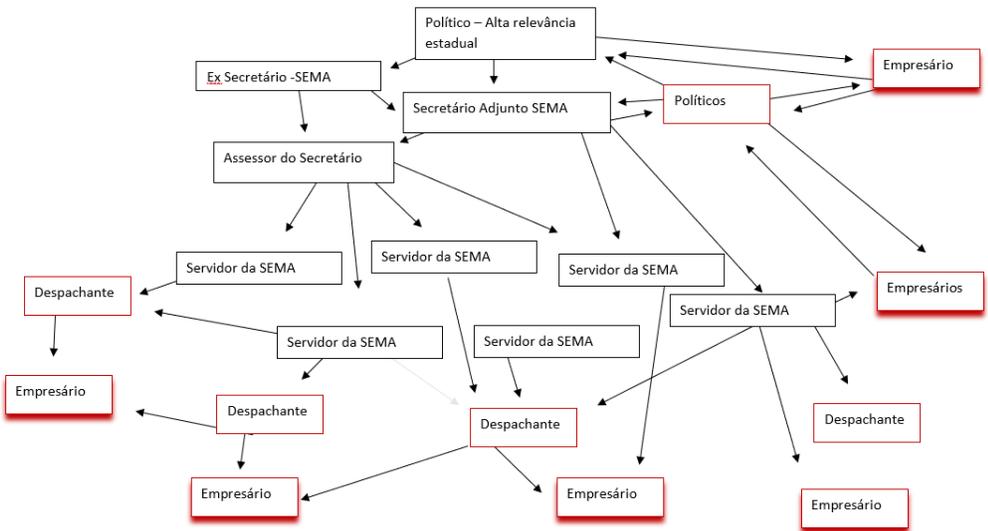
Contudo, não se pode conceber que o supraexposto não se travava de um crime de corrupção passiva, uma vez que o pedido de

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

- 56 Foi utilizada uma análise de informações obtidas em fontes abertas, sem citações, diretas ou indiretas, salvo as especificamente indicadas, a partir das fontes abaixo indicadas:
- BITTENCOURT, Mário. Operação da PF desarticula esquema que beneficiava mineradoras na Bahia. *Estadão*, 2019. Disponível em <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,operacao-da-pf-desarticula-esquema-que-beneficiava-mineradoras-na-bahia,70002697600>. Acesso em: 2 out. 2021.
- BITTENCOURT, Mário; MUNIZ, Tailane. PF apura esquema da ANM. *Correio*. 2019. Disponível: <https://www.pressreader.com/brazil/correio-da-bahia/20190129/281797105220393>. Acesso em: 2 out. 2021.
- BITTENCOURT, Mário; MUNIZ, Tailane. Mineradoras pagavam até R\$ 10 mil de propina para agilizar processos na Bahia. Polícia apreendeu R\$ 48 mil na casa de um dos funcionários afastados. *Correio*, 2019. Disponível em <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/mineradoras-pagavam-ate-r-10-mil-de-propina-para-agilizar-processos-na-bahia/>. Acesso em: 2 out. 2021.
- CASTILHO, Alceu Luís; CARVALHO, Igor; DOLCE, Júlia. Sob governo Bolsonaro, primeiro e segundo escalão da Agência Nacional de Mineração mantém vínculo com MDB. *De Olho nos Ruralistas*, 2019. Disponível em <https://deolhonosruralistas.com.br/2019/02/06/sob-governo-bolsonaro-primeiro-e-segundo-escalao-da-agencia-nacional-de-mineracao-mantem-vinculo-com-mdb/>. Acesso em: 2 out. 2021.
- COSTA JÚNIOR, Jairo; SANTOS, Luan. Indícios ligam deputado baiano a esquema de corrupção investigado pela PF. *Correio24horas*, 2019. Disponível em <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/indicios-ligam-deputado-baiano-a-esquema-de-corrupcao-investigado-pela-pf/>. Acesso em: 2 out. 2021.
- Ex-gerente da ANM nega ter recebido propina para priorizar processos. *Notícias de Mineração Brasil*. 2019. Disponível em <https://www.noticiasdemineracao.com/brasil/news/1355684/ex-gerente-danm-nega-ter-recebido-propina-para-priorizar-processos>. Acesso em: 2 out. 2021.
- MARQUES, Tiago. PF combate esquema de corrupção na Agência Nacional de Mineração na Bahia. *Agênciasertão*, 2019. Disponível em <https://agenciasertao.com/tag/operacao-terra-de-ninguem/>. Acesso em: 2 out. 2021.
- Operação da PF contra esquema de corrupção na Agência Nacional de Mineração na BA é deflagrada. *G1.Globo*, 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2019/01/28/operacao-da-pf-contra-esquema-de-corrupcao-na-agencia-nacional-de-mineracao-na-ba-e-deflagrada.gh.html>. Acesso em: 2 out. 2021.
- PF deflagra operação em Salvador e afasta gerente de agência de mineração. *Bahianotícias*, 2019. Disponível em <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/231755-pf-deflagra-operacao-em-salvador-e-afasta-gerente-de-agencia-de-mineracao.html>. Acesso em: 2 out. 2021.
- PITOMBO, João Pedro. PF desarticula esquema na Agência Nacional de Mineração na Bahia Operação determinou o afastamento de servidores do órgão. *Folha de São Paulo*. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/pf-desarticula-esquema-na-agencia-nacional-de-mineracao-na-bahia.shtml>. Acesso em: 2 out. 2021.
- RODRIGUES, Juliana. Mineradoras pagavam até R\$ 10 mil de propina para agilizar processos na Bahia, diz PF. *Metro1*, 2019. Disponível em <https://www.metro1.com.br/noticias/cidade/67936,mineradoras-pagavam-ate-r-10-mil-de-propina-para-agilizar-processos-na-bahia-diz-pf>. Acesso em: 2 out. 2021.

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

SILVA, Rodrigo Daniel Silva. Operação da PF afasta gerente da Agência Nacional de Mineração na Bahia. Ação ‘Terra de Ninguém’ afastou os dois antecessores e mais três servidores da ANM por suspeita de receberem propinas. *Véja*, 2019. Disponível em em: <https://veja.abril.com.br/coluna/bahia/operacao-da-pf-afasta-gerente-da-agencia-nacional-de-mineracao-na-bahia/>. Acesso em: 22 de ago de 2022.

SOUZA, Renato. PF descobre esquema de corrupção na Agência Nacional de Mineração na Bahia. Órgão é um dos responsáveis pela autorização para o funcionamento de barragens de rejeitos pelo país. *Correiobraziliense*, 2019, Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/01/28/interna-brasil.733517/pf-descobre-esquema-de-corrupcao-na-agencia-nacional-de-mineracao-na-b.shtml>. Acesso

SOUZA, Vagner. Coletiva de imprensa da operação Terra de Ninguém, da PF. *BNews*. Disponível em <https://www.bnews.com.br/galeria/5449-coletiva-de-imprensa-da-operacao-terra-de-ninguem-da-pf/>. Acesso 08 de ago de 2022.

SOUZA, Vagner. PF assegura que esquema na Agência Nacional de Mineração não envolvia barragens. *BNews*. 2019. Disponível em <https://www.bnews.com.br/noticias/policia/226863-pf-assegura-que-esquema-na-agencia-nacional-de-mineracao-nao-envolvia-barragens.html>. Acesso 08 de ago de 2022. . Acesso 22 de ago de 2022.

TEIXEIRA, Ailma. Coelho Jade. Terra de Ninguém: Propinas variavam entre R\$500 e R\$ 10 mil, aponta PF. *Bahianotícias*, 2019. Disponível em <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/231788-terra-de-ninguem-propinas-variavam-entre-r500-e-r-10-mil-aponta-pf.html>.

TEIXEIRA, Ailma. 'Terra de Ninguém': Ex-gerente da ANM nega ter recebido propina para favorecer empresas. *Bahianotícias*, 2019. Disponível em <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/231966-039terra-de-ninguem039-ex-gerente-da-anm-nega-ter-recebido-propina-para-favorecer-empresas.html>. Acesso em

TERRA de Ninguém: Propinas chegavam a dez mil reais. *Portaldocerrado*, 2019, Disponível em <https://portaldocerrado.com/terra-de-ninguem/>. Acesso em 08 de ago de 2022.

57 “O crime organizado mapeia os quadrantes das cidades, demarcando regiões e esquinas, delimitando suas áreas de ação; o crime institucionalizado, por outro lado, demarca cargos, estatais, ministérios e secretarias de obras, assim como megaeventos esportivos internacionais” (ALSEMO; PONTES, 2019, p. 91).

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 in-

58 TEIXEIRA, Ailma. 'Terra de Ninguém': Ex-gerente da ANM nega ter recebido propina para favorecer empresas. *Bahianotícias*, 2019. Disponível em <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/231966-039terra-de-ninguem039-ex-gerente-da-anm-nega-ter-recebido-propina-para-favorecer-empresas.html>. Acesso em: 2 out. 2021.

devidas (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 (WER-

NER, 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.

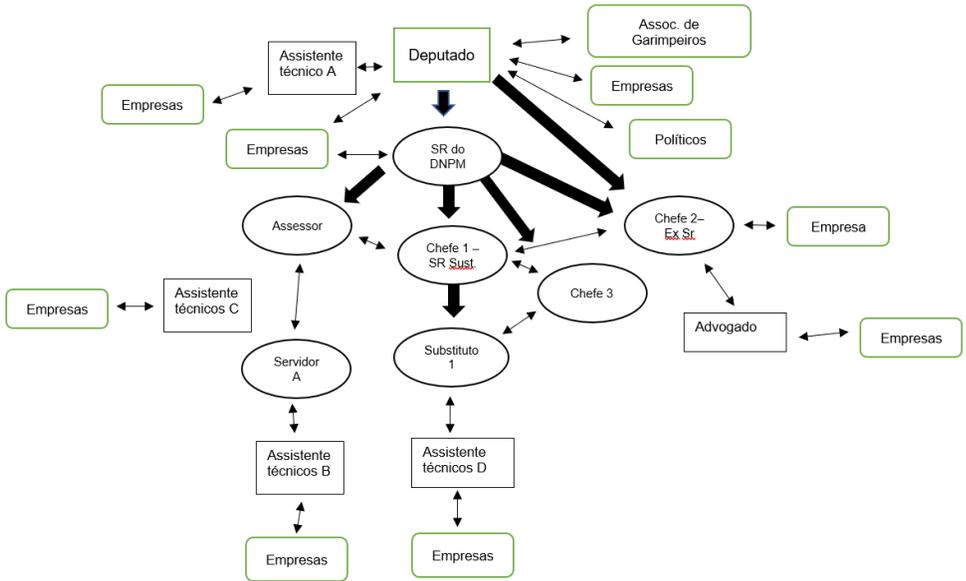
Ou seja, não havia um mínimo de controle ou a necessidade de justificção para, por exemplo, que um processo saísse da Divisão de Fiscalização e fosse encaminhado ou solicitado por servidor de setor diverso para executar ato de competência da Divisão de Fiscalização.

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.

59 “Intermediação efetuada por articuladores insere-se como mecanismo obrigatório da corrupção sistêmica pela necessidade de construir vínculos de interdependência entre os agentes políticos, e deste com os setores privados, representados por empresários e cartéis, sendo esta relação intermediada por pessoas escolhidas pela capacidade de estabelecer os contratos entre as partes, diminuir os riscos e transferir os proveitos da operação, segundo a matriz do crime organizado, tanto na tarefa de garantir o cumprimento dos acordos quanto na ocultação dos ganhos” (WERNER, 2017b, p. 202).

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 pedi-

do 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.

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 SEGUINTE OPERAÇÕES DE GRANDE REPERCUSSÃO (OPERAÇÕES ESPECIAIS) OPERAÇÃO TERRA DE NINGUÉM (2019 - CORRUPÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DO DNP/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

REFERÊNCIAS

ABADINSKY, Howard. *Organized crime*. 9. ed. Belmont (CA): Wadsworth Cengage Learning, 2009.

ANSELMO, Marcio Adriano *et al* ;. 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*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. 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. 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*. Disponível em: 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%20

DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.727, de 15 de março de 2019*. FCPE. Disponível em: 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. 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. 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. Acesso em: 9 mar. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. *Revista de Direito Administrativo*, Fundação Getúlio 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. 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/corrupcao-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. 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. Niterói(RJ): Impetus, 2007. v. IV.

GREEN, Penny; WARD, Tony. *State crime: government, 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_ijDH7NKnlLJWY9Zsc4v_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 Batlouni. *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. 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 conceptin. 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://anticorrp.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. 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. 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 Criminais (RFCC)*, v. 4, n. 8, p. 183-218, jul./dez. 2017(b).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

CASTRO JUNIOR, F. B. B. de. 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**, Brasília, vol. 13, n. 10, p. 425-479, set.-dez. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i10.963>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.