

O combate a crimes de corrupção pela Justiça Federal da Região Sul do Brasil

Lígia Mori Madeira ¹

Leonardo Geliski ¹

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre / RS – Brasil

Este artigo analisa a atuação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) no combate a crimes de corrupção. Decisões judiciais das turmas criminais entre 2003 e 2016 receberam análise de texto com o método de dicionário, traçando o perfil de crimes e réus. Apesar das mudanças na rede de instituições de *accountability*, com a deflagração de grandes operações da Polícia Federal (PF), usos tecnológicos, novos dispositivos jurídicos e alto grau de concertação entre agências, constatou-se reduzida parcela de grande criminalidade, envolvendo burocratas de médio e alto escalão e crimes sofisticados e de maior valor financeiro. Crimes de contrabando e descaminho (*petty corruption*) preponderam no Judiciário Federal do Sul do país, pelo menos nas turmas criminais, que julgam recursos de decisões proferidas por varas criminais especializadas e generalistas.

Palavras-chave: corrupção; Justiça Federal; burocratas de nível de rua.

Actuación de la Justicia Federal de la Región Sur de Brasil en el combate a crímenes de corrupción

Este artículo analiza la actuación del Tribunal Regional Federal de la Cuarta Región, en el combate a crímenes de corrupción. Las sentencias dictadas entre 2003 y 2016 por las salas de justicia criminal del TRF4 se sometieron al análisis de texto con el método de diccionario para esbozar el perfil de los crímenes y de los acusados. A pesar de los cambios en la red de instituciones de *accountability*, con el desencadenamiento de grandes operaciones de la Policía Federal, usos tecnológicos, nuevos dispositivos jurídicos y el alto grado de concertación entre las agencias, se constató una reducida porción de alta criminalidad involucrando burócratas de medio y alto escalón y crímenes más sofisticados y de mayor valor financiero. Los crímenes como contrabando y corrupción a pequeña escala (*petty corruption*) predominan en el Poder Judicial en la región sur del país, al menos en las salas de justicia criminales, que juzgan recursos de sentencias de cortes criminales especializadas y generalistas.

Palabras clave: corrupción; Justicia Federal; burócratas del nivel de la calle.

The Federal Justice act in combating corruption in Southern Brazil

This article studies the operation of the Federal Regional Court of the 4th Region (TRF4) in the fight against corruption crimes. Judgments produced by the TRF4 criminal courts between 2003 and 2016 underwent text analysis using the dictionary method, seeking to outline the profile of crimes and defendants. Despite the changes in the web *accountability* institutions, with the outbreak of major federal police operations, technological uses, new legal devices and a high degree of concentration between the agencies, there is a small proportion of grand corruption crime, involving middle and high-ranking bureaucrats and more sophisticated crimes with greater financial value. Crimes involving contraband and petty corruption take up much of the day to day of the judiciary in the south region of the country, at least in the criminal intermediate courts, where the judge appeals decisions coming from specialized and generalist criminal courts.

Keywords: corruption; Federal Justice; street-level bureaucracy.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180237>

Artigo recebido em 9 jul. 2018 e aceito em 19 fev. 2019.

[Versão traduzida]

ISSN: 1982-3134



1. INTRODUÇÃO

O tema do combate à corrupção tem ganhado cada vez mais visibilidade no Brasil. A literatura vem avançando na investigação da atuação das chamadas *web accountability institutions*, com análises significativas sobre as instituições que compõem essa rede e seu ciclo de supervisão, investigação e sanção (Praça & Taylor, 2014). Em relação às duas últimas fases do ciclo, conhecemos mais sobre a atuação da Polícia Federal (PF) e do Ministério Público Federal (MPF) (Arantes, 2011a, 2011b; Arantes, Loureiro, Couto, & Teixeira, 2010), as instituições-gatilho do sistema de Justiça Penal Federal, mas ainda há poucos estudos sobre a Justiça Federal, sua atuação e seu cotidiano.

Esta pesquisa¹ buscou investigar a atuação do sistema de Justiça Penal Federal, especificamente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), com vistas a conhecer o universo processual que circunda o tema do combate à “corrupção” em suas várias formas de tipificação penal. Busca-se caracterizar o dia a dia do sistema de Justiça Criminal Federal nessa matéria após a operação de uma série de filtros típicos das instituições de *accountability*. Assim, pergunta-se:

- Qual tipo de criminalidade chega ao Judiciário Federal e seu tribunal intermediário?
- Qual é o padrão e o perfil das ações federais de combate à corrupção julgadas no Sul do Brasil?
- Que tipo de corrupção é este (*petty x grand*)?
- Quais são os crimes concorrentes?
- Quais são os tipos de organizações criminosas encontradas?
- Qual é o perfil dos réus desses crimes de corrupção na Justiça Federal?

Apesar de ser uma pesquisa com caráter eminentemente descritivo, a hipótese geral que orienta este estudo é de que as *instituições da rede de accountability* (*web accountability institutions*), embora publicizem as ações voltadas ao combate da grande corrupção, combatem e conseguem levar à Justiça Federal, prioritariamente, a corrupção mais rasteira (*petty corruption*), aquela que envolve criminosos e agentes públicos de baixo escalão.

A partir da literatura sobre o estudo de decisões judiciais (Coacci, 2013; Oliveira & Silva, 2005), adotou-se como objeto de análise as apelações criminais produzidas pelo TRF4² no período de 2003 a 2016. Os acórdãos foram coletados por meio de pesquisa jurisprudencial centrada na expressão “corrupção”, sendo as decisões correspondentes aos julgados da 7ª e 8ª turmas do tribunal (estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná)³. Os dados foram examinados por análise de conteúdo automatizada de texto (Krippendorff, 1989), a partir do método de análise de dicionário (por meio de categorias-chave), no *software WordSTAT* (Provalis Research, 2010), de modo que esse exame do universo se centra exponencialmente no conteúdo das decisões e no mapeamento do perfil da persecução criminal dos casos de corrupção.

¹ Agradecemos os comentários dos debatedores do 9º *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* (ALACIP), do XXXI *Congreso ALAS*, do Grupo de Trabalho “Os juristas na sociedade: conflitos políticos e sentidos do direito” do 41º Encontro Anual da ANPOCS, e aos pareceristas anônimos desta publicação.

² Os tribunais intermediários que compreendem a Justiça Federal são os 5 tribunais regionais federais (TRFs): da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª região. Outros trabalhos que têm como enfoque a Justiça Federal e os julgamentos relacionados a casos de corrupção trabalham com um espectro mais amplo de instituições, analisando, além dos TRFs, as cortes superiores: o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) (Levcovitz, 2014).

³ A 7ª e 8ª turma do TRF4 foram selecionadas para o levantamento da pesquisa jurisprudencial, haja vista que esses são os colegiados responsáveis por julgar as ações criminais relacionadas ao crime de corrupção.

O artigo se estrutura em 4 seções após esta introdução: a primeira seção apresenta o referencial teórico sobre o combate à corrupção no Brasil por meio das instituições de *accountability* (*web institutions accountability*), enfocando os resultados obtidos com recente mudança institucional e interação entre as instituições; a segunda apresenta o método de análise de dicionário e a estratégia de investigação adotada nesta pesquisa; a terceira se concentra propriamente na Justiça Federal, em especial na persecução criminal federal dos crimes de corrupção, associando os debates da literatura com os achados das decisões de apelação criminal do TRF4; e a quarta tece as considerações finais.

2. O COMBATE À CORRUPÇÃO PELAS INSTITUIÇÕES DE ACCOUNTABILITY

O tema da corrupção é central nas pesquisas sobre teoria democrática e desenvolvimento político e institucional atrelado aos debates sobre esfera pública, sociedade civil e mercado (Warren, 2004). A importância desse fenômeno social/político está relacionada à sua capacidade de influenciar a governabilidade e estabilidade dos sistemas políticos, isto é, na “legitimidade dos governos, [n]a capacidade de governar e até mesmo [n]a visão genérica da população sobre o país no qual ela vive” (Avritzer & Filgueiras, 2011a, p. 7).

Na América Latina a corrupção, entendida como elemento presente na história de muitos países⁴, aparece em meio a preocupações com desenvolvimento econômico e industrialização, imbricadas em processos de mudança e ruptura institucional para adoção de parâmetros democráticos de governo (Avritzer, 2008, p. 11).

A evolução do debate teórico sobre o tema da corrupção pode ser sintetizada em duas grandes ondas: a primeira, compreendida pela teoria da modernização do início do século XX, cuja análise se baseava na crença de que valores e tradições afetam o desenvolvimento dos países e suas práticas (vertente da cultura política) de modo que a incidência da corrupção nas sociedades modernas estaria associada ao processo de evolução da sociedade e de suas instituições políticas, bem como ao grau de industrialização e de desenvolvimento dos países (Filgueiras, 2008); a segunda, a partir dos anos 1980, acredita que a coibição da corrupção se dá a partir do mercado e do desenvolvimento da burocracia (Filgueiras, 2008, p. 304), tendo como matriz teórica o neoinstitucionalismo de escolha racional e a teoria de *rent-seeking*, para a qual o comportamento dos agentes políticos visa à maximização de seus próprios interesses (Filgueiras, 2008, pp. 302-303).

Ao longo das últimas duas décadas, muitos países fizeram reformas legais e judiciais para reforçar o caráter democrático de seus governos. O conceito de *accountability* se encontra no centro do debate

⁴ Pode-se sintetizar as perspectivas analíticas sobre o fenômeno em 3 grandes abordagens: tradição cultural (Power & Taylor, 2011a) ou histórica (Avritzer & Filgueiras, 2011a); funcionalista; e a perspectiva de custos ora denominada teoria do *rent-seeking* (Avritzer & Filgueiras, 2011a). A primeira é uma das principais abordagens sobre corrupção no Brasil, vinda da longa tradição de estudos sobre o dilema do público e do privado (Power & Taylor, 2011a). A origem do fenômeno estaria atrelada às características da colonização portuguesa na formação do Estado brasileiro e no desenvolvimento da burocracia (Avritzer & Filgueiras, 2011a). “Esses argumentos culturalmente orientados são um lembrete sábio de que as instituições nunca podem ser analisadas fora do contexto” (Power & Taylor, 2011a, p. 10-11, tradução nossa). Já a perspectiva funcionalista aborda a corrupção sob o ponto de vista econômico. Para essa vertente, a corrupção pode “azeitar as relações entre o governo e os empresários e pacificar as clivagens sociais, contribuindo, assim, para a estabilidade política” (Avritzer & Filgueiras, 2011a, p. 10). Por fim, a perspectiva dos custos demonstra preocupação com o desenvolvimento econômico e os danos causados pela corrupção às economias de mercado (Avritzer & Filgueiras, 2011a). A corrupção afetaria os “investimentos e emperraria o desenvolvimento econômico ao introduzir um sistema de cobrança de propinas no interior dos órgãos burocráticos, que maximizam os custos da corrupção para os cidadãos” (Rose-Ackerman, 1999 como citado em Avritzer & Filgueiras, 2011a, p. 11).

acadêmico desde o início dos anos 1990, relacionado à literatura sobre democracia, Estado de direito, reforma e ativismo judicial.

No Brasil, os marcos desse processo são a democratização e as drásticas mudanças do desenho institucional dos sistemas político, legislativo e judicial, além da implementação de uma agenda de reforma de Estado da década de 1990, com fortalecimento, ganho de autonomia e independência das instituições de controle no país (Power & Taylor, 2011b).

O Brasil oferece uma importante lição sobre a *accountability*, não só porque é a quarta maior democracia do mundo e a maior da América Latina, mas também por sua notável evolução institucional no período recente e de mais longa experiência com a democracia. O desenvolvimento das instituições de *accountability* no Brasil tem sido amplo, dinâmico e contínuo desde a transição do governo autoritário iniciada em 1982. Várias burocracias anticorrupção, como a Controladoria Geral da União (CGU), um órgão de auditoria executiva, foram criados em todo o território. Outras, como o Ministério Público e a Polícia Federal, foram transformadas a tal ponto que já não relembram suas encarnações pré-democráticas (Power & Taylor, 2011a, p. 4, tradução nossa).

Praça e Taylor (2014) analisam a evolução da capacidade estatal por *accountability* criada no Brasil a partir de uma rede complexa e interdependente que inclui burocracias focadas em supervisão — Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU); investigação — PF; e sanção — MPF e as cortes. Avritzer e Filgueiras (2011a) somam a esses mecanismos de controle administrativo-burocrático e judicial um terceiro, que denominam *controle público não estatal*. Enquanto os primeiros autores apontam que a criação de capacidade de interação entre as diferentes agências (em termos de regras, rotinas, papéis e recursos) promoveu uma forte mudança institucional (Praça & Taylor, 2014), os segundos alertam para a importância do terceiro mecanismo sob o risco da “não integração dessas três formas de controle da corrupção desencade[ar] um processo crescente de deslegitimação da política” (Avritzer & Filgueiras, 2011a, p. 16).⁵

2.1 O combate à corrupção pelo sistema de justiça: a accountability judicial

A corrupção enquanto problema social e político tem desencadeado um grande clamor social pela moralização da política, moralismo que “promove um deslocamento da ordem do político para a ordem do mundo jurídico, em particular na dimensão penal. Esse deslocamento ocorre pelo fato de transferirmos às leis a capacidade de controle sobre a ação realizada pelo homem público” (Avritzer & Filgueiras, 2011a, pp. 8-9).

Nas modernas democracias representativas, as cortes têm desempenhado um papel central como mecanismos de controle popular e *accountability* societal, habilitando indivíduos e grupos a usar a litigância para avançar e proteger seus direitos e interesses (Peruzzotti & Smulovitz, 2006 como citado em Gloppen, Gargarella, & Skaar, 2004). As cortes são centrais no sistema de *accountability* horizontal porque sustentam a relação entre os atores estatais e a Constituição. Atuando em sua responsabilidade de proteger o direito e a Constituição, as cortes protegem os canais de controle vertical do governo,

⁵ Avritzer e Filgueiras (2011a, pp. 8-9) acreditam que “o problema da corrupção no Brasil deva ser pensado não na dimensão do moralismo e da lógica criminal, mas na de seus controles democráticos”.

contando para isso com outras instituições e agências de exercício mais especializado sobre as funções de *accountability* horizontal.

Gloppen et al. (2004, p. 17, tradução nossa) reforçam a importância das cortes apontando que “não só a função de *accountability* é o núcleo central das cortes, bem como elas têm papel fundamental para o funcionamento das demais instituições, especialmente quando há conflitos de jurisdição entre agências com funções similares”.

O Brasil tem avançado no campo das políticas judiciais de *accountability* e combate à corrupção, por meio de uma “ampliação da participação do Judiciário e do MP no controle dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo” (Arantes et al., 2010, p. 135), atrelada diretamente a um movimento de fortalecimento dessas instituições do sistema de Justiça, especialmente de ganhos de independência institucional do MP e autonomia da própria PF (Arantes, 2011b).

Em relação ao MP, verifica-se ampliação de prerrogativas e poderes da instituição para atuação tanto na esfera cível (campo de defesa dos direitos difusos e coletivos com ação civil pública) quanto na área criminal (mecanismos de investigação e instrução penal).

Apesar do controle judicial do combate à corrupção no Brasil poder ser feito por meio da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), o que constituiu uma inovação no tratamento do tema pelas instituições judiciais, na medida em que ampliou “significativamente o potencial de atuação do MP como órgão de *accountability* horizontal no sistema político brasileiro [...] promove[ndo] um caminho mais rápido e descentralizado de combate à corrupção” (Arantes et al., 2010, p. 143), esta atuação mostrou-se pouco eficaz.

A ineficiência do tratamento da corrupção como improbidade administrativa, associada ao fortalecimento institucional do MP e da PF e o aumento do número de operações policiais, induziram o deslocamento do tratamento cível para o criminal, isto é, a retomada do tratamento da corrupção como crime como principal frente de atuação (Arantes, 2011b).

Esse movimento de “retomada recente do tratamento da corrupção como crime comum, com operações policiais realizadas com a participação de membros do MP e com aval de magistrados” objetiva a “busca da redução da impunidade e da obtenção de resultados mais rápidos e concretos contra políticos e administradores” (Arantes et al., 2010, p. 143), podendo levar o réu “à reclusão de um a oito anos, além da perda do cargo do pagamento de multa” (Arantes et al., 2010, p. 142).

O autor sustenta que os primeiros deslocamentos – da esfera cível para a criminal e da esfera estadual para a federal – podem ser explicados pelo desenho institucional capaz de propiciar resultados mais efetivos nas esferas criminal e federal, isto é, maior articulação e interação entre delegados de polícia, procuradores e juizes (Arantes, 2011a). O último pode ser explicado pela motivação endógena e pelo empenho das organizações no aumento da eficácia de suas ações, a exemplo da atuação do MP sob o *standard* do voluntarismo político (Arantes, 2011b, p. 187).

A articulação entre as instituições de *accountability*, em especial por meio do trabalho conjunto da PF e do MP⁶, são marcadores de um movimento necessário de integração para o funcionamento dos mecanismos de combate à corrupção (Arantes, 2011a, 2011b).

⁶ Ressalta-se a importância da utilização de outros instrumentos e mecanismos pela PF e MP para o combate da corrupção e o crime organizado tais como a utilização de escutas telefônicas, da prisão preventiva (Arantes, 2011b) e de mandados de busca e apreensão como meios eficazes de produção e obtenção de provas (Arantes et al., 2010).

Se o controle da conduta dos administradores públicos e o combate à corrupção política conheceram significativo crescimento nos últimos anos é porque não só as instituições envolvidas estão mais ativas como a articulação triangular entre elas (Judiciário, MP e polícia) foi intensificada. Essa talvez seja a principal novidade no âmbito do sistema judicial *accountability* no Brasil recente (Arantes et al., 2010, p. 145).

A interação entre Judiciário, MP e PF é essencial para os mecanismos de combate à corrupção, uma vez que o arranjo institucional é complexo e o Judiciário só age se provocado (Arantes, 2011b). Portanto, é aí que reside a importância deste estudo, pois, apesar de apontadas ora como gargalo, ora como desempenhando papel central como coordenadoras das demais instituições, a maior parte da literatura que investiga o combate à corrupção no Brasil não destina grandes esforços para investigar o papel das cortes, especialmente a atuação da Justiça Federal na articulação entre as demais instituições de *accountability* horizontal já referidas.

O trabalho de Aranha (2017) é uma exceção, pois mapeia a atuação das instituições por meio de uma análise de fluxo longitudinal em um conjunto de casos, determinando, desde sua ocorrência, o percentual de casos que progride aos estágios subsequentes. Apesar de comum na análise de outros fenômenos criminais, tal método ainda é pouco utilizado pelos estudos de combate à corrupção.

A autora reforça posições anteriores de que, apesar da melhoria das instituições de *accountability* horizontal desde a redemocratização, com ampliação da autonomia do MP, maiores recursos e mais pessoal por parte da PF e missão precípua de auditoria e prevenção à corrupção por parte da CGU, nenhuma dessas instituições responde sozinha ou concentra todos os passos que envolvem o ciclo da *accountability*, que inclui monitoramento, investigação e sanção. A credibilidade e a efetividade da rede dependem, assim, da qualidade das relações estabelecidas entre os diferentes componentes do sistema.

Aí reside a importância do Judiciário, por ser a instituição reativa cuja efetividade no processo de *accountability* depende das instituições precedentes, especialmente da qualidade dos casos encaminhados pelo MPF, representando o último elo entre esta série de relacionamentos entre as instituições (Aranha, 2017, p. 9):

A principal responsabilidade da Justiça Federal brasileira é decidir casos envolvendo a União e entes estrangeiros, tratados internacionais e crimes contra o sistema financeiro e a ordem econômica. É seu papel decidir sobre a responsabilidade dos acusados e impor sanções legais a políticos envolvidos em práticas corruptas.

O controle judicial da corrupção é um tipo de controle assentado precipuamente na esfera jurídica. É uma forma de controle estatal que parte de um conceito formal de interesse público posto no âmbito do ordenamento jurídico. No controle judicial, parte-se da premissa de que o Judiciário deve exercer controle sobre a Administração Pública, tendo em vista um sistema de leis e regulamentos interpretados à luz de uma jurisprudência constituída pela magistratura. “O controle judicial é exercido no campo do direito, de acordo com os preceitos de neutralidade e universalização derivados da interpretação jurídica de códigos, estatutos e regulamentos” (Avritzer & Filgueiras, 2011a, p. 18).

Embora haja uma defesa da efetividade da criminalização e do controle judicial da corrupção, autores questionam o fato de que “a criminalização da corrupção contribui para o empoderamento

das instituições judiciais, deslocando a representação política da esfera parlamentar para o sistema de Justiça” (Avritzer & Filgueiras, 2011a, p. 26). Esse movimento de primazia das instituições judiciais acarretou a retirada da capacidade de “controle público exercido pela sociedade civil e privilegiou o controle realizado no interior do aparato estatal, particularmente no sistema de Justiça” (Avritzer & Filgueiras, 2011a, p. 28).

Não obstante a defesa de que o problema da corrupção deva ser pensado fora da lógica criminal, acreditamos ser necessária uma análise de como sua criminalização e punição se dá nos tribunais e quais tipos de caso prevalecem.

Se a literatura e a mídia privilegiam os grandes escândalos, será esse o cotidiano do combate judicial à corrupção? Neste estudo, a proposta reside justamente em conhecer tal cenário, investigando o último elo da cadeia — o Judiciário Federal. No entanto, antes de passar à pesquisa empírica, é fundamental conceituar corrupção, suas formas e o tratamentos normativo dispensado a essas práticas.

2.2 O crime de corrupção: conceitos, tipologias e práticas judiciais

A literatura sobre corrupção costuma apontar as robustas correlações negativas entre crescimento econômico e corrupção, os danos à democracia e às instituições de governança, ou seja, os efeitos tanto monetários quanto institucionais dessa prática (Carson & Prado, 2014).

A Transparência Internacional conceitua corrupção como “o abuso de poder utilizado para obtenção de ganho privado” (Transparency International, n./d.). Dentre suas formas estão a *grand corruption*, entendida como o abuso de alto nível que beneficia poucos às custas de muitos, causando sérios e generalizados danos aos indivíduos e à sociedade; trata-se de uma forma de corrupção com propensão à impunidade. Já a *petty corruption* é caracterizada pelo abuso de poder por parte de funcionários públicos em suas interações com os cidadãos comuns, que muitas vezes estão tentando acessar produtos básicos ou serviços em lugares como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outras agências (Transparency International, n./d.a).

A Transparência Internacional também conceitua a corrupção política, entendida como a “manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamento por tomadores de decisão política, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, seu *status* e sua riqueza” (Transparency International, n./d.b, tradução nossa).

Em relação à participação da burocracia nos crimes de corrupção, verifica-se que esse não é um fenômeno uniforme, sendo “encontrado tanto entre burocratas de nível de rua e envolvendo somas modestas de valores (*petty corruption*) quanto nos altos níveis de governo, onde oficiais manejam significativa influência e autoridade sobre ativos e receitas (*grand corruption*)” (Carson & Prado, 2014, p. 4, tradução nossa).

Junto a definições de corrupção, é importante conceituar organizações criminosas pelo grau de correlação entre as duas práticas. O Brasil adota a definição de crime organizado da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, uma conceituação genérica que considera grupo criminoso organizado um “grupo estruturado por três ou mais pessoas, existente há muito tempo e atuando concentradamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves” ou “com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material” (Brasil, 2004, como citado em Mingardi, 2014, p. 318). Por essa definição, confunde-se grupo criminoso organizado com formação de quadrilha ou bando.

Para precisar o conceito de crime organizado, é importante considerar alguns atributos, como: hierarquia de fato; vínculo com o Estado; divisão do trabalho; planejamento e previsão de lucros; poder de intimidação; lei do silêncio (Mingardi, 2014).

Mingardi (2014, pp. 320-321) apresenta uma tipologia com 3 classificações: a tradicional – “n[a] qual existe a figura do padrinho ou mestre, que é o patrono e chefe direto do novo membro”; a empresarial – cuja característica “marcante é transpor para o crime os métodos empresariais, ao mesmo tempo em que deixa de lado qualquer resquício de conceitos como honra, lealdade, obrigação, etc.”, congregando especialistas que se associam para exercer determinada atividade, com relações que não passam por vínculos familiares ou étnicos, com todos tendo uma profissão e trabalhando nela, sendo comuns as práticas de lavagem de dinheiro, roubo de veículos e receptação nesse modelo de organização criminosa; e, por fim, o modelo endógeno – cujas organizações são resultado de “grupo criminoso que nasce dentro de uma organização legal”, geralmente do aparelho do Estado, também podendo ser formadas no interior de empresas privadas. Essas organizações se originam a partir de membros que já cometiam “crimes de oportunidade” e vão organizando-se com a criação de uma cadeia de comando e divisão de tarefas. As organizações criminosas podem combinar características, sendo comuns as organizações tradicionais e as empresariais.

Conceitos tradicionais de corrupção sustentam que ela deve ser “considerada em termos de legalidade e ilegalidade, e não de moralidade e imoralidade, levando em conta as diferenças existentes entre práticas sociais e normais legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público” (Pasquino, 2010, pp. 291-292), no entanto, é importante apontar que, no Brasil, crime e corrupção existem em um espectro cujos limites são frequentemente determinados culturalmente, mais do que legalmente (Macaulay, 2011, p. 220).

Macaulay (2011) questiona, a partir do conceito de mercadorias políticas de Misse⁷, se o crime organizado corrompe agentes do Estado ou se simplesmente coopta-os para ser parceiros comerciais, por meio de extorsão e acesso privilegiado a informações sobre a polícia e suas investidas. Um quadro de economia política enfatiza os contínuos entre diferentes tipos de atividades ilegais e a forma pela qual os protagonistas estão aptos a combinar interesses entre o espectro do clientelismo político, da corrupção, do mercado econômico subterrâneo, do contrabando e da violência criminal (Macaulay, 2011, p. 220).

Dadas as peculiaridades na conceituação da corrupção no Brasil, os graus de tolerância no processo de incriminação e as possibilidades de resposta judicial que o fenômeno pode receber por parte do sistema de Justiça Criminal, consideramos importante trazer o conceito de seletividade

⁷ O conceito de mercadorias políticas se relaciona com a compreensão dos processos de trocas advindos da relação entre poder político e poder econômico, processo de tomada de decisão relacionado à noção de cálculo político (Misse, 2014). Misse (1997 como citado em Misse, 2014, p. 200) define mercadoria política como “toda mercadoria que combine custos e recursos políticos (expropriados ou não do Estado) para produzir um valor de troca político ou econômico”. Em um plano mais concreto, esse conceito normalmente é associado com “corrupção”, apesar de não se limitar a isso. A relação de poder e troca advinda da noção de “mercadorias políticas” advém do Estado e das relações de mercado, interação entre público e privado (Misse, 2014, p. 200) e de suas gramáticas políticas. A produção de mercadorias políticas é, geralmente, criminalizada, em diferentes artigos dos códigos penais, mas é reconhecida a tolerância, maior ou menor, que permite a ampla circulação de mercadorias ilícitas, entre as quais as mercadorias políticas, o que define uma área de ilegalismos cuja sanção punitiva tende a se transformar em mercadoria política (Misse, 2014). Segundo o autor, a utilização do conceito nos estudos sobre corrupção abre possibilidades de análise aos “diferentes graus de tolerância no processo de incriminação, em grande parte associados ao troca-troca de mercadorias políticas em vários níveis do Estado e do crime que se organiza como negócio e como centro de poder” (Misse, 2014, p. 202).

penal, que busca entender “como e por que o Estado privilegia a perseguição de certas condutas ou de certos grupos de criminosos ou é tolerante com outras condutas e grupos sociais” (Sinhoretto, 2014, p. 401), em função da própria desigualdade do sistema de Justiça, tanto em relação ao acesso quanto à garantia do direito de defesa.

A partir desse referencial teórico, apresentam-se a seguir as escolhas metodológicas do estudo.

3. METODOLOGIA: MINERAÇÃO DE TEXTOS E ANÁLISE DE CO-OCORRÊNCIA (REDES DE PALAVRAS)

O estudo sobre corrupção e atuação das instituições da *rede de accountability* compartilham do mesmo problema: como medir a corrupção em determinado país e/ou contexto? A maior parte dos indicadores de corrupção são medidas de percepção da população sobre as instituições formais e informais e acerca da corrupção (Levcovitz, 2014).

A fim de mapear a atuação da Justiça Federal em julgamentos de casos envolvendo o crime de corrupção, esta pesquisa reproduziu a técnica de coleta de dados com base em decisões judiciais, empregada na investigação do julgamento de políticas sociais nos Tribunais Regionais Federais (TRFs) (Madeira & Geliski, 2017). Nesta pesquisa, utiliza-se a consulta de jurisprudência, a partir do verbete “corrupção”, para conhecer a atuação da 7ª e da 8ª turma criminal do TRF4, no período de 2003 a 2016.

O universo desta pesquisa compreende decisões disponíveis na plataforma de pesquisa jurisprudencial do TRF4 (Justiça Federal da 4ª Região, n.d.), sendo representativo das decisões disponibilizadas — ou seja, pode não ilustrar a totalidade de decisões.

Assim como em Levcovitz (2014), os achados apresentam um indicativo das demandas judiciais e seus contextos sociais (características do fato julgado), esbarrando na mesma dificuldade de medida dos casos de corrupção. Quanto à natureza do banco de dados elaborado para esta pesquisa, ele foi composto por dados não estruturados (textos), de modo que o conjunto de acórdãos coletados das turmas do TRF4 compõe o *corpus* de análise.

Por se tratarem de dados textuais, adotamos a análise automática de conteúdo de textos por meio de montagem de dicionário⁸, um ramo da análise textual, como metodologia de análise desta pesquisa. O método de análise de conteúdo, nesse caso a partir do exame do teor das decisões e da análise de suas narrativas, considera os textos unidades de informação dotadas de significados e elementos constituintes e produtos do espaço social (contexto) de produção dos documentos (Krippendorff, 1989). Nesta pesquisa, o conjunto de decisões do TRF4, coletado por meio da pesquisa jurisprudencial, forma o *corpus* analisado (unidade de análise) e o tribunal é seu contexto.

A fim de conhecer o dia a dia de atuação da Justiça Federal, optou-se por utilizar o método de dicionário para categorizar e mapear o conteúdo das decisões quanto aos tipos de crimes julgados, associados ao verbete “corrupção”; às relações entre diferentes delitos; ao perfil dos atores e réus das demandas; e à lógica de funcionamento do Judiciário como última instituição de atuação na rede de *accountability*.

O método de dicionário é utilizado para “avaliar quais palavras aparecem em um texto permitindo classificar documentos em categorias” (Grimmer & Stewart, 2013, p. 8, tradução nossa). Essa técnica de análise exige que se conheça os documentos analisados, uma vez que o dicionário

⁸ O dicionário de termos consta no Quadro A do Apêndice deste artigo.

e suas categorias devem estar alinhados com o contexto empírico (TRF4) e o uso específico de determinados termos nos textos (Grimmer & Stewart, 2013, p. 8). Nesta pesquisa, o primeiro passo foi o mapeamento das palavras de acordo com sua frequência de ocorrência nas ementas e nos relatórios das decisões judiciais, possibilitando a estruturação dos termos do dicionário a partir dos crimes identificados nos textos. O dicionário foi montado com 54 palavras-chave correspondentes a tipos penais de 10 leis federais: Código Penal brasileiro; Código de Trânsito brasileiro; Estatuto do Desarmamento; Lei de Abuso de Autoridade; Lei de Crimes contra a Ordem Tributária; Lei de Drogas; Lei de Lavagem de Dinheiro; Lei do Colarinho Branco; Lei dos Crimes Ambientais; e Lei de Sonegação Fiscal.

Os crimes foram analisados com base na co-ocorrência de palavras, isto é, na identificação dos vínculos de conceitos-chaves destacando as situações em que há maior incidência no texto de que uma palavra apareça associada a outra. A análise de co-ocorrência possibilita a construção de redes de palavras (Verd & Lozares, 2014), que auxiliam na visualização dos padrões de construção textual — nesse caso, quais crimes (termos) estão mais associados entre si. O *corpus* foi submetido à análise qualitativa tradicional, interpretando os achados à luz da literatura sobre a atuação das redes de *accountability* e das dinâmicas da persecução criminal.

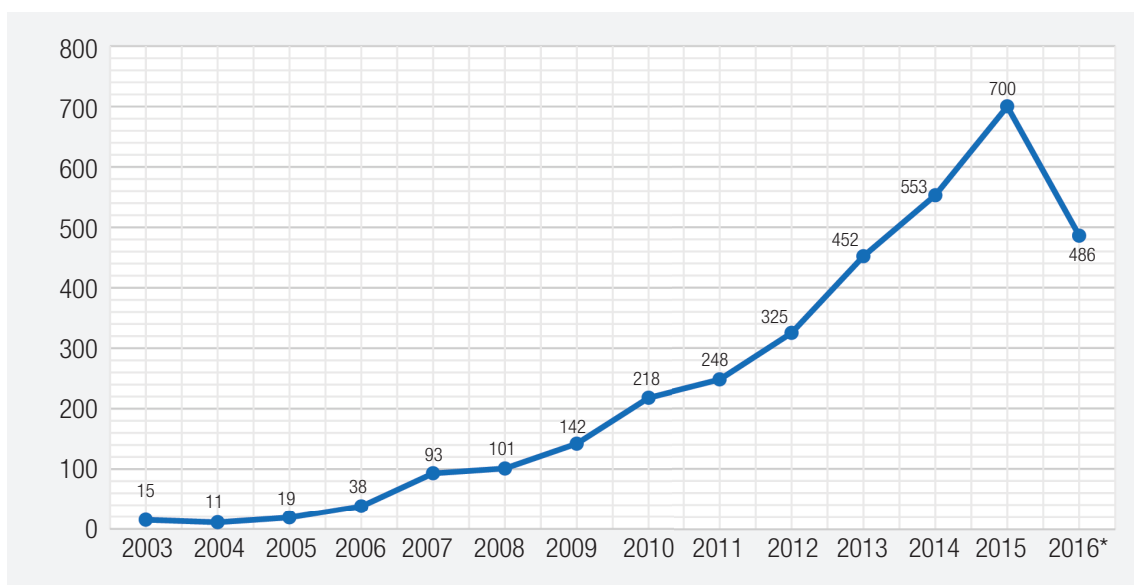
4. A PERSECUÇÃO CRIMINAL FEDERAL NA REGIÃO SUL DO BRASIL

A importância de olharmos para a atuação dos tribunais reside em ampliar a análise do espectro da atuação da rede de instituições de *accountability* para além da PF e do MP. Essa importância é reforçada pela abordagem de Power e Taylor (2011a, p. 19), que destacam que “[o] Judiciário Federal e os tribunais eleitorais são receptores de grande parte do esforço do Ministério Público”. Sendo o MP e a PF figuras centrais da persecução criminal federal, em especial no que tange ao combate à corrupção, o olhar sobre decisões recursais de tribunais intermediários possibilita a identificação desse cenário geral e a produção de informações sobre o que se pune e quem é punido e se os grandes casos de corrupção noticiados na mídia representam o *agenda setting* do Judiciário.

[O] sistema judiciário brasileiro é preponderantemente reativo e sua efetividade no processo de *accountability* depende fortemente de instituições próximas e, especialmente, da qualidade dos casos encaminhados pelo Ministério Público, com contribuições de instituições antecedentes, como CPIs [Comissões Parlamentares de Inquérito] e Polícia Federal (Power & Taylor, 2011a, p. 20).

A partir do levantamento das decisões recursais de apelações e de outros instrumentos (isto é, *habeas corpus*, mandado de segurança etc.) que resultaram em julgamentos na segunda instância pelo TRF4, derivados da atuação da Justiça Federal dos 3 estados do Sul do país, chegou-se ao universo de 3.401 decisões no período de 2003 a 2016. O exame das ementas de acórdãos de processos julgados pela 7ª e 8ª turma do tribunal dá pistas de que há aumento dos casos no TRF4 no transcorrer desses 13 anos (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1 UNIVERSO DE DECISÕES JUDICIAIS SOBRE “CORRUPÇÃO”



* 2016: foram coletadas e analisadas as decisões até novembro de 2016.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Esse crescimento condiz com os achados de Levcovitz (2014), que, ao examinar a Justiça Federal (comum), os TRFs, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), identificou um significativo aumento de casos de julgamento de crimes de corrupção na Justiça Federal (tribunais intermediários e superiores) no período de 1991 a 2010, o que representaria naquele período “um crescimento surpreendente de aproximadamente [10] vezes, de 50 para 500 ações anuais julgadas” (Levcovitz, 2014, p. 28). Em contrapartida, trabalhos como Costa e Oliveira (2016, p. 161) destacam que raramente os processos criminais no Brasil advêm de “trabalhos de investigação criminal. Na maior parte dos casos denunciados não houve efetivamente trabalho de investigação criminal, pois os acusados foram presos em flagrante (53,7%) ou já estavam presos por outros crimes (6,3%)”.

Partindo desses dois cenários, de processos de persecução criminal sem a devida instrução de investigação criminal e de um aumento no número de decisões criminais sobre casos de corrupção na Justiça Federal, o olhar sobre a atuação do Judiciário apoiado no exame de seus julgamentos é necessário para compreender a dinâmica dos processos relacionados aos crimes de corrupção e se estes reproduzem os cenários mencionados anteriormente.

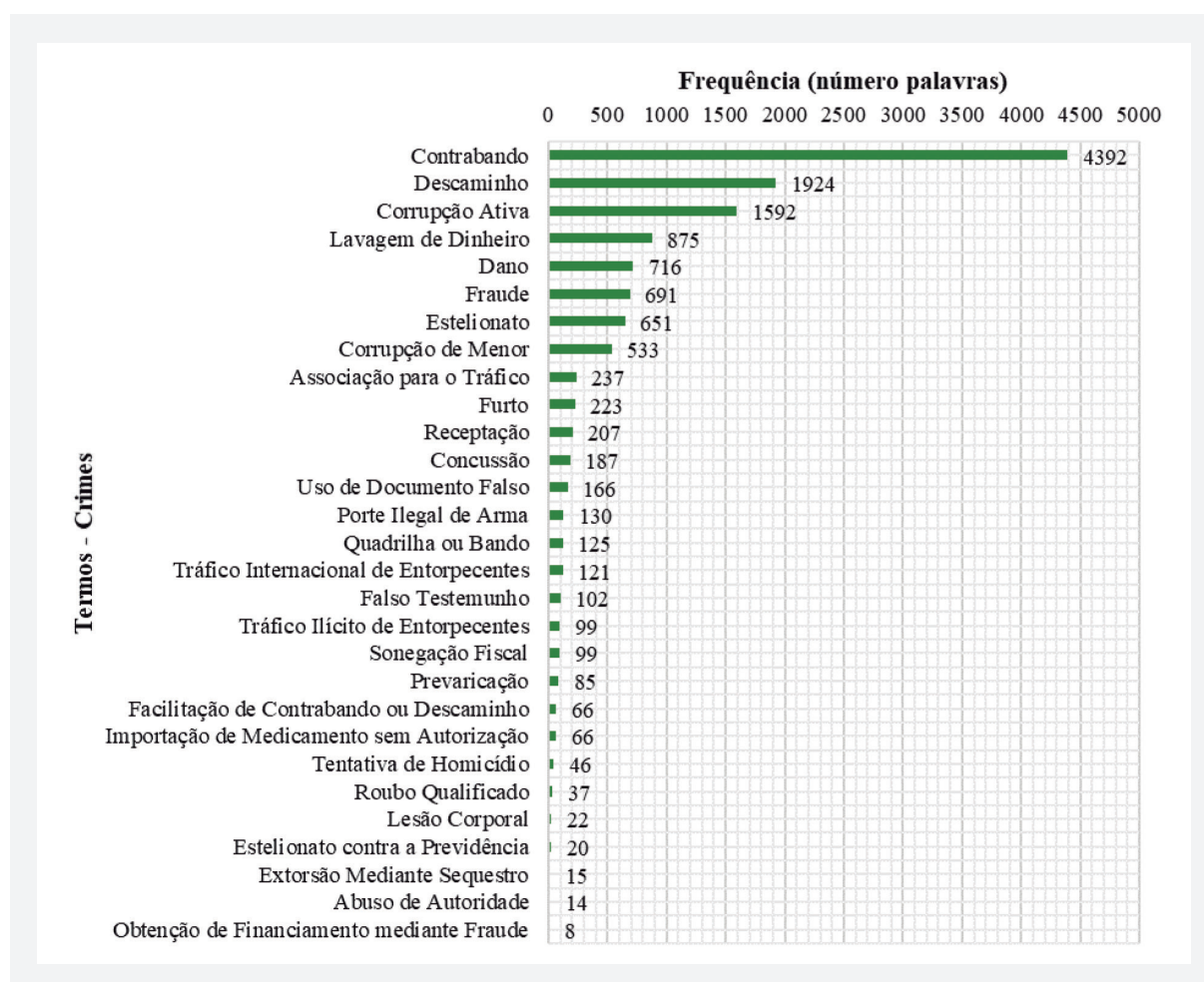
Ao olhar as decisões judiciais como fonte de pesquisa, amplia-se o leque da investigação sobre a corrupção no país para além dos indicadores tradicionais de percepção, baseados em *surveys*. Levcovitz (2014) sustenta a dificuldade de aferir a real ocorrência da corrupção, uma vez que grande parte dos casos corresponde ao fenômeno da “cifra oculta”, isto é, parte dos casos ilícitos que nunca foram ou serão descobertos (Levcovitz, 2014, p. 28). Desse modo, nossa análise retrata o cenário da persecução penal judicial federal no âmbito da região Sul e não o cenário da realidade de casos de corrupção nos estados.

A análise da co-ocorrência e frequência dos crimes encontrados em nossa base de dados demonstra serem o contrabando e o descaminho os tipos penais que caracterizam o dia a dia da persecução

criminal federal em termos de combate à corrupção. Utilizando a classificação de corrupção da Transparência Internacional, fica clara a prevalência de *petty corruption* e não da *grand corruption* ou mesmo da corrupção política.

O Gráfico 2 não deixa dúvidas quanto à preponderância desses crimes em detrimento de outros tipos penais mais conhecidos e difundidos na mídia, como a lavagem de dinheiro, a fraude e o estelionato. Crimes englobados pela conceituação de criminalidade urbana violenta ou criminalidade violenta são bastante menos recorrentes na Justiça Federal, como tráfico internacional de entorpecentes, tráfico ilícito de entorpecentes, associação para o tráfico, roubo qualificado, extorsão mediante sequestro e tentativa de homicídio.

GRÁFICO 2 CO-OCORRÊNCIA E FREQUÊNCIA DOS CRIMES NA ANÁLISE POR DICIONÁRIO⁹

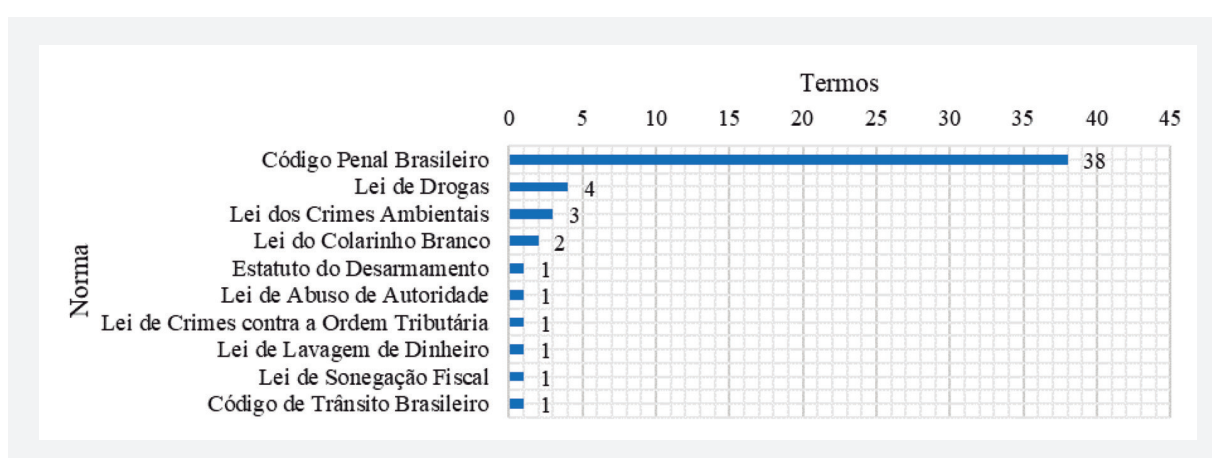


Fonte: Elaborado pelos autores.

⁹ A relação da frequência de palavras consta na Tabela B do Apêndice deste artigo.

Quanto à legislação mobilizada nos julgamentos do TRF4, a norma prevalente é o Código Penal brasileiro, que tipifica os crimes contra a Administração Pública, seguida por legislações especializadas, como a Lei de Drogas, a Lei de Lavagem de Dinheiro, com o crime de “lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores”, a Lei do Colarinho Branco, com os crimes de “evasão de divisas” e “obtenção de financiamento mediante fraude”, além de outras leis, como: Código de Trânsito brasileiro, Estatuto do Desarmamento, Lei de Abuso de Autoridade, Lei de Crimes contra a Ordem Tributária, Lei de Drogas, Lei dos Crimes Ambientais e Lei de Sonegação Fiscal (ver Gráfico 3).

GRÁFICO 3 LEGISLAÇÃO MOBILIZADA NOS JULGAMENTOS



Fonte: Elaborado pelos autores.

Uma vez que nosso objetivo é traçar o perfil dos julgados levando em conta o perfil dos réus e o tipo de criminalidade encontrada, por meio de análise qualitativa do teor dos julgamentos, observamos que a maior parte dos crimes encontrados refere-se a delitos cometidos por camadas baixas, ora corroborando que essa é a criminalidade mais recorrente, ora reforçando os já conhecidos achados sobre a seletividade do sistema de Justiça Criminal (Sinhoretto, 2014) em perseguir condutas das camadas mais baixas em contraste com os grandes casos de corrupção.

Novamente em termos de referências, a Figura 1 ilustra a prevalência dos crimes de contrabando associados ao descaminho, seguidos pela corrupção ativa.

Ao analisar qualitativamente, também se verifica que uma expressiva parte das ementas se refere ao contrabando de cigarros (4.000 referências), sendo o contrabando de cigarros vindos do Paraguai para ser distribuídos em toda a região Sul a maior parte dos crimes descritos nos julgados. Contribuindo com o retrato da criminalidade encontrada, no tocante ao perfil dos réus, a maioria dos ganhos relacionados a esses crimes corresponde a R\$ 2.000,00 por transporte. Chama a atenção que, apesar do aparente perfil socioeconômico baixo dos réus, mais da metade dos casos conta com a defesa por advocacia privada (62,3%), sendo de 37,7% dos casos a referência à Defensoria Pública da União (DPU), o que pode ser confirmado por outros estudos sobre contrabando e crimes de fronteira quanto ao caráter organizado dessa prática delitativa. Se formos considerar que tais crimes ocorrem com níveis razoáveis de organização, os conceitos de organização criminosa expostos no

referencial teórico nos levam a crer não se caracterizar o que Mingardi (2014) denomina *organizações criminais empresariais*, com os achados indicando um modelo que estaria situado entre as organizações tradicionais e as empresariais.

FIGURA 1 CLUSTER DE PROXIMIDADE DOS CRIMES NAS DECISÕES JUDICIAIS



Fonte: Elaborada pelos autores.

Aqui também é possível referir, partindo do conceito de mercadorias políticas de Misse (2014), que o contrabando se insere no âmbito de

[...] práticas sociais de inúmeros trabalhadores¹⁰, ocupados nas diferentes atividades originadas pelas relações estabelecidas no mercado paraguaio [...]. No interior de um universo dinâmico, milhares de sujeitos sociais disputam e se articulam em torno de interesses diversos, a luta pela sobrevivência de uns divide o mesmo território com os esforços ambiciosos de outros pelo lucro alto e fácil (Cardin, 2012, p. 208).

Encontramos 5 padrões de incidência de tipos penais, em ordem crescente do índice de ocorrência e vínculos: a) prática do crime de contrabando aparece relacionada com descaminho e corrupção ativa, ao se associar a tipificação de corrupção passiva se atrela à concussão; b) sonegação

¹⁰ “As práticas regulamentadas se misturam com as irregulares numa relação de interdependência, e os diferentes sujeitos envolvidos nas atividades derivadas do comércio com o Paraguai são nivelados e observados pela mídia e pelo poder público de forma generalizada. Mas isso se deve ao fato da organização do comércio e da logística de funcionamento do turismo de compras, do ‘circuito sacoleiro’ e do contrabando de armas e drogas possuir inúmeros pontos de intersecção. As lojas e os vendedores que disponibilizam as mercadorias no mercado de Ciudad del Este, e os ‘freteiros’ contratados para transportar as compras realizadas para o Brasil, muitas vezes prestam serviço para os turistas e também para os ‘compristas’ (‘laranjas’ e ‘sacoleiros’), onde a diferença entre as práticas encontra-se exclusivamente na quantidade de produtos adquiridos” (Cardin, 2012, p. 214).

fiscal, lavagem de dinheiro e evasão de divisas; c) crime de receptação, relacionado com o uso de documento falso e porte de arma de fogo; d) apropriação indébita e falsificação de documento público; e e) associação ao tráfico e tráfico ilícito de entorpecentes (ver Figura 2).

FIGURA 2 REDES DE PALAVRAS DE CO-OCORRÊNCIA DOS CRIMES NAS DECISÕES JUDICIAIS



Fonte: Elaborada pelos autores.

Dentre os 5 padrões de relacionamento visualizados na rede de palavras, onde os nós são os crimes (palavras) e os laços são as chances de que uma palavra apareça no mesmo segmento de texto¹¹, o primeiro padrão de relacionamento ilustra a lógica de integração entre um dos principais crimes identificados na atuação da Justiça Federal, o contrabando. O relacionamento entre palavras mostra o caminho da prática de corrupção ativa e o descaminho, praticado por particular, direcionado ao crime de contrabando, escopo criminal transnacional, para o acesso ao servidor público da ponta (burocrata de nível de rua) com os crimes de corrupção passiva e concussão.

Novamente, pode-se discutir as categorias de crime organizado (Mingardi, 2014) e de mercadorias

¹¹ A medida de correlação é similar à construção de matrizes de relacionamento, a frase (segmento de texto) é dividida por palavra e segmentada, testando as chances de que um termo apareça associado a outro. O recurso do *WordStat* denomina esse procedimento “matriz de co-ocorrência de palavras-chave” (*keyword co-occurrence matrix*), uma análise de frequência para determinar os laços (Provalis Research, 2010).

políticas (Macaulay, 2011; Misse, 2014) e os graus de corrupção ou cooptação de agentes públicos por parte de agentes envolvidos com atividades ilegais. Cardin (2012, p. 215), analisando etnograficamente o cenário da fronteira, contexto no qual ocorre a maioria dos crimes de contrabando e descaminho encontrados nesta análise, aponta que

[...] a relação entre o “circuito sacoleiro” e o contrabando de armas e drogas é mais delicada, pois ambas as atividades possuem organizações semelhantes e, muitas vezes, ocupam o mesmo espaço de distribuição. Esta situação permite generalizações e uma condenação primária de qualquer prática social vinculada ao transporte ilegal de mercadorias disponibilizadas no Paraguai, independentemente do tipo da mercadoria. Deste modo, o contrabandista responsável pela negociação de produtos ilícitos (drogas, por exemplo) não é separado daquele que trabalha [com] transporte e revendendo periféricos de computador sem o pagamento dos tributos específicos. Em outras palavras, atividades juridicamente distintas acabam sendo equiparadas na cotidianidade pela mídia e pela forma de combate exercida pela Receita e Polícia Federal.

Reforçando o entendimento acima, verificamos que nos julgamentos, apesar de crimes de baixo valor pecuniário, raramente se aplica o princípio da insignificância ou bagatela, geralmente pela quantidade de mercadorias apreendidas (em média são apreendidas 400 caixas de cigarro por flagrante), ainda que os acórdãos discutam sobre o emprego desse princípio.

Seguindo os sinais da recorrência e da seletividade nos crimes cometidos por camadas baixas, encontramos nas decisões mais de 1.000 registros se referindo ao termo “vulgo” ao tratar dos réus – uso de expressão característica na criminalidade de varejo, salvo algumas grandes operações criminosas, como a Lava Jato e as listas da Odebrecht. O emprego dessa expressão se encontra vinculado aos seguintes crimes: furtos e roubos a instituições bancárias; organizações criminosas atuantes em roubo de joias em instituições bancárias com contratos de penhor; intermediação de ouro; doleiros; tráfico de drogas; moeda falsa – produção, armazenamento, distribuição e receptação; receptação de objetos; e estelionato. Já em alusão ao uso do termo “laranjas” (cerca de 200 referências), a maior parte dos crimes se refere a: fraude ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) — créditos trabalhistas; contrabando e rede de corrupção de agentes públicos; empréstimo de conta bancária para movimentação por organizações criminosas; transportadora que faz transporte de drogas; e receptação de armas para uso em organização criminosa.

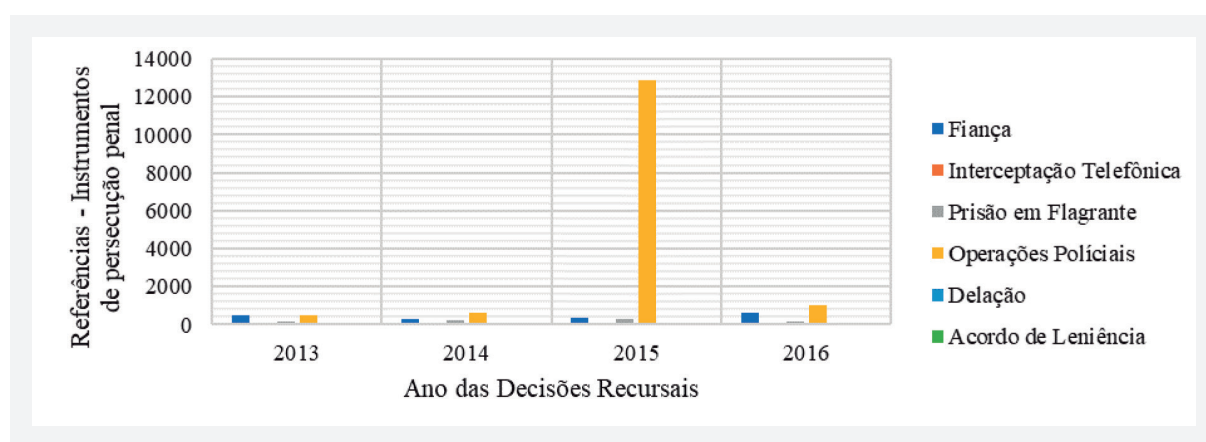
A respeito do perfil dos burocratas envolvidos nos crimes de “corrupção”, a alusão a agentes públicos (isto é, agentes, servidores e funcionários públicos) encontra-se em mais de 1.000 referências. Foram encontrados, em sua maioria, profissionais de nível de rua (Lipsky, 2010), tais como policiais (federais, rodoviários federais); agentes de fronteira da Receita Federal; professores de instituições federais de ensino; fiscais do trabalho, do INSS e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá); funcionários do Ministério da Pesca e Agricultura e de grandes empresas públicas (isto é, Petrobras e Eletrobras). Em menor escala, encontramos representantes do médio e alto escalão, como delegados, juízes e procuradores.

Embora a literatura aponte mudanças institucionais importantes no desenho das instituições da rede de *accountability* horizontal (Arantes et al., 2010) que proporcionam maior grau de concertação entre elas, aumentando a efetividade do combate à corrupção por meio da via criminal (Arantes, 2011a, 2011b), corroborando a análise de Aranha (2017) de que a credibilidade e a efetividade da

rede dependem da qualidade das relações estabelecidas entre os diferentes componentes do sistema, verificamos grande distância entre os casos de *grand corruption* recentemente objeto da malha do sistema de Justiça Criminal e seu fluxo, da imensa maioria de casos de *petty corruption* que fazem o cotidiano das varas federais criminais no Sul do Brasil.

É nesse cenário mais restrito da *grand corruption* que novas práticas de investigação e instrução penal se destacam, por meio do uso da interceptação telefônica, da delação e dos acordos de leniência. A adoção dessas novas práticas começa a aparecer timidamente em nosso *corpus* a partir de 2013, sendo a delação e os acordos de leniência iniciados em 2015.

GRÁFICO 4 NOVAS PRÁTICAS DE INVESTIGAÇÃO E INSTRUÇÃO PENAL



Fonte: Elaborado pelos autores.

Encontramos cerca de 300 referências à interceptação telefônica utilizadas justamente em situações de *grand corruption* envolvendo os seguintes crimes: tráfico internacional de entorpecentes; fraude ao INSS; advocacia administrativa; crime de organização criminosa; concurso de crimes de tortura, corrupção passiva, extorsão, peculato, formação de quadrilha e receptação; corrupção passiva e facilitação ao descaminho/contrabando; roubo de armas; organização criminosa no interior dos presídios; dinheiro falso. Já os outros dois institutos, delação e acordo de leniência, apareceram em poucas referências de nosso *corpus* de análise, provavelmente por ele cobrir um universo de acordos anterior à disseminação do uso dessa prática em casos de *grand corruption*.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a grande corrupção (*grand corruption*) esteja na mídia e no imaginário das pessoas, é a pequena corrupção (*petty corruption*) que toma conta do dia a dia da Justiça Federal no Sul do país. Encontramos por meio da análise dos acordos que os crimes de contrabando e descaminho, especialmente ocorridos em zonas de fronteira internacional, constituem a maioria da corrupção julgada pelo TRF4, somada a outros tipos penais que envolvem servidores públicos de baixo escalão e somas financeiras que, individualmente, não se revelam muito vultosas. Um olhar generalizante

revela uma reprodução de réus e organizações criminosas não empresariais, restringindo as categorias a uma dezena de crimes. Na outra ponta da cadeia, em escala bastante reduzida, encontra-se a grande criminalidade, envolvendo burocratas de médio e alto escalão e crimes mais sofisticados e de maior valor financeiro. Para estes é que são deflagradas as grandes operações da PF, seus usos tecnológicos (interceptações telefônicas e grampos) e os novos dispositivos jurídicos (delação premiada e os acordos de leniência) que garantiram a recente visibilidade e legitimidade institucional ao triângulo PF, MPF e JF.

Se a resposta para tamanha desigualdade se dá pela realidade empírica da criminalidade ou pela seletividade penal e suas tradicionais escolhas pelos crimes das camadas mais baixas da população, é difícil saber.

A partir desse quadro inicial, a pesquisa se direciona para dois tipos complementares de análise: um primeiro é voltado a conhecer melhor o cenário dos crimes aqui descritos, construindo tipologias que envolvam o exame da participação de agentes públicos em crimes de corrupção, ampliando, portanto, a análise a respeito do perfil dos réus e de seus defensores, também investigando a atuação de escritórios de advocacia e da Defensoria Pública da União.

Um segundo desdobramento refere-se às mudanças institucionais e efeitos obtidos com a criação de varas criminais especializadas na Justiça Federal e sua disseminação por todo o país, gerando separação entre o julgamento da *petty corruption* por varas generalistas e da *grand corruption* (por envolver crime organizado, lavagem de dinheiro e corrupção) por varas especializadas.

A diferença de atuação entre varas especializadas e varas generalistas no que se refere aos tipos de crimes, ao perfil dos réus, mas especialmente quanto ao fluxo da justiça criminal, medindo tempos de julgamentos, é um importante objetivo desta grande agenda de pesquisa em curso.

Acreditamos poder contribuir, com esta investigação, e com as pesquisas que se encontram em desenvolvimento, para que o conhecimento sobre o papel da Justiça Federal no combate à corrupção transcenda seu papel reativo, como último elo da cadeia da rede de instituições de *accountability*.

Esta se mostra uma agenda de pesquisa fundamental para a ciência política e para as políticas públicas brasileira.

REFERÊNCIAS

- Aranha, A. L. M. (2017). Accountability, corruption and local government: mapping the control steps. *Brazilian Political Science Review*, 11(2).
- Aranes, R. B. (2011a). Polícia Federal e construção institucional. In L. Avritzer, & F. Filgueiras (Orgs.), *Corrupção e sistema político no Brasil* (pp. 99-132). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Aranes, R. B. (2011b). The Federal Police and the Ministério Público. In T. Power, & M. Taylor (Eds.), *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability* (pp. 184-217). Notre Dame, IN: University of Notre Dame.
- Aranes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. C. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 109-147). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Avritzer, L. (2008). Introdução. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. Starling (Orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas* (pp. 11-18). Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.
- Avritzer, L., & Filgueiras, F. (2011a). *Corrupção e controles democráticos no Brasil* (Textos para Discussão Cepal-Ipea n. 32). Brasília, DF: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe & Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Avritzer, L., & Filgueiras, F. (Orgs.). (2011b). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Cardin, E. G. (2012). Trabalho e práticas de contrabando na fronteira do Brasil com o Paraguai. *Geopolítica(s)*, 3(2), 207-234.
- Carson, L., & Prado, M. (2014, July). *Mapping Corruption & its Institutional Determinants in Brazil* (IRIBA Working Paper No. 8). Manchester, England: International Research Initiative on Brazil and Africa.
- Coacci, T. (2013). A pesquisa com acórdãos nas ciências sociais: algumas reflexões metodológicas. *Mediações*, 18(2), 86-109.
- Costa, A. T. M., & Oliveira, A., Júnior. (2016). Novos padrões de investigação policial no Brasil. *Sociedade e Estado*, 31(1), 147-164.
- Filgueiras, F. (2008). Marcos teóricos da corrupção. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. Starling (Orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas* (pp. 299-306). Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.
- Gloppen, S., Gargarella, R., & Skaar, E. (2004). *Democratization and the judiciary: the accountability function of courts in new democracies*. London, England: Routledge.
- Grimmer, J., & Stewart, B. M. (2013, January). *Text as data: the promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts*. Recuperado de <https://web.stanford.edu/~jgrimmer/tad2.pdf>
- Justiça Federal da 4ª Região. (n.d.). Pesquisa de jurisprudência. Recuperado de <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>
- Krippendorff, K. (1989). Content analysis. In E. Barnouw, G. Gerbner, W. Schramm, T. L. Worth, & L. Gross (Eds.), *International encyclopedia of communication* (Vol. 1, pp. 403-407). New York, NY: Oxford University Press.
- Levcovitz, S. (2014, outubro). A corrupção e a atuação do Judiciário Federal 1991-2010. In *Anais do 38o Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, MG.
- Lima, R. S., Ratton, J. L., & Azevedo, R. G. (Orgs.). (2014). *Crime, polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo, SP: Contexto.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th Ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., & Pacheco, R. S. (Orgs.). (2010). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Macaulay, F. (2011). Federalism and state criminal justice systems. In T. Power, & M. Taylor (Eds.), *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability* (pp. 218-249). Notre Dame, IN: University of Notre Dame.
- Madeira, L. M., & Geliski, L. (2017). Políticas sociais nos tribunais intermediários: tribunais regionais federais em evidência. *Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2017(23), 305-326.
- Mingardi, G. (2014). Crime organizado. In R. S. Lima, J. L. Ratton, & R. G. Azevedo (Orgs.), *Crime, polícia e Justiça no Brasil* (pp. 318-324). São Paulo, SP: Contexto.

- Misse, M. (2014). Mercadorias políticas. In R. S. Lima, J. L. Ratton, & R. G. Azevedo (Orgs.), *Crime, polícia e Justiça no Brasil* (pp. 198-203). São Paulo, SP: Contexto.
- Oliveira, F. L., & Silva, V. F. (2005). Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação. *Sociologias*, 7(13), 244-259.
- Pasquino, G. (2010). Corrupção. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Orgs.), *Dicionário de política* (pp. 293-291). Brasília, DF: Ed. UnB.
- Power, T., & Taylor, M. (2011a). Introduction: accountability institutions and political corruption in Brazil. In T. Power, & M. Taylor (Eds.), *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability* (pp. 1-28). Notre Dame, IN: University of Notre Dame.
- Power, T., & Taylor, M. (Eds.). (2011b). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*, IN
- Praça, S., & Taylor, M. M. (2014). Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. *Latin American Politics and Society*, 56(2), 27-48.
- Provalis Research. (2010). *WordStat 6: content analysis module for QDA Miner & SimStat. User's guide*. Montreal, Canada: Author.
- Sinhoretto, J. (2014). Seletividade penal e acesso à Justiça. In R. S. Lima, J. L. Ratton, & R. G. Azevedo (Orgs.), *Crime, polícia e Justiça no Brasil* (pp. 400-410). São Paulo, SP: Contexto.
- Transparency International. (n./d.a). *What is corruption?* Página online do Transparência Internacional, sem paginação, data de publicação. Recuperado de <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>.
- Transparency International. (n./d.b). *Anti-corruption glossary: political corruption*. Página online do Transparência Internacional, sem paginação, data de publicação. Recuperado de https://www.transparency.org/glossary/term/political_corruption.
- Verd, J. M., & Lozares, C. (2014). Reconstructing social networks through text analysis: from text networks to narrative actor networks. In, S. Domínguez, & B. Hollstein (Eds.), *Mixed methods social networks research: design and applications* (pp. 269-304). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Warren, M. E. (2004). What does corruption mean in a democracy? *American Journal Of Political Science*, 48(2), 328-343.

Lígia Mori Madeira



<https://orcid.org/0000-0003-3657-3153>

Doutora em Sociologia; Professora dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVC/UFRGS); Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS). E-mail: ligiamorimadeira@gmail.com

Leonardo Geliski



<https://orcid.org/0000-0001-6948-761X>

Doutorando e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Graduado em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER) e em Políticas Públicas pela UFRGS; Pesquisador do Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS). E-mail: leonardo.geliski@ufrgs.br

APÊNDICES

Dicionário de tipos penais utilizados para análise e frequência de palavras

Abaixo descrevemos as palavras localizadas na análise de dicionário e classificadas como termos-chave de processamento da análise textual no software *WordStat*. Conjuntamente com o termo, identificamos o tipo penal correspondente na legislação brasileira.

QUADRO A PALAVRAS DA ANÁLISE DE DICIONÁRIO E O TIPO PENAL RELACIONADO A ELAS

Termo	Crime	Norma (*)	Dispositivo
Abuso de Autoridade	Abuso de Autoridade	Lei de Abuso de Autoridade	Art. 3º
Advocacia Administrativa	Advocacia Administrativa	Código Penal Brasileiro	Art. 321
Apropriação Indébita	Apropriação Indébita	Código Penal Brasileiro	Art. 168
Associação para o Tráfico	Associação para o Tráfico	Lei de Drogas	Art. 35
Calúnia	Calúnia	Código Penal Brasileiro	Art. 138
Concussão	Concussão	Código Penal Brasileiro	Art. 316
Conduzir veículo automotor sob a influência de álcool	Conduzir veículo automotor sob a influência de álcool	Código de Trânsito Brasileiro	Art. 306
Contrabando	Contrabando	Código Penal Brasileiro	Art. 334-A
Contrabando de Agrotóxico	Contrabando	Código Penal Brasileiro	Art. 334-A
Corrupção Ativa	Corrupção Ativa	Código Penal Brasileiro	Art. 333
Corrupção de Menor	Corrupção de Menor	Código Penal Brasileiro	Art. 218
Corrupção de Testemunha	Corrupção de Testemunha	Código Penal Brasileiro	Art. 343
Corrupção Passiva	Corrupção Passiva	Código Penal Brasileiro	Art. 317
Crime Ambiental	Crimes Ambientais	Lei dos Crimes Ambientais	Integra da norma
Crime contra a Ordem Tributária	Crime contra a Ordem Tributária	Lei de Crimes contra a Ordem Tributária	Integra da norma
Dano	Dano	Código Penal Brasileiro	Art. 163
Descaminho	Descaminho	Código Penal Brasileiro	Art. 334
Difamação	Difamação	Código Penal Brasileiro	Art. 139
Emprego de Fraude	Furto Qualificado	Código Penal Brasileiro	Art. 155, § 4º, III
Estelionato	Estelionato	Código Penal Brasileiro	Art. 171
Estelionato contra a Previdência	Estelionato	Código Penal Brasileiro	Art. 171, § 3º
Estelionato Previdenciário	Estelionato	Código Penal Brasileiro	Art. 171, § 3º

Continua

Termo	Crime	Norma (*)	Dispositivo
Estelionato Saque Fraudulento de FGTS	Estelionato	Código Penal Brasileiro	Art. 171, § 3º
Evasão de Divisas	Evasão de Divisas	Lei do Colarinho Branco	Art. 22
Facilitação de Contrabando ou Descaminho	Facilitação de Contrabando ou Descaminho	Código Penal Brasileiro	Art. 318
Falsificação de Documento Público	Falsificação de Papéis Públicos	Código Penal Brasileiro	Art. 293
Falso Testemunho	Falso Testemunho ou Falsa Perícia	Código Penal Brasileiro	Art. 342
Fraude	Estelionato	Código Penal Brasileiro	Art. 171
Fraude contra o INSS	Estelionato	Código Penal Brasileiro	Art. 171, § 3º
Furto	Furto	Código Penal Brasileiro	Art. 155
Furto Qualificado	Furto Qualificado	Código Penal Brasileiro	Art. 155, § 4º
Homicídio	Homicídio	Código Penal Brasileiro	Art. 121
Importação de Medicamento sem Autorização	Importar produto medicinal sem registro no órgão de vigilância sanitária competente	Código Penal Brasileiro	Art. 273, § 1º-B, I e Art. 334-A, § 1º, II
Injúria	Injúria	Código Penal Brasileiro	Art. 140
Lavagem de Dinheiro	Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores	Lei de Lavagem de Dinheiro	Art. 1º
Lesão Corporal	Lesão Corporal	Código Penal Brasileiro	Art. 129
Manter em Depósito de Agrotóxico	Depósito Irregular de Substâncias Agrotóxicas	Lei dos Crimes Ambientais	Art. 56
Obtenção de Financiamento mediante Fraude	Obtenção de Financiamento mediante Fraude	Lei do Colarinho Branco	Art. 19
Peculato	Peculato	Código Penal Brasileiro	Art. 312
Porte Ilegal de Arma	Porte Ilegal de Arma de Fogo	Estatuto do Desarmamento	Art. 16
Prevaricação	Prevaricação	Código Penal Brasileiro	Art. 319
Quadrilha ou Bando	Associação Criminosa	Código Penal Brasileiro	Art. 288
Receptação	Receptação	Código Penal Brasileiro	Art. 188
Roubo	Roubo	Código Penal Brasileiro	Art. 157
Roubo Qualificado	Roubo	Código Penal Brasileiro	Art. 157, § 2º
Sonegação Fiscal	Sonegação Fiscal	Lei de Sonegação Fiscal	Art. 1º
Tentativa de Homicídio	Homicídio	Código Penal Brasileiro	Art. 121
Tráfico de Influência	Tráfico de Influência	Código Penal Brasileiro	Art. 332
Tráfico Ilícito de Entorpecentes	Tráfico de Drogas	Lei de Drogas	Art. 33

Continua

Termo	Crime	Norma (*)	Dispositivo
Tráfico Internacional de Entorpecentes	Tráfico Internacional de Drogas	Lei de Drogas	Art. 33 com Art. 40, I
Tráfico Interno de Entorpecentes	Tráfico de Drogas	Lei de Drogas	Art. 33
Transporte de Agrotóxicos	Transporte Irregular de Substâncias Agrotóxicas	Lei dos Crimes Ambientais	Art. 56
Uso de Documento Falso	Uso de Documento Falso	Código Penal Brasileiro	Art. 304

Fonte: Elaborado pelos autores.

Legenda (*):

Código Penal Brasileiro	: Decreto-Lei nº. 2.848/1940
Código de Trânsito Brasileiro	: Lei Federal nº. 9.503/1997
Estatuto do Desarmamento	: Lei Federal nº. 10.826/2003
Lei de Abuso de Autoridade	: Lei Federal nº. 4.898/1995
Lei de Crimes contra a Ordem Tributária	: Lei Federal nº. 8.137/1990
Lei de Drogas	: Lei Federal nº. 11343/2006
Lei de Lavagem de Dinheiro	: Lei Federal nº. 9.613/1998
Lei do Colarinho Branco	: Lei Federal nº. 7.492/1986
Lei dos Crimes Ambientais	: Lei Federal nº. 9.605/1998
Lei de Sonegação Fiscal	: Lei Federal nº. 4.728/1965

TABELA A NÚMERO DE PALAVRAS/TERMOS DIFERENTES POR NORMA

Norma	Termos
Código Penal Brasileiro	38
Lei de Drogas	04
Lei dos Crimes Ambientais	03
Lei do Colarinho Branco	02
Estatuto do Desarmamento	01
Lei de Abuso de Autoridade	01
Lei de Crimes contra a Ordem Tributária	01
Lei de Lavagem de Dinheiro	01
Lei de Sonegação Fiscal	01
Código de Trânsito Brasileiro	01
Total de Termos	53

Fonte: Elaborada pelos autores.

TABELA B FREQUÊNCIA DE PALAVRAS POR OCORRÊNCIA NOS CASOS (A PARTIR DE 8)

Termo	Frequência	N.º Casos
Contrabando	4392	27
Descaminho	1924	26
Corrupção Ativa	1592	27
Lavagem de Dinheiro	875	26
Dano	716	27
Fraude	691	26
Estelionato	651	27
Corrupção de Menor	533	26
Associação para o Tráfico	237	23
Furto	223	21
Receptação	207	22
Concussão	187	22
Uso de Documento Falso	166	22
Porte Ilegal de Arma	130	21
Quadrilha ou Bando	125	20
Tráfico Internacional de Entorpecentes	121	23
Falso Testemunho	102	15
Tráfico Ilícito de Entorpecentes	99	19
Sonegação Fiscal	99	16
Prevaricação	85	16
Facilitação de Contrabando ou Descaminho	66	17
Importação de Medicamento sem Autorização	66	15
Tentativa de Homicídio	46	8
Roubo Qualificado	37	9
Lesão Corporal	22	14
Estelionato contra a Previdência	20	10
Extorsão Mediante Sequestro	15	8
Abuso de Autoridade	14	5
Obtenção de Financiamento mediante Fraude	8	6

Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa a partir do software *WordStat*.