



PODER JUDICIÁRIO

CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA PESQUISA

JUSTIÇA CRIMINAL, IMPUNIDADE E PRESCRIÇÃO

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE
DE SÃO PAULO E ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA

SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA PESQUISA

JUSTIÇA CRIMINAL, IMPUNIDADE E PRESCRIÇÃO

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE
DE SÃO PAULO E ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

- Presidente:** Ministro José Antonio Dias Toffoli
- Corregedor Nacional de Justiça:** Ministro Humberto Martins
- Conselheiros:** Aloysio Corrêa da Veiga
Maria Iracema Martins do Vale
Márcio Schiefler Fontes
Daldice Maria Santana de Almeida
Fernando César Baptista de Mattos
Valtércio Ronaldo de Oliveira
Francisco Luciano de Azevedo Frota
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva
Arnaldo Hossepian Salles Lima Junior
André Luis Guimarães Godinho
Valdetário Andrade Monteiro
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila
- Secretário-Geral:** Carlos Vieira von Adamek
- Diretor-Geral:** Johaness Eck

Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

- Secretário Especial:** Richard Pae Kim
- Juizes Auxiliares:** Carl Olav Smith
Flávia Moreira Guimarães
Livia Cristina Marques Peres

EXPEDIENTE

- Departamento de Pesquisas Judiciárias**
- Diretora Executiva:** Gabriela de Azevedo Soares
- Diretor de Projetos:** Igor Caires Machado
- Diretor Técnico:** Igor Guimarães Pedreira
- Pesquisadores:** Igor Stemler
Danielly Queirós
Lucas Delgado
Rondon de Andrade
- Estatísticos:** Filipe Pereira
Davi Borges
Jaqueline Barbão
- Apoio à Pesquisa:** Alexander da Costa Monteiro
Pâmela Tieme Aoyama
Pedro Amorim
Ricardo Marques Thatiane Rosa
- Terceirizados:** Bruna Leite
Lucineide Franca
- Estagiária:** Doralice Pereira de Assis

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

- Coordenadora de Imprensa
em substituição:** Manoella Martins
- Projeto gráfico:** Eron Castro

2019

APRESENTAÇÃO

A Série Justiça Pesquisa foi concebida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), a partir de dois eixos estruturantes complementares entre si:

- i) Direitos e Garantias fundamentais;
- ii) Políticas Públicas do Poder Judiciário.

O Eixo “Direitos e Garantias fundamentais” enfoca aspectos relacionados à realização de liberdades constitucionais, a partir da efetiva proteção a essas prerrogativas constitucionais.

O Eixo “Políticas Públicas do Poder Judiciário”, por sua vez, volta-se para aspectos institucionais de planejamento, gestão e fiscalização de políticas judiciárias, a partir de ações e programas que contribuam para o fortalecimento da cidadania e da democracia.

A finalidade da série é a realização de pesquisas de interesse do Poder Judiciário brasileiro por meio da contratação de instituições sem fins lucrativos, incumbidas estatutariamente da realização de pesquisas e projetos de desenvolvimento institucional.

O Conselho Nacional de Justiça não participa diretamente dos levantamentos e das análises de dados e, portanto, as conclusões contidas neste relatório não necessariamente expressam posições institucionais ou opiniões dos pesquisadores deste órgão.

O Conselho Nacional de Justiça contratou, por meio de Edital de Convocação Pública e de Seleção, a produção da pesquisa ora apresentada.

REALIZAÇÃO:

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e
Associação Brasileira de Jurimetria

COORDENADOR DE PESQUISA

José Álvaro Moisés

PESQUISADORES

Emmanuel Silva Nunes de Oliveira Junior
Fernando Poliano Tarouco Corrêa Filho
Guilherme Cunha Werner
Julio Adolfo Zucon Trecenti
José Veríssimo Romão Netto
Marcelo Guedes Nunes

ESTAGIÁRIOS

Caio Truzzi Lente
Jhenifer Caetano Veloso
Matheus Del Arco Pinzan
Nathan Giachetta Valério Alves

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa não teria sido possível sem as contribuições de alguns colaboradores especiais. Agradecemos a Adilson Simonis pela articulação institucional e pelos excelentes conselhos durante toda a pesquisa. Agradecemos às equipes dos tribunais e ministérios públicos, que colaboraram com a pesquisa fornecendo informações essenciais. Agradecemos às equipes da Polícia Federal e Polícia Civil do Distrito Federal, pelo atendimento personalizado e eficaz, bem como pela disponibilização do que foi solicitado. Agradecemos por fim à equipe do DPJ/CNJ pelas discussões e apontamentos que lapidaram a pesquisa até o seu formato final.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 OBJETIVOS	9
2 METODOLOGIA	11
2.1 CONCEITO DE IMPUNIDADE	12
2.2 RECORTE DE TIPOS PENAIIS	12
2.3 BASES DE DADOS	13
3 BASE 01 – PERFIS DOS ATORES DO SISTEMA DE INTEGRIDADE	15
3.1 OBTENÇÃO	15
3.2 RESULTADOS	16
4 BASE 02 – FASE POLICIAL DA PERSECUÇÃO PENAL	21
4.1 OBTENÇÃO	21
4.2 RESULTADOS	22
5 BASE 03 – FASE JUDICIAL DA PERSECUÇÃO PENAL	23
5.1 OBTENÇÃO	23
5.2 RESULTADOS	24
5.2.1 PRIMEIRA INSTÂNCIA – DESFECHOS	24
5.2.2 PRIMEIRA INSTÂNCIA – TEMPOS	27
5.2.3 PROCESSOS COM FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO	29
6 CONCLUSÕES	31
7 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA	35
7.1 CRIAÇÃO DE UM BANCO NACIONAL DE PROCESSOS DE CORRUPÇÃO ...	35
7.2 CRIAÇÃO DE GATILHOS DE EFICIÊNCIA	35

1 INTRODUÇÃO

O Brasil se tornou nos últimos anos um epicentro do combate à corrupção em escala mundial. O fato desencadeador dessa nova condição foi o surgimento da Operação Lava Jato que, a um primeiro olhar, teria permitido um enfrentamento severo das oligarquias políticas, burocráticas e empresariais responsáveis por verdadeira captura do Estado, o que resultou em enormes consequências para o custeio de políticas públicas fundamentais. Assim, com objetivo de finalmente começar a enfrentar a estrutura e a cultura da impunidade no país, a Operação Lava Jato investigou, processou e condenou em primeira instância mais de uma centena de atores envolvidos em práticas de corrupção e lavagem de dinheiro; e, afora isso, aplicou multas e determinações de devolução de recursos desviados em valores que extrapolam uma dezena de bilhões de reais.

Entretanto, mesmo diante dos avanços, ainda se conhece pouco sobre o modo de funcionamento e, principalmente, sobre os valores que orientam as ações dos atores das instituições de prevenção e/ou de combate dos crimes, o final de todo o processo de prevenção e controle dos atos de corrupção. Razão pela qual, neste projeto, foi feita a opção metodológica de pesquisar principalmente o efeito das dimensões investigativa e punitiva do Sistema de Integridade, assim como as orientações adotadas pelos atores desse sistema no seu desempenho; e isso por duas razões: i) porque o protagonismo da Polícia Federal, do Ministério Público Federal e da Magistratura Federal se mostrou ser um vetor importante da dinâmica de combate à corrupção; e ii) porque as ações e os valores em que elas se baseiam mostraram-se importantes também para sustentar a probabilidade de transformações sociais e políticas sistêmicas que estão ocorrendo no país.

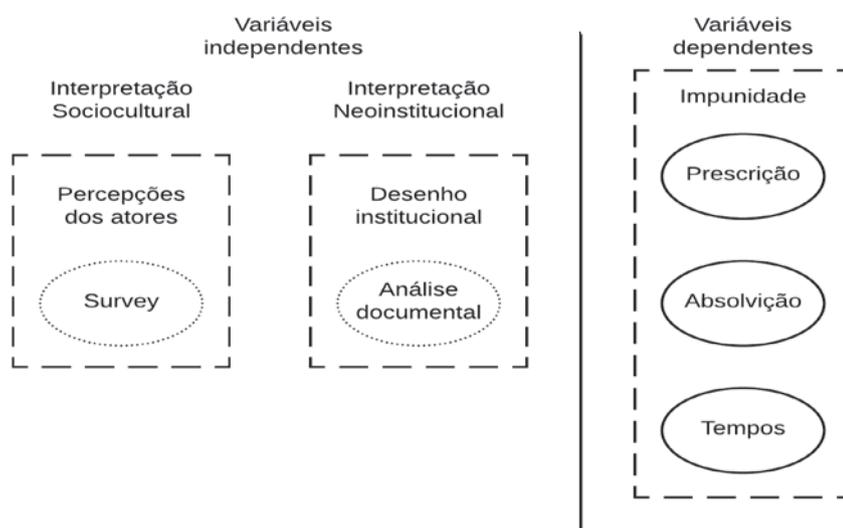
1.1 OBJETIVOS

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

1. Construir um panorama da persecução penal à corrupção no Brasil;
2. Caracterizar as percepções e valores que orientam as ações dos atores das instituições de prevenção e/ou combate aos crimes;
3. Evidenciar como os achados empíricos desta pesquisa podem contribuir para a formulação de políticas públicas de combate e prevenção da corrupção.

2 METODOLOGIA

Tendo em vista o interesse em estudar os desfechos processuais e a percepção dos atores, propomos uma estratégia de pesquisa que traduz esses conceitos chave em quantidades observáveis. Esses conceitos e suas respectivas traduções empíricas constam na representação esquemática abaixo.



Como o diagrama sugere, a metodologia separa as mensurações em dois grupos, as dependentes e as explicativas. As teorias sobre a qual esta pesquisa se apoia consideram a corrupção a variável dependente e, por esse motivo, de um lado estão as métricas de impunidade e do outro lado estão as características do Sistema de Integridade Nacional que explicam os padrões de impunidade. Chamamos este último conjunto de variáveis explicativas.

Essa diferenciação entre os dois grupos não é apenas teórica, pois ela delimita aspectos práticos importantes. A impunidade propriamente dita não é mensurável, porque a sua existência depende de manter-se oculta. Para superar essa dificuldade, propomos que a impunidade seja medida por meio de alguns aspectos chave da persecução penal à corrupção. Nesta pesquisa, consideramos que os resultados das persecuções e os tempos de investigação e julgamento podem ser interpretados como índices de impunidade: efetiva

prestação jurisdicional e uma baixa taxa de arquivamento, por exemplo, são indicadores de eficiência do sistema punitivo.

As fontes de dados desta frente do estudo foram oriundas de registros administrativos do Poder Público, mais especificamente das polícias judiciárias e dos tribunais. As fontes de dados das nossas variáveis explicativas decorrem tanto da análise dos documentos oficiais, como autos, inquéritos e relatórios policiais, decisões judiciais quanto da análise resultante do Método Q aplicado aos protagonistas da persecução penal.

2.1 CONCEITO DE IMPUNIDADE

O conceito de impunidade, variável dependente deste projeto, será tratado como evidenciado pela existência da **prescrição**. Nesse ponto, importante observar que não obstante o instituto da prescrição, como causa extintiva da punibilidade, possa ser considerado legítimo em um Estado de Direito, a impedir o exercício do poder punitivo de forma ilimitada no tempo, sua utilização desmesurada como estratégia processual, a partir do recurso a medidas protelatórias da persecução penal, pode levar à impunidade dos eventuais responsáveis pela prática delitiva, acarretando questionamento social sobre o próprio conceito de justiça. Para efeito da investigação, os fluxos processuais que levaram a um desfecho legal diferente de prescrição foram considerados como prestação jurisdicional no sentido de não impunidade (**justiça**).

Assim, nesta categoria dicotômica, quaisquer decisões judiciais como condenação, absolvição ou arquivamento (por outro motivo que não o prescricional) foram incluídas na categoria **justiça**, considerada oposta à impunidade, evidenciada como prescrição. Não obstante se possa considerar que também o arquivamento de um procedimento criminal esporadicamente acarrete a impunidade de eventuais envolvidos - a exemplo de procedimentos arquivados por ausência de provas legalmente admissíveis -, tratar especificamente a prescrição como *proxy* de impunidade permitirá que as variáveis independentes sejam melhor evidenciadas em suas relações com a corrupção. Assim, tanto as variáveis independentes sociológicas quanto as institucionais puderam ser testadas em suas associações com a impunidade, seja de maneira isolada, ou de maneira associada.

2.2 RECORTE DE TIPOS PENAIS

Para obter as bases de dados 2 e 3, foram considerados alguns recortes de tipos penais vinculados aos comumente considerados crime de Corrupção. Os tipos penais selecionados foram os delimitados a partir código penal: Art. 312 – Peculato; Art. 313A - Inserção de dados falsos em sistema de informações; Art. 316 - Concussão; Art. 317 - Corrupção passiva; Art. 321 - Advocacia Administrativa, observada a legislação especial no caso de licitações e ordem tributária; Lei n. 8666/93 - Art. 91 e Lei n. 8.137/90 - Art. 3º, Inciso III; Art. 332 - Tráfico de influência; Art. 333 - Corrupção ativa.

Também selecionamos condutas tipificadas por outras leis: Decreto-Lei n. 201/1967 (Prefeitos/Vereadores) - Art. 1º I, II e III; Lei n. 8137/1990 (Ordem Tributária) Art. 3º (servidores) Art. 4º (Cartel); Lei n. 8666/1993 (Licitações) Art. 89, 90, 91, 92 e 96; Lei n. 9.631/1998 (Lavagem de Dinheiro) Lei n. 12.683/2012 - crime antecedente; Lei n. 12.850/2013 (Organização Criminosa) Art. 2º, § 1º - obstrução à justiça.

2.3 BASES DE DADOS

Para mensurar os conceitos mencionados no diagrama, foram elaboradas três bases de dados, sendo:

1. Base de dados com as percepções e perfis de integrantes do Sistema de Integridade (Base 01);
2. Base de dados com informações sobre a fase policial da persecução penal à corrupção (Base 02); e
3. Base de dados com informações sobre a fase judicial da persecução penal à corrupção (Base 03).¹

Os resultados foram organizados nas próximas seções, de acordo com as três bases de dados obtidas.

¹ No início da pesquisa, consideramos uma quarta base de dados, referente aos fluxos da persecução penal. Esta base foi obtida e integrou o Relatório Final da pesquisa, como parte da teoria. A base foi utilizada principalmente para a construção da Base 03.

3 BASE 01 – PERFIS DOS ATORES DO SISTEMA DE INTEGRIDADE

3.1 OBTENÇÃO

O primeiro passo para o estudo dos perfis dos atores do Sistema de Integridade foi a elaboração de tipos-ideias a partir dos quais seriam coletadas as percepções dos atores do Sistema de Integridade. Neste sentido, foram construídos três tipos-ideais com base em variáveis extraídas de debates acadêmicos e midiáticos sobre questões como garantia à justiça, democracia, igualdade social, corrupção, entre outras.

O segundo passo foi a construção de 36 assertivas que induziram esses atores a se posicionarem em relação aos temas tratados, momento no qual foram convidados a assumirem opiniões em uma escala de preferências.

Anexo ao questionário do Método Q, outro questionário foi encaminhado aos atores do Sistema de Integridade. Este segundo instrumento coletou variáveis como idade, sexo, cor, ano de início da atividade no Sistema de Integridade (Magistratura, Ministério Público e Polícia Judiciária), formação complementar ao Direito, escolaridade e pertencimento a associação de classe. O objetivo desse banco foi o de combinar características referentes à trajetória de carreira dos entrevistados a suas percepções sobre a justiça e a impunidade no Brasil Assim,

A amostra para a aplicação do Método Q foi desenhada de maneira censitária para as regiões de interesse e tipos de justiça por intermédio de levantamento em sítios institucionais, requerimentos formais via ofício e solicitação oficial para o Conselho Nacional de Justiça do banco de dados com os e-mails dos magistrados.

A amostra para a qual foi encaminhado o questionário a ser respondido pelos atores do SI compreendeu um total de 1.842 indivíduos². Para todos foi encaminhado um e-mail nominal solicitando a resposta. No corpo do e-mail foi explicada a intenção da pesquisa, sua fonte de financiamento e comunicado um telefone para o qual o respondente poderia ligar em caso de dúvida de qualquer natureza.

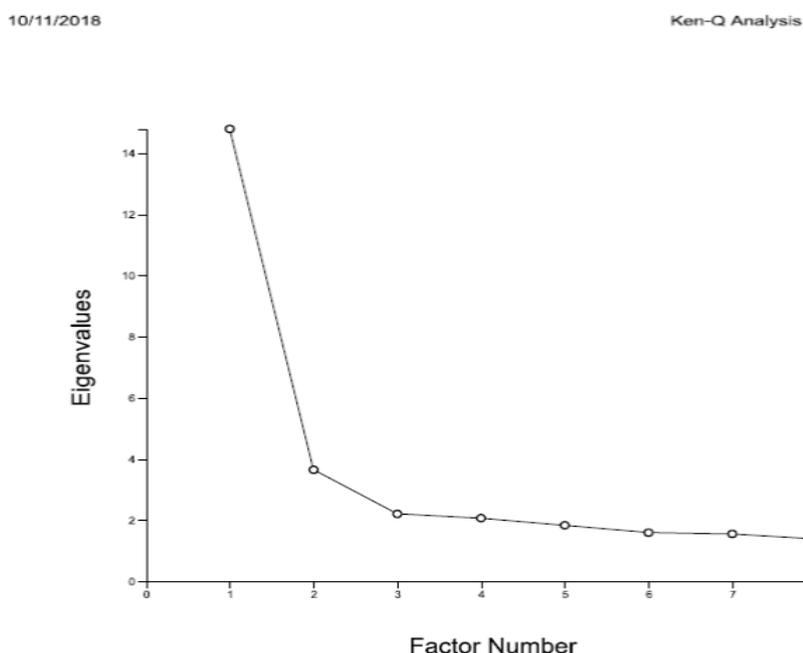
² Vale ressaltar que o universo da amostra foi determinado pelo edital que selecionou esta pesquisa. Assim, o universo da pesquisa está circunscrito aos atores do Sistema de Integridade dos Estados de Alagoas, Rio de Janeiro e São Paulo e do Distrito Federal. A estratégia de consultar todos os atores deveu-se ao prévio conhecimento de que historicamente estes atores demonstram uma taxa de resposta em pesquisas de aproximadamente 3%.

A estratégia compreendeu, também, uma segunda rodada de envio de e-mails, desta vez em blocos de 50 e-mails. Nesta etapa, todos os 1.842 indivíduos receberam um segundo e-mail solicitando a resposta do questionário e agradecendo, em caso de já o terem respondido. No total, o questionário ficou disponível de maneira on-line para os respondentes por 45 dias corridos. Ao término do prazo para as respostas, houve 40 respondentes.

A qualificação das assertivas pelos atores do Sistema de Integridade foram analisadas para que se produzissem grupos de perfis (clusters) que possibilitassem a análise das relações entre esses grupos e os resultados das decisões dos processos.

3.2 RESULTADOS

A análise qualitativa resultou na identificação de dois grupos de percepções sobre os mecanismos de combate/prevenção ao crime de corrupção, como demonstra o gráfico abaixo



As assertivas foram induzidas a partir dos tipos-ideais que emergiram das discussões teóricas e midiáticas. A tabela abaixo demonstra sua tipificação.

CÓDIGO	DEFINIÇÃO
1	Garantistas-contratualistas
2	Garantistas-igualitaristas
3	Relações com outros atores
4	Corporativismo
5	Política e Justiça
6	Corrupção

A tabela abaixo demonstra o ranqueamento das assertivas por fator.

CÓD.	ASSERTIVA	GARANTISTAS CONTRATUALISTAS		GARANTISTAS IGUALITARITAS	
		Z-score	Rank	Z-score	Rank
2	O salário mínimo no Brasil e justo.	-1,19	32	-1,86	36
2	O Brasil e um país desigual.	1,85	1	2,23	1
2	Os pobres descumprem a lei.	-1	28	-1,25	32
2	A pobreza e a desigualdade estão na raiz da corrupção.	-1,01	29	0,55	10
2	No Brasil tem lei para rico e lei para pobre.	0,21	15	1,21	6
2	Países desenvolvidos são mais honestos.	0,37	12	-0,17	22
2	Pessoas com baixa escolaridade são mais corruptas.	-1,35	33	-1,53	35
2	O machismo impede a justiça.	-0,21	24	0,86	7
2	O racismo impede a justiça.	0,16	17	1,36	4
2	A homofobia impede a justiça.	-0,01	18	1,36	5
1	A lei é igual para todos.	0,3	14	-1,4	33
6	A corrupção é punida no Brasil.	-0,08	21	0,05	19
6	A corrupção é um traço cultural brasileiro.	0,59	10	-0,21	23
6	A corrupção facilita os negócios.	-0,28	25	-1,24	31
6	A honestidade e a sua própria recompensa.	0,69	9	1,52	3
1	A prisão em segunda instância combate a corrupção.	1,84	2	0,27	14
1	A presunção de inocência se esgota no Supremo Tribunal Federal.	-0,98	27	0,22	15
1	A volatilidade no STF cria insegurança jurídica.	1,05	6	1,54	2
1	A multiplicidade de recursos causa a prescrição.	1,39	4	0,05	20
1	O princípio da colegialidade é superior a decisões monocráticas.	0,49	11	0,4	12
1	A delação premiada serve aos corruptos.	-1,53	34	-0,96	28
1	A prisão cautelar é injusta.	-2,02	36	-0,52	25
1	A condução coercitiva fere direitos.	-1,62	35	0,65	9
1	A lentidão processual gera impunidade.	1,69	3	0,13	17
3	O Ministério Público atrapalha as investigações da Polícia Judiciária.	-1,04	30	-1,15	30
3	A Polícia Judiciária atrapalha a atuação do Ministério Público.	-1,06	31	-1,02	29
3	As instituições de controle impedem a corrupção.	-0,15	22	-0,52	26
3	Forças-tarefa são virtuosas no combate a corrupção.	0,83	8	0,49	11
4	Salários baixos favorecem a corrupção.	-0,15	23	-0,21	24
5	A política atrapalha a justiça.	0,17	16	-0,04	21
5	Preferências partidárias impedem a aplicação da justiça.	0,31	13	0,2	16
3	O CNJ garante a prestação jurisdicional.	-0,07	20	-1,41	34
4	O espírito de corpo impede a aplicação da justiça.	-0,06	19	0,11	18
3	Os Conselhos Nacionais (Justiça, MP e Federal) garantem o controle social.	-0,31	26	-0,79	27
3	A sabatina de indicados para o STF e um procedimento proforma.	0,89	7	0,29	13
5	O uso político do controle do abuso de autoridade prejudica a autonomia institucional.	1,26	5	0,8	8

Na tabela, os z-escores indicam a relação entre assertivas e fatores, explicando por exemplo, quanto cada fator concorda com uma assertiva. O resultado final da análise é o número selecionado de fatores, representando uma perspectiva cada.

Os dois tipos-ideais deduzidos da fatorial foram clivados pelas assertivas que dizem respeito tanto às questões sociais quanto às questões da garantia dos direitos individuais. No âmbito das assertivas que explicam os tipos-ideais a partir do ranqueamento identificado pelo Método Q, nota-se uma clivagem nas seguintes assertivas: “a condução coercitiva fere direitos” (35; 09), “a pobreza e a desigualdade estão na raiz da corrupção” (29; 10), “o machismo impede a justiça” (24; 07), “a homofobia impede a justiça” (18; 05), “o racismo impede a justiça” (18; 04), “a presunção de inocência se esgota no Supremo Tribunal Federal” (27; 15), “a prisão cautelar é injusta” (36; 25) e “no Brasil tem lei para rico e lei para pobre” (15; 06).

Quanto mais próximo do valor 36 no ranqueamento, mais a assertiva é discriminada como fator explicativo para o tipo-ideal. Assim, a assertiva que mais distinguiu os grupos entre si diz respeito à justiça da condução coercitiva. Essa assertiva tem um peso de 35 para o fator 01 (garantistas-contratualistas) e de apenas 09 para o fator 02 (garantistas-igualitaristas). Inversamente a assertiva que assevera que a lei seja igual para todos pesa 33 para o fator 02 e 14 para o fator 01.

No final da análise dos resultados do Método Q, foram identificados dois grupos:

O primeiro grupo, os garantistas-igualitaristas, enxergam que a justiça deve, primordialmente, garantir o respeito e reconhecimento da pessoa como destinatária da norma. Todavia, os atores do Sistema de Integridade, que operariam a partir do compartilhamento subjetivo desta perspectiva, reconheceriam que desigualdades estruturais desafiam a justiça no sentido de que a lei seja “igual para todos”. Assim, para que se “faça justiça” seria necessário que se explicassem e justificassem os princípios ideais de justiça e os confrontassem com suas possíveis consequências institucionais em contextos sociais específicos. Os atores associados a este cluster também se demonstraram críticos sobre uma revisão dos fluxos e tempos da Justiça Penal, bem como à utilização maciça de ferramentas de investigação que encurtem os tempos da fase de instrução.

O segundo grupo corresponde aos garantistas-contratualistas, que perceberiam o contrato individual como sendo necessário para quaisquer relações em sociedade, tratando o contrato como um direito de cidadania que deve ser garantido pela justiça ao indivíduo. Para os atores vinculados a este tipo-ideal, a própria existência e garantia da manutenção do Império da Lei afiançaria o respeito e reconhecimento da pessoa como destinatária da norma antes de qualquer outro valor ou interesse. Eles também demonstraram uma perspectiva revisionista em relação à Justiça Penal, especialmente no que diz respeito ao favorecimento de fluxos mais curtos e de ferramentas coercitivas de investigação e instrução.

4 BASE 02 – FASE POLICIAL DA PERSECUÇÃO PENAL

4.1 OBTENÇÃO

A fase policial da persecução penal não está disponível em repositórios públicos de dados. Por esse motivo, a única forma de acessar as informações foi por meio da utilização da Lei de Acesso à Informação (LAI) e do contato entre as entidades.

A base de dados utilizada foi oriunda da Polícia Federal. A PF construiu, em 2014, um sistema chamado UNICART. Esse sistema contém um algoritmo que compila 125 bancos de dados isolados no país. Atualmente, os dados apresentam qualidades diferentes de documentação. Essas diferenças não afetam as linhas, já que todos os inquéritos estão registrados na base, mas sim as colunas, pois possui informações faltantes ou incorretas.

A base de dados consolidada foi preparada para inclusão num sistema interno de visualização, que por sua vez utiliza a tecnologia QlikView. O resultado é um conjunto de 12 tabelas (dimensões) que alimentam os painéis de visualização. Esse conjunto de tabelas contém, entre outras informações:

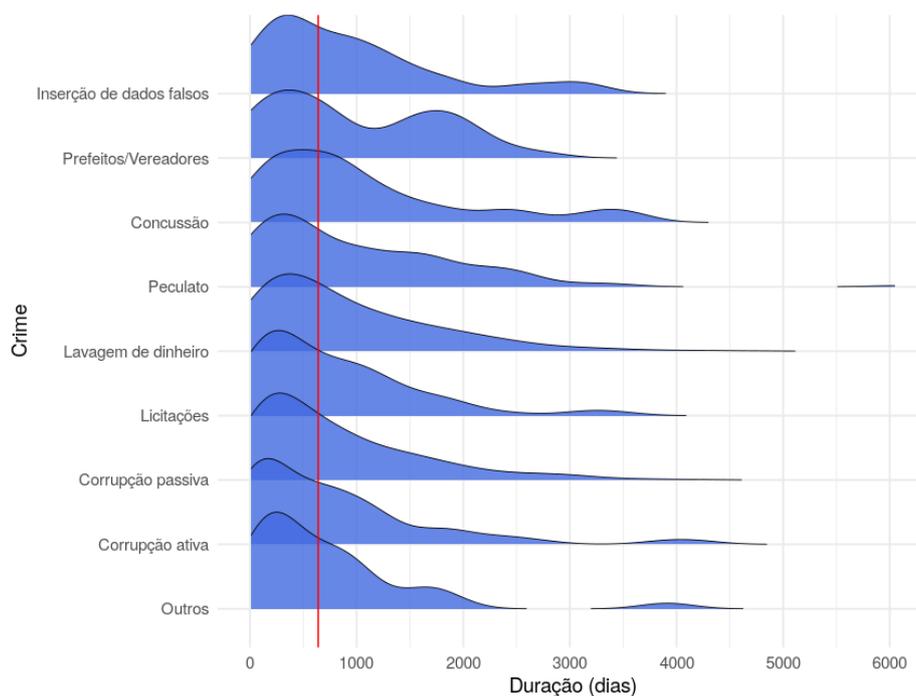
- identificação do Inquérito
- datas de instauração do inquérito e apresentação do relatório
- resultado do inquérito
- localidade / unidade
- tipificação penal

4.2 RESULTADOS

A taxa de esclarecimento das investigações da Polícia Federal é de quase 95%.



As investigações da polícia federal duram aproximadamente 639 dias (1,75 anos). Essas investigações não variam muito de acordo com o tipo de crime. Quando os investigados são prefeitos ou vereadores, o tempo de investigação é tipicamente maior.



5 BASE 03 – FASE JUDICIAL DA PERSECUÇÃO PENAL

5.1 OBTENÇÃO

A coleta de dados, no que diz respeito aos fluxos descritos na Seção 2.4., resultou nas variáveis resposta relacionadas à impunidade, principalmente o desfecho de algumas etapas chave, e às variáveis explicativas relacionadas às instituições.

Os dados que constituem essas bases foram obtidos via extração automática do sítio dos tribunais. As informações foram coletadas de maneira distinta para casos distribuídos respeitando a prerrogativa de função, o chamado foro privilegiado, e em casos distribuídos diretamente na primeira instância.

Após o download, os dados foram processados e arrumados utilizando ferramentas computacionais e as variáveis próprias para a análise foram obtidas. As variáveis mais importantes foram separadas nas categorias “desfecho” e “tempo”.

Os desfechos dos processos de primeira instância foram classificados nas seguintes categorias:

- ◆ **Denúncia arquivada:** processo arquivado.
- ◆ **Condenação:** processo encerrado com condenação do réu.
- ◆ **Absolvição:** processo encerrado com absolvição do réu.
- ◆ **Resultados mistos:** desfecho com absolvição e condenação, em casos com mais de um réu envolvido.
- ◆ **Prescrição:** processo extinto sem resolução do mérito por prescrição.
- ◆ **Arquivado-outro ou arquivado sem resolução do mérito:** processo arquivado sem resolução do mérito por outro motivo não contido nas demais categorias elencadas.

As variáveis temporais foram agregadas em momentos cruciais do fluxo processual e foram obtidas apenas para casos oriundos do primeiro grau, sem foro por prerrogativa de função. Elas foram classificadas na escala a partir da divisão em seis partes dada a variação observada do tempo total, extraída do universo dos processos. Esses momentos foram identificados a partir dos fluxos formais da Justiça Criminal, como apresentados na seção anterior, e descritos da seguinte maneira:

- ◆ **Tempo Pré judicial:** tempo que abrange o fluxo processual da denúncia do Ministério Público à sua aceitação;

- ◆ **Tempo do Inquérito Policial;**
- ◆ **Tempo da Fase de Instrução:** tempo que abrange o fluxo processual da distribuição do processo ao concluso para a sentença;
- ◆ **Tempo da Sentença:** tempo que abrange o fluxo processual dos conclusos para a sentença até a sentença;
- ◆ **Tempo do Recurso:** quantidade de tempo entre a sentença e o arquivamento do processo.

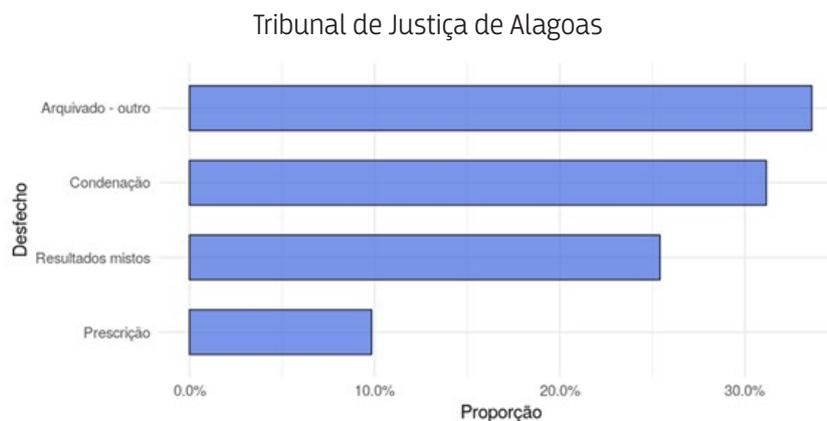
Por fim, em São Paulo, buscamos avaliar diferenças entre os desfechos e tempos analisados com relação ao fato do réu ser um ex-candidato a cargos políticos ou não políticos. Para isso, consideramos uma base de dados de todos os candidatos nos anos de 2006 a 2016, cruzando-a com os nomes dos réus nos processos do TJSP e da JFSP. Neste estudo, removemos os acentos dos nomes em ambas as bases e consideramos que a frequência relativa de homônimos é negligenciável.

5.2 RESULTADOS

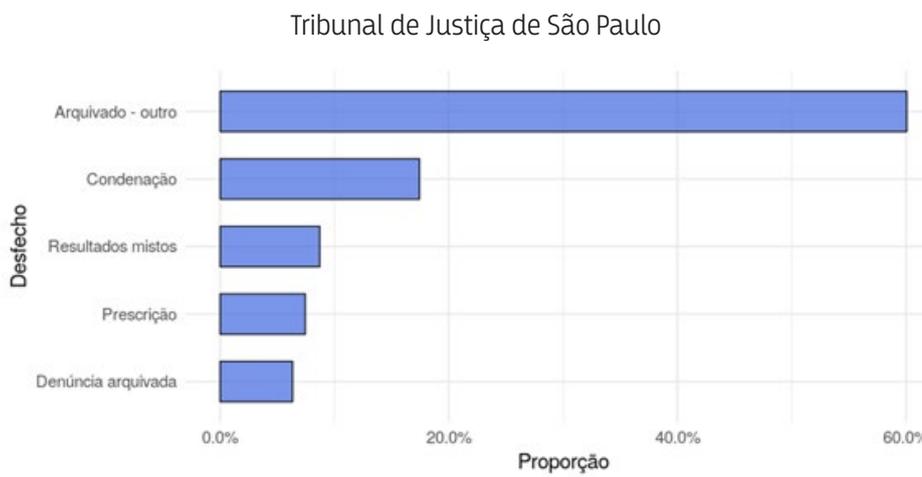
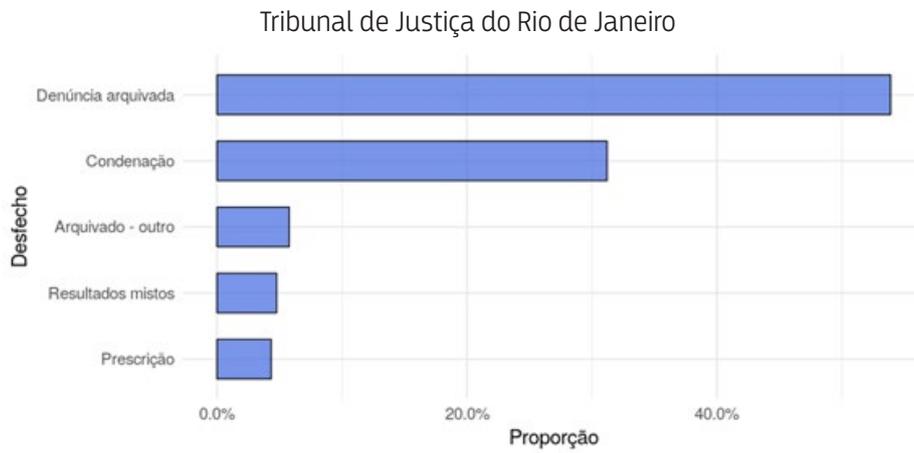
5.2.1 PRIMEIRA INSTÂNCIA – DESFECHOS

Nas análises de primeira instância, identificamos um padrão relativamente constante de persecução nos sistemas de justiça estudados: arquivamentos de aproximadamente 20% e taxas de prescrição menores do que 10%.

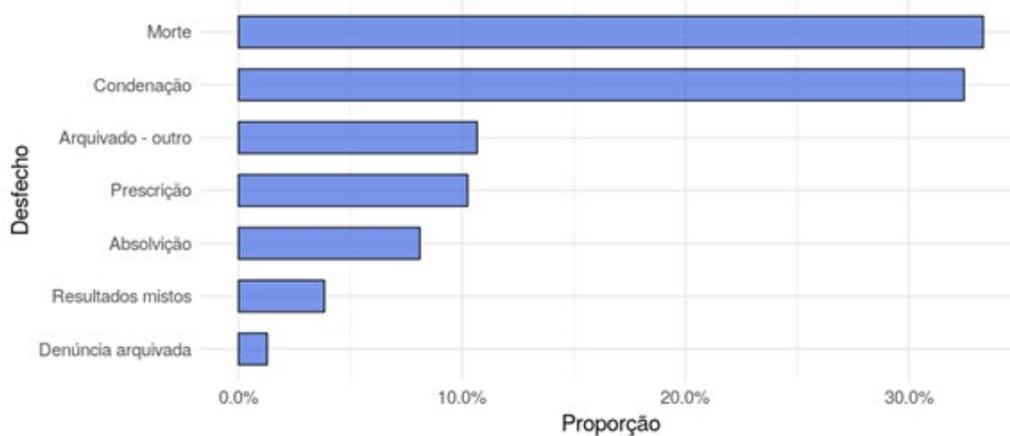
Em seguida, mostramos as proporções de cada desfecho do processo nas bases de dados analisadas, considerando somente os casos encerrados.



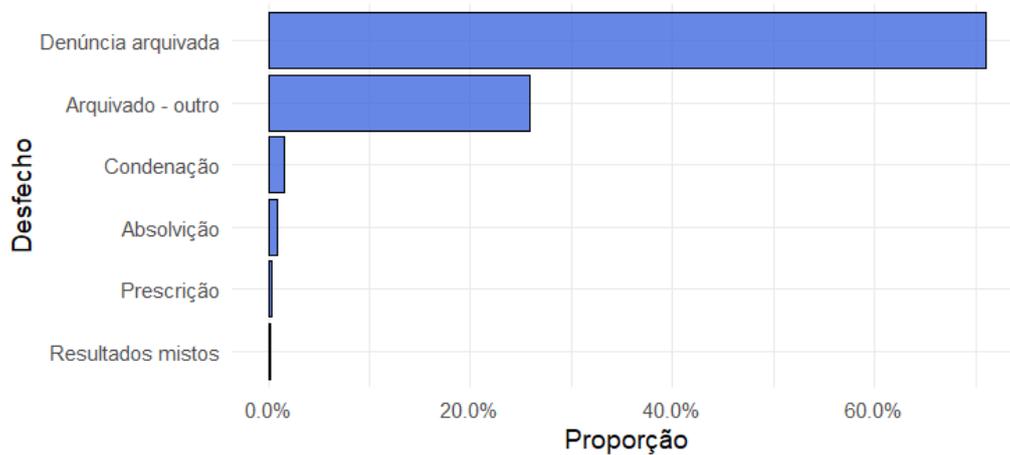
JUSTIÇA CRIMINAL, IMPUNIDADE E PRESCRIÇÃO



Justiça Federal de São Paulo



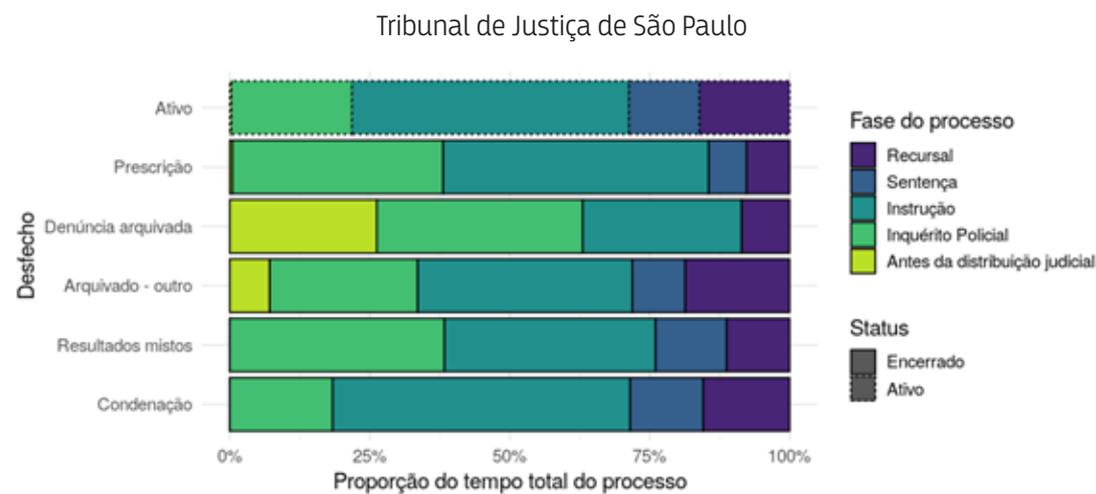
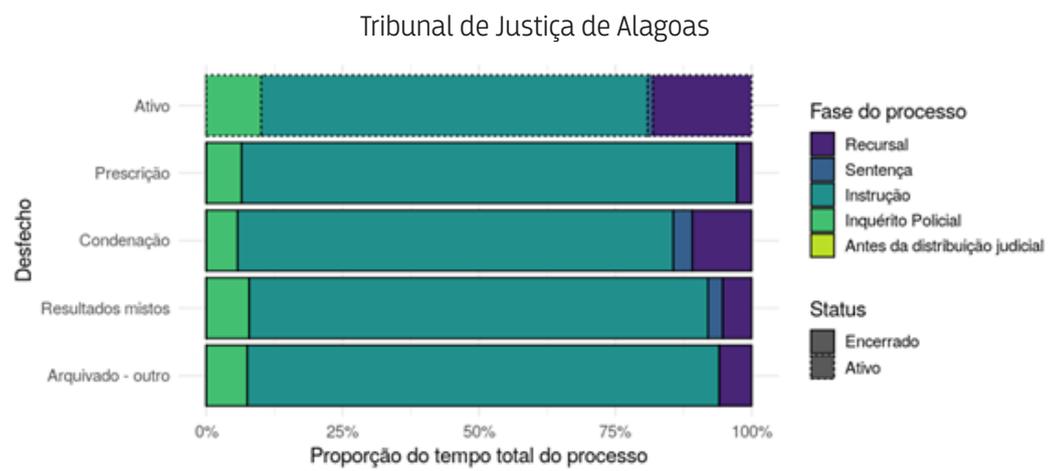
Justiça Federal do Distrito Federal



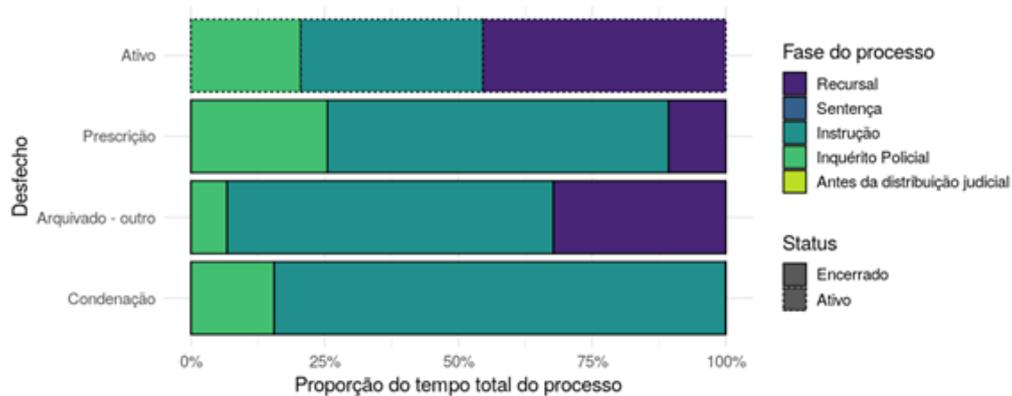
5.2.2 PRIMEIRA INSTÂNCIA – TEMPOS

Identificamos que os processos que resultaram em prescrição passam uma parte significativa de seu tempo total na fase de inquérito. Em outras palavras, a proporção do tempo total destinada à fase de inquérito é maior em processos que prescreveram do que em processos que não prescreveram.

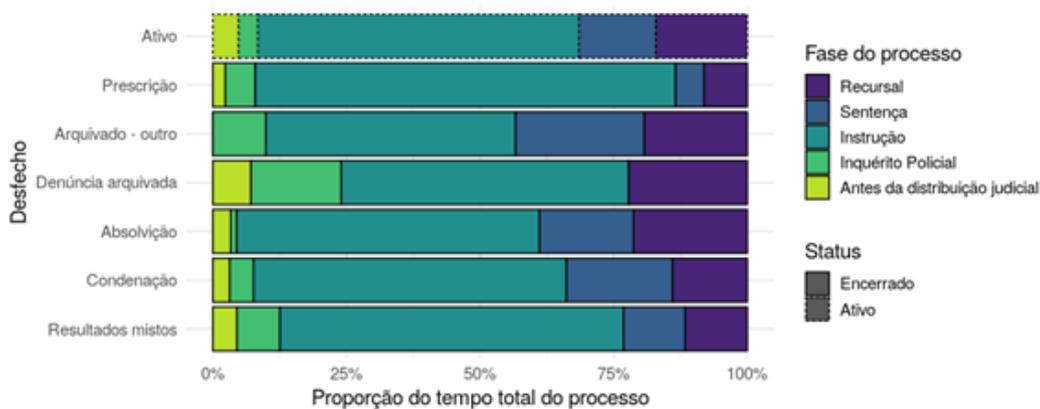
As Figuras indicam a proporção do tempo total dos processos em cada fase, para cada possível desfecho.



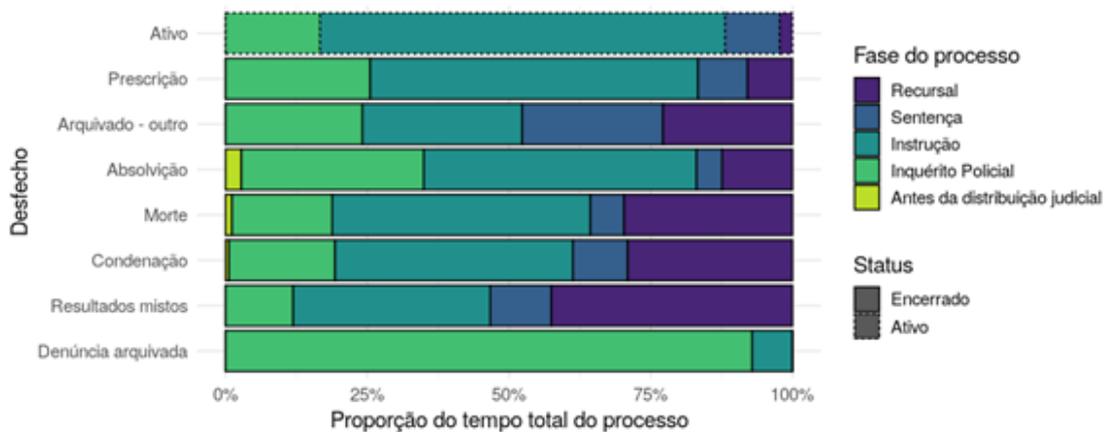
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios



Justiça Federal do Rio de Janeiro



Justiça Federal de São Paulo



5.2.3 PROCESSOS COM FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

O desfecho dos processos na segunda instância foi analisado de maneira similar, mas considerando o seguinte conjunto de classes:

- ◆ Questão de ordem: decisões apreciando questões de ordem apresentadas pelas partes;
- ◆ Prescrição: decisões extinguindo a pretensão punitiva do Estado em virtude da prescrição da pena;
- ◆ Extinção de punibilidade: extinção de punibilidade por outros motivos que não prescrição, tais como o cumprimento da pena, morte do agente etc.;
- ◆ Declínio de competência: decisões remetendo os autos para outra jurisdição, tais como a comarca de origem ou outra esfera;
- ◆ Condenação: decisões em que pelo menos um réu é absolvido, mas nenhuma pena foi prescrita;
- ◆ Absolvição: decisões em que todos os réus foram absolvidos.

Nos processos com foro por prerrogativa de função, aproximadamente 50% das decisões levantadas determinaram a transferência dos autos, seja por decadência do foro ou por se ter concluído pela incompetência do juízo

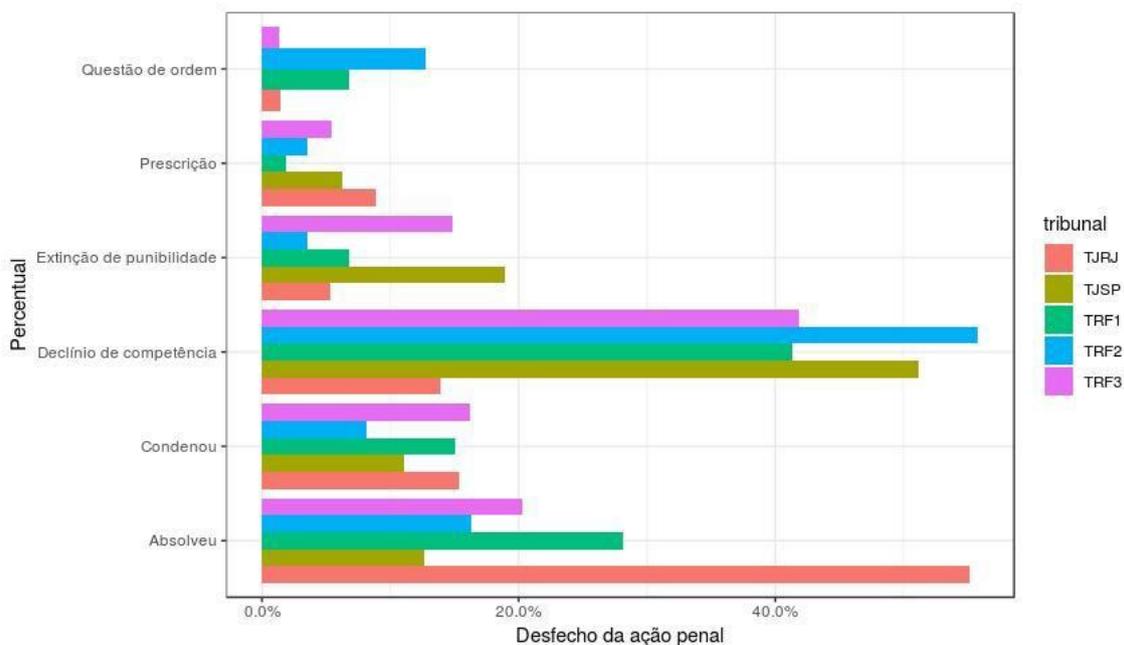


Figura 73: Percentuais de arquivamento de denúncia em 5 tribunais de segunda instância.

6 CONCLUSÕES

Os dados reunidos nesta pesquisa atestam a validade da hipótese central da pesquisa de que os tipos-ideais descritos acima (os garantistas-**contratualistas** e garantistas-**igualitaristas**) interagem de maneira complexa com o desenho institucional do Sistema de Integridade e o contexto social formando uma rede, não linear, de causalidade que explica o combate à corrupção. Com efeito, a premissa de que existe uma rede complexa de interação que explica o comportamento do Sistema de Integridade é amplamente amparada pelos dados empíricos. Essa evidência, embora não sujeita a extrapolação para todo o Sistema de Integridade devido à natureza metodológica de método Q, aponta, concomitante, para dois achados principais da pesquisa: uma perspectiva teórica e outra de natureza sócio-institucional.

Ficou demonstrado que a complexidade do comportamento do Sistema de Integridade não permite a utilização de modelos teóricos simplificados. A tomada de decisões individuais dos operadores do Sistema é realizada em ambientes social e institucional complexos. Nesse sentido, as abordagens neoinstitucionalista e culturalista não devem ser vistas como concorrentes. As evidências demonstraram um intenso debate normativo entre os atores do Sistema de Integridade sobre as causas e as formas de enfrentamento do fenômeno da corrupção. Neste sentido, os dois clusters derivados da aplicação do Método Q, quando cotejados exclusivamente à luz dos fluxos e tempos da Justiça Criminal, demonstraram que Magistrados de um dos clusters absolvem e arquivam mais, ao passo que se demonstraram mais punitivistas (condenam mais). Já os do outro cluster apresentaram um padrão de julgamento menos prescritivo. As implicações desses achados transcendem o campo teórico e apresentam impactos definidos sobre o funcionamento do Sistema de Integridade.

O volume de inquéritos policiais instaurados entre 2003 e 2018 pela Polícia Federal está em uma relação recursiva de visibilidade de grandes operações, com forte repercussão social, tais como Zelotes, Mensalão e Lava Jato. Ou seja, ao mesmo tempo em que os diferentes desenhos institucionais apontam para comportamentos distintos dos agentes da Polícia Federal, a própria dinâmica social aparece com um efeito importante no comportamento dos agentes. Outra evidência, nesse sentido, foi o diferente padrão dos inquéritos instaurados nos estados sem correlação direta com as variáveis macroestruturais geralmente mobilizadas para explicar o funcionamento das instituições estatais, tal como PIB *per capita* e tamanho da população. Estados altamente populosos, tais com São Paulo e Rio de Janeiro, apresentam um volume de inquéritos instaurados similar a estados com população sensivelmente menor, tais como Paraná e Rio Grande do Sul. E estados com padrão de renda per capita distintos, tais como o Distrito Federal e Pará, apresentam volume de inquérito instaurados similar.

Mais um ponto que reforça o argumento da interação complexa entre o desenho institucional e decisão individual dos agentes é a relação entre inquérito instaurado e inquérito em andamento. Enquanto São Paulo apresenta um volume muito superior de inquéritos instaurados, o Estado do Rio de Janeiro se destaca com a maior quantidade de inquéritos em andamento, sugerindo padrão de comportamentos distintos.

Outras evidências podem ser destacadas para validar a hipótese central da pesquisa, mas gostaríamos de chamar atenção para as “não-evidências” sobre a Polícia Federal. A não adesão dos operadores da Polícia Federal à pesquisa pelo Método Q merece uma reflexão e uma possível explicação no contexto deste projeto. A despeito dos reiterados esforços, somente um agente da instituição respondeu ao questionário. A Polícia Federal demonstrou-se a instituição mais insulada do Sistema de Integridade. Contudo, um pilar central do funcionamento de regime democrático é a capacidade de as instituições públicas serem responsáveis à sociedade e sujeitas ao *accountability* vertical e horizontal (O’donnell, 2004). A não adesão da PF à pesquisa do Método Q e a dificuldade de acesso a dados que pudessem ser integrados às demais bases de dados da pesquisa apontam para um déficit de integração plena no Sistema de Integridade, como também para uma forte cultura de corpo da Polícia Federal, com implicações evidentes para o funcionamento do sistema democrático brasileiro.

No entanto, esse ponto não ofusca os achados positivos sobre a eficiência do Polícia Federal no combate à corrupção. A taxa de solução dos inquéritos instaurados é próxima de 95%, constante nos diferentes estados brasileiros, sendo que a autoria é revelada em média em 38% desses inquéritos. Ou seja, há evidências de que não existe um gargalo no combate à corrupção na instituição.

Evidências similares sobre a adequação da hipótese de pesquisa podem ser encontradas nas demais bases de dados. Tanto os modelos de regressão aplicados aos dados de prescrição dos diferentes tribunais, quanto as estatísticas descritivas demonstram que o desfecho dos casos de corrupção que decorrem de processos judiciais não pode ser explicado exclusivamente por variáveis institucionais, nem por aspectos contextuais. As similaridades e idiosincrasias presentes entre os diferentes tribunais demonstraram, novamente, a estrutura de interação complexa entre agente, cultura e instituição. As estatísticas descritivas indicaram o forte impacto de diferentes desenhos institucionais, nos quais os tribunais e os estados são tratados como *proxies*. Enquanto em alguns estados foi possível sistematizar e reunir uma grande quantidade de dados, em outras informações básicas não puderam ser sistematizadas, o que demonstra os diferentes estágios de desenvolvimento institucional do universo pesquisado. Mais uma vez, com implicações claras para o funcionamento do sistema democrático brasileiro.

Mesmo sendo necessário um conjunto de metodologias e escolhas sofisticadas para que as dificuldades de análise fossem superadas, o estudo revelou um cenário de baixa presença de impunidade. Nas análises de primeira instância, identificamos um padrão relativamente constante de perseguição nos sistemas de

justiça estudados: arquivamentos de aproximadamente 20% e taxas de prescrição menores do que 10%. Por isso só, esses dois números indicam um cenário de baixa impunidade. Entretanto, um outro dado que fragiliza essa interpretação é a presença significativa de arquivamentos sem resolução do mérito. Mas é nessa contradição que está um dos principais achados da pesquisa: a alta duração dos processos de corrupção acontece, ao que parece, independentemente de fatores intrínsecos aos crimes ou aos atores, tais como o crime praticado, o tempo gasto em recursos etc., mas sim ao próprio funcionamento do judiciário. Dessa forma, o que causa a sensação de impunidade percebida pela população e amplamente divulgada nos meios de comunicação é o funcionamento usual das instituições, sobretudo do judiciário, com longas filas de trabalho, alto volume de processos etc. Concluímos, no final das contas, que um melhor combate à corrupção se beneficiará em larga de escala de melhora na prestação jurisdicional como um todo, uma vez que não encontramos evidências de maus índices de esclarecimento de crimes ou de mau uso dos institutos de defesa, apenas de um longo tempo de tramitação dos processos. Os inúmeros recursos com a finalidade de protelar o cumprimento da pena, por vezes discutidos na literatura, não apareceram na análise empírica como um fator relevante para a prescrição, por exemplo.

No que diz respeito ao fluxo de tramitação dos processos e à identificação de gargalos, vale destacar que o maior problema sistêmico identificado nesta pesquisa foi a flagrante ineficiência do foro por prerrogativa de função, aproximadamente 50% das decisões levantadas determinaram a transferência dos autos, seja por decadência do foro ou por se ter concluído pela incompetência do juízo. Em processos com alta duração, como os estudados aqui, cabe à sociedade balizar se a razoável certeza de arquivamento ou transferência dos autos para outro foro, o que pode comprometer a tramitação dos processos, justifica a alocação de recursos humanos e financeiros quando se distribui esses processos no segundo grau.

No outro polo da pesquisa, a utilização do Método Q entre os juízes foi satisfatória do ponto de vista metodológico, permitindo o teste empírico das proposições teóricas sobre a importação das percepções individuais no funcionamento das instituições públicas. Como ressaltado no decorrer deste relatório, o método empregado não se propõe a fazer inferências para todo o universo pesquisado. O mapa cognitivo criado para os tipos-ideais auxiliou na compreensão de dimensões ocultas, não captadas por métodos tradicionais, tais como a análise institucional, a pesquisa de opinião e as etnografias. Por exemplo, tipos “puros” ideais, como os descritos no capítulo teórico, não se sustentaram quando confrontados com a realidade empírica. Os tipos semi-puros, como os “garantistas-igualitaristas” e o “garantistas-contratualistas” não somente foram empiricamente identificados, como seus diferentes padrões de comportamento foram em algum grau atestados.

Longe de esgotar o assunto, a análise realizada por esta pesquisa abre uma agenda teórica com claras implicações objetivas para a ação do CNJ e das demais instituições que compõem o Sistema de Integridade. Se as evidências reunidas são consistentes, novas formas de entender o funcionamento do sistema judi-

ciário brasileira devem ser incrementadas. Novas pesquisas são necessárias e novas e diferentes hipóteses devem ser formuladas e testadas empiricamente.

E, para além das questões teóricas, questões programáticas centrais também emergem neste contexto. A principal questão versa sobre o acesso aos dados do Ministério Público, do Poder Judiciário e da Polícia Federal. Não somente isso é um ponto central do funcionamento do regime democrático, como o acesso à informação por parte da população é fator interveniente fundamental para o fortalecimento das instituições e para as ações de combate à corrupção no Brasil.

Um importante exemplo dos ganhos de ter boas bases de dados é a presença de um estudo inédito sobre a Polícia Federal neste trabalho. A base de dados obtida clareou dúvidas importantes sobre a fase policial da persecução penal, como os altos índices de solução dos casos, bem como a variação regional do tempo dos inquéritos. Esses dados são essenciais para a elaboração de boas políticas públicas e agora estão disponíveis para acesso.

7 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA

Tendo em vista os resultados obtidos no decorrer da pesquisa, apresentamos um conjunto de propostas que visam aprimorar o funcionamento do sistema por meio do estreitamento dos gargalos identificados. As medidas foram pensadas como formas de atuação que não sejam necessariamente políticas públicas, para ampliar as perspectivas de resolução dos problemas, mas muito de sua execução necessita de apoio estratégico das instituições brasileiras.

7.1 CRIAÇÃO DE UM BANCO NACIONAL DE PROCESSOS DE CORRUPÇÃO

Propõe-se a todas entidades interessadas a elaboração de um banco de dados público de acompanhamento de casos relacionados à corrupção, tramitando ou encerrados em todos os tribunais, com exceção dos casos tramitando em segredo de justiça. Idealmente esse banco de dados seria atualizado periodicamente permitindo novas apurações da duração média dos processos, do volume de ações em tramitação e a elaboração de métricas de impunidade por todos os membros da sociedade civil.

Um banco de dados como esse, na nossa concepção, serviria a dois propósitos (i) permitir à sociedade civil o acesso a uma informação mais transparente acerca do volume de casos de corrupção em curso, considerando a publicidade aos casos no âmbito dos tribunais em que as ações correm, bem como dos seus desfechos e (ii) auxiliar instituições como os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no controle de duração dos processos, tendo em vista que o grande gargalo para a prescrição identificado nesta pesquisa foi a duração dos processos, sobretudo na fase de aceite da denúncia.

7.2 CRIAÇÃO DE GATILHOS DE EFICIÊNCIA

Esta sugestão pode ser dividida em duas partes, sendo a primeira delas um acompanhamento interno pelas secretarias dos tribunais ou pelos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público de todos os processos e dos últimos andamentos de cada um deles. O segundo passo é a criação de mecanismos que concedam maior velocidade à atuação do sistema de integridade. Citamos, a título de exemplo, um controle

de casos sem movimentação há mais de 90 dias ou a criação de normas administrativas que concedam prioridade aos processos de corrupção nas filas de processos das varas e dos cartórios judiciais.

Essa sugestão, inclusive, dialoga com a sugestão anterior, considerando que o mesmo banco de dados utilizado para controle e acompanhamento por parte da administração da justiça também pode ser utilizado como maneira de possibilitar à sociedade civil o acompanhamento dos fatos acerca da persecução penal no Brasil.



PODER JUDICIÁRIO

CNU CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA