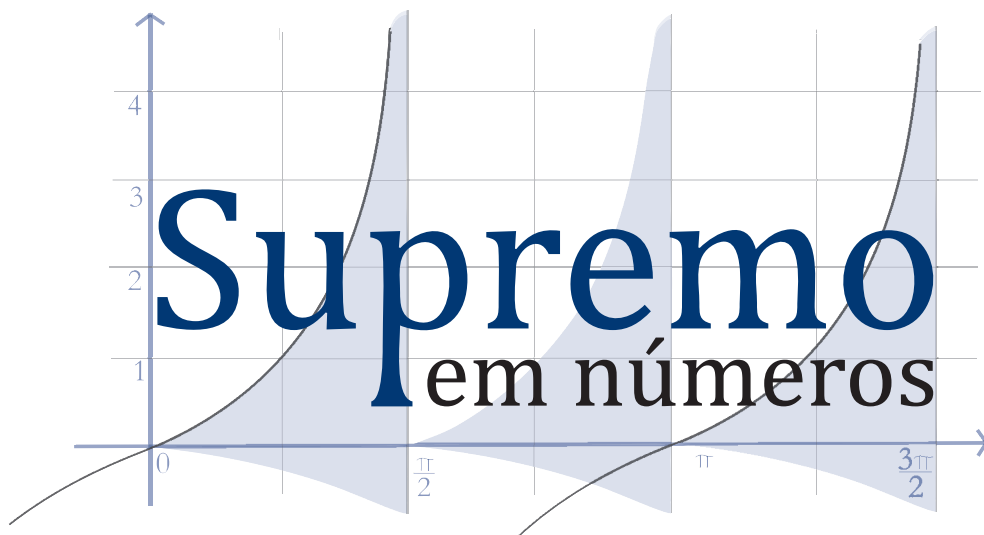


V Relatório Supremo em Números O Foro Privilegiado e o Supremo



Joaquim Falcão
Ivar A. Hartmann
Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida
Luciano Chaves

Apoio:

V Relatório Supremo em Números

O Foro Privilegiado e o Supremo

Edição produzida pela FGV Direito Rio
Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/direitorio

V Relatório Supremo em Números

O Foro Privilegiado e o Supremo

Joaquim Falcão
Ivar A. Hartmann
Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida
Luciano Chaves

EDIÇÃO FGV Direito Rio

Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição - Uso Não Comercial - Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil

Fechamento da 1ª edição em março de 2017

Este livro consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Esse estudo, seus resultados e conclusões são de responsabilidade dos autores e não representam, de qualquer maneira, a posição institucional da Fundação Getúlio Vargas.

Coordenação: Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita

Capa: FGV Direito Rio

Diagramação: Antonio Valério

1ª revisão: Thaís Pol

2ª revisão: Thaís Mesquita

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

V Relatório Supremo em Números : o foro privilegiado / Joaquim Falcão...[et al.]. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

84 p.

Em colaboração com Ivar A. Hartmann, Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida, Luciano de Oliveira Chaves Filho.

ISBN: 978-85-63265-83-8

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 2. Poder judiciário - Brasil. 3. Privilégios e imunidades. 4. Legisladores - Privilégios e imunidades. I. Falcão, Joaquim. II. Hartmann, Ivar. III. Almeida, Guilherme da Franca Couto Fernandes de. IV. Chaves Filho, Luciano de Oliveira. V. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. VI. Título.

CDD - 341.419

Equipe

Joaquim Falcão
Diretor da FGV Direito Rio

Ivar A. Hartmann
Coordenador do Projeto e Professor da FGV Direito Rio

Daniel Chada
Engenheiro Chefe

Felipe Araújo
Pesquisador

Clara Iglesias Keller
Pesquisadora

Fernando Correia Junior
Pesquisador

Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida
Pesquisador

Osias Appel
Pesquisador

Luis Craizer
Pesquisador

Matheus Barreto
Pesquisador

José Luiz Nunes
Pesquisador

Luciano Chaves
Pesquisador

Sumário

Sumário executivo	09
Introdução	11
Metodologia	15
I. Duração	19
1.1. Tempo até o trânsito em julgado	19
1.2. Conclusão ao relator ou revisor	25
1.3. Vista à PGR	32
1.4. Acórdãos	36
1.5. Decisões colegiadas e trânsito em julgado	42
II. Assuntos mais frequentes em ações penais no STF	47
III. Resultados	51
3.1. Janeiro de 2011 a março de 2016	53
3.2. Janeiro de 2012 a dezembro de 2016	59
IV. Levantamento Amostral	65
4.1. Metodologia	65
4.2. Procedimento	70
4.3. Resultados	71
Conclusão	81

Sumário Executivo

Utilizando a base de dados do *Supremo em Números* da FGV Direito Rio, analisamos todos os inquéritos e ações penais autuados no Supremo Tribunal Federal (STF) entre 2002 e 2016. A partir de análises de volume, tempo, assunto e decisões, procuramos identificar a realidade prática da tramitação desses processos.

Entre nossos principais achados estão:

- O tempo médio de tramitação das ações penais no STF tem crescido consistentemente desde 2002.
- Os processos, em casos limite, chegam a ficar mais de quatro anos aguardando providência do relator, um ano do revisor e dois anos em vista à PGR.
- Apenas 1,04% das decisões em ações penais são de condenação ou condenação parcial. Apenas 0,61% dos crimes resultam em condenação.
- Uma em cada três decisões em ações penais são sobre recursos internos.
- Em duas de cada três ações penais o mérito da acusação não chega a ser avaliado pelo Supremo, em razão do declínio de competência ou da prescrição.
- Os recursos internos custaram 566 dias de tramitação às ações penais que terminaram em 2016.
- Apenas 22% das decisões em inquéritos em 2016 foram tomadas por um órgão colegiado.
- Apenas 5,94% das ações penais terminaram no Supremo e resultam de inquéritos iniciados no Supremo.
- Apenas 5,44% das ações penais envolvem ao menos um crime que preencha duas condições: 1) cometido em razão do cargo e 2) cometido após a investidura no cargo que garante o foro privilegiado no Supremo.

A missão institucional do Supremo nos processos do foro privilegiado não é condenar ou absolver, é garantir a tramitação adequada e viabilizar o julgamento de mérito dos casos que a ele chegam. Devido a características próprias do foro privilegiado no tribunal, há vários anos o Supremo não consegue cumprir essa missão. Os dados mostram que o tempo para publicação de acórdãos, o tempo em conclusão ao revisor, a duração e o excesso dos recursos internos e, acima de tudo, a avassaladora frequência do declínio de competência prejudicam o processamento de inquéritos e ações penais. Propostas de mudança das regras do foro privilegiado poderiam impactar 95% das ações penais que tramitam no Supremo.

Introdução

A CRFB/88 estabelece, em seu artigo 102, o foro especial por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, que se traduz na competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar “nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios ministros e o Procurador-Geral da República”, bem como “nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (...), os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente”. Recentemente, o exercício mais conhecido dessa competência é aquele feito no julgamento da ação penal 470, denominada de “Caso do Mensalão”, e o processamento de inquéritos relacionados à “Operação Lava Jato”.

A importância do combate à corrupção, especialmente no mais alto escalão do Executivo e do Legislativo e a percepção popular de corrupção generalizada,¹ associada à sensação de impunidade com relação aos crimes de colarinho branco no Brasil – e, em particular, com relação aos crimes contra a administração pública, têm motivado discussões na sociedade civil, na academia, na mídia, nas redes sociais e na política, em âmbito nacional, acerca da conveniência e eficiência do foro privilegiado. Estudos empíricos sobre a atuação dos tribunais brasileiros no julgamento de casos do foro privilegiado são escassos.² A falta de estudos empíricos – sobretudo

1 Na edição de 2017 do ranking da Transparência Internacional sobre percepção de corrupção, o Brasil ficou em 79º lugar entre 176 países. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-esta-em-79-lugar-entre-176-paises-aponta-ranking-da-corrupcao-de-2016.ghtml>>. Consultado em: 20/03/2017.

2 Não obstante a existência de importantes estudos empíricos relacionados ao tema do Judiciário, tribunais superiores e seus custos. Ver, por exemplo, os relatórios periódicos sobre o Índice de Confiança na Justiça do Brasil – em sua última edição. CUNHA, Luciana G. et al (orgs.). *Relatório ICJBrasil*. 1º semestre de 2016. São Paulo: FGV Direito SP, 2016. / DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Newsletter do Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*. v. 2, n. 9, julho, 2015. / SADEK, Maria Tereza (org.). *O sistema de justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. / OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Justiça, profissionalismo e política: o STF e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

de natureza quantitativa – com base na realidade brasileira faz com que os debates assumam um caráter de importação de modelos ou altamente ideologizado.

No contexto do debate recente sobre a conveniência do foro privilegiado no Supremo, bem como sua amplitude, foram divulgados ao menos dois estudos. Em novembro de 2016, a *Folha de São Paulo* realizou levantamento com 113 ações penais no Supremo decididas entre 2007 e 2016. Foram encontrados 4 casos de condenação (3,5%). Nos demais 109 casos, a maioria acabou com a absolvição (36,3%) ou prescrição (33%). Em seu voto na ação penal 937, o ministro Barroso divulgou estudo da Assessoria de Gestão Estratégica do Supremo com dados do final de 2016. Foram contabilizados 357 inquéritos e 103 ações penais em andamento no tribunal. O prazo médio até o recebimento da denúncia é de 565 dias. Desde 2002 ocorreram mais de 60 prescrições.

O debate foi reavivado recentemente pela decisão do ministro Celso de Mello no Mandado de Segurança 34.609/DF. Ao decidir sobre medida cautelar requerida pelo diretório nacional da Rede Sustentabilidade, que pedia a impugnação da investidura de Wellington Moreira Franco no cargo de ministro de Estado, o ministro afirmou, citando André Ramos Tavares, que “[f]alar de ‘blindagem’ em virtude do foro privilegiado (...) é depreciar a dignidade do STF [*omissis*]”. O ministro listou artigos legais e constitucionais para fundamentar o entendimento de que ministros do governo federal estão submetidos a diversos mecanismos de responsabilização, não significando, portanto, vantagem o fato de ser julgado originariamente pelo Supremo. No mesmo sentido, Aury Lopes Jr. aponta para o menor número de recursos disponíveis à defesa como uma evidência de que o foro efetivamente não é por si só benéfico para os acusados.³

Outros ministros do Supremo manifestaram-se contrariamente à atual configuração do foro privilegiado. O ministro Luís Roberto Barroso, por exemplo, defendeu recentemente a restrição do âmbito de aplicação do foro por prerrogativa de função, dentre outros motivos porque o instituto causa diversas modificações de competência ao longo de um dado processo, o que significa uma “disfuncionalidade prática do regime de foro privilegiado”.⁴ O ministro Edson Fachin também afirmou ser contrário ao modelo atual de foro privilegiado, posto que esse é, segundo ele, “incompatível

3 LOPES JÚNIOR, A. *Direito processual penal e sua conformidade constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 480.

4 Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1859214-barroso-quer-restringir-alcance-do-foroprivilegiado.shtml>>. Consultado em: 20/03/2017.

com o princípio republicano”.⁵ O procurador da república e coordenador da força-tarefa da Lava Jato, Deltan Dallagnol, também é um crítico do instituto.⁶ O próprio ministro Celso de Mello afirmou, em entrevista à *Folha de São Paulo*, em 2012: “A minha proposta é um pouco radical, porque proponho a supressão pura e simples de todas as hipóteses constitucionais de prerrogativa de foro em matéria criminal”, adicionando que “para efeito de debate, poderia até concordar com a subsistência de foro em favor do presidente da República, nos casos em que ele pode ser responsabilizado penalmente, e dos presidentes do Senado, da Câmara e do Supremo. E a ninguém mais”.

Existem na Câmara dos Deputados, atualmente, pelo menos 14 propostas de alteração das regras do foro privilegiado. As alterações vão desde abolir o foro a saídas menos arrojadas, como reter no Supremo a competência para decidir sobre a denúncia, passando a competência para a primeira instância caso o processo seja instaurado. Existem também propostas que afastam o foro no caso de crime que não esteja relacionado ao exercício da função – uma delas inclusive pronta para votação pelo plenário da Câmara. Dentre quatro Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no Senado, a que está em estágio mais avançado também extingue o foro no Supremo para crimes comuns.⁷

São duas as críticas mais comumente feitas ao atual modelo de foro privilegiado, especialmente no que tange à atuação do Supremo. A primeira diz respeito à sua conveniência política, moral e ética, enquanto a segunda diz respeito ao desempenho dos órgãos investigadores, acusadores e jurisdicionais, ou seja, à capacidade dos tribunais brasileiros de processar e julgar de forma adequada esses inquéritos e ações. As críticas não guardam relação de dependência entre si. De um lado, uma pessoa poderia encontrar razões políticas para a existência do foro privilegiado que considere decisivas a ponto de justificarem o atual modelo, ainda que os tribunais não estejam sendo eficientes no exercício dessa competência. De outro lado, uma pessoa poderia acreditar que o foro é moralmente criticável, concede desigualdade

5 Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/fachin-afirma-que-foro-privilegiado-incompativel-com-principio-republicano-20943772>>. Consultado em: 20/03/2017.

6 Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1800737-lava-jato-e-excecao-e-confirma-regra-da-impunidade-afirma-procurador.shtml>>. Consultado em: 20/03/2017.

7 São elas: 1) a PEC nº 10/2013, que se encontra em estágio mais avançado (disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111574>>. Consultada em: 17/03/2017); 2) a PEC nº 18/2014 (disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/cidadania/visualizacao/materia?id=117915>>. Consultada em: 17/03/2017) e 3) a PEC nº 62/2013 (disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115234>>. Consultado em 17/03/2017) e 4) a PEC nº 11/2016 (disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125276>>. Consultado em 17/03/2017).

que se transforma em um privilégio não justificado – e isso mesmo diante de evidências de que os tribunais estão julgando as acusações com respeito às garantias individuais dos acusados e em tempo hábil.

A segunda crítica, diferentemente da primeira, tem base empírica. Existem diferentes critérios possíveis para avaliar o desempenho do Supremo no foro privilegiado. Quaisquer que sejam os critérios adotados, entretanto, uma imprescindível primeira etapa é conhecer a realidade prática do foro no tribunal. Nosso objetivo é revelar, produzir e contribuir com dados sobre a realidade da tramitação dos processos do foro, permitindo, assim, que a academia, a sociedade civil e as autoridades públicas tirem suas próprias conclusões sobre a eficiência. Não pretendemos avaliar se o Supremo é eficiente nesse campo, mas sim contribuir com os dados sobre a realidade.

A questão, portanto, é: na prática, como se dá o processamento e julgamento de pessoas com foro privilegiado? Neste breve estudo, nosso objetivo é contribuir com dados empíricos quantitativos para responder essa pergunta com relação à atuação do Supremo Tribunal Federal. Não temos por objetivo levantar dados sobre a tramitação de crimes similares em outros tribunais ou na primeira instância, assim como também não realizamos quaisquer comparações entre essas instâncias e o Supremo ou com experiências internacionais e a brasileira.

Metodologia

A pesquisa foi realizada a partir da base de dados do projeto *Supremo em Números*. Trata-se de projeto de pesquisa do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro. Desde 2010, o projeto realiza análises dos processos que chegaram ao Supremo a partir da Constituição de 1988, produzindo relatórios¹ e artigos acadêmicos no cenário nacional² e internacional,³ com, inclusive, citações em julgados do Supremo,⁴ projetos de lei, sabinas de potenciais ministros e na mídia em geral.

1 FALCÃO, J.; CERDEIRA, P.; WERNECK, D. *I Relatório supremo em números: o múltiplo supremo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2011; FALCÃO, J.; ABRAMOVAY, P.; LEAL, F.; HARTMANN, I. A. *II Relatório supremo em números: o supremo e a federação*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2013; FALCÃO, J., HARTMANN, I. A., CHAVES, V. P. *III Relatório supremo em números: o supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014; FALCÃO, J.; MORAES, A.; HARTMANN, I. A. *IV Relatório supremo em números. O supremo e o Ministério Público*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2016.

2 FALCÃO, J.; CERDEIRA, P. C. A inflação de recursos do executivo no Supremo. *Revista Conjuntura Econômica*, V. 65, n. 4, pp. 60-61. 2011. / FALCÃO, J.; OLIVEIRA, F. L. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? *Lua Nova*, nº 88, pp. 429-469. 2013. / FALCÃO, J.; HARTMANN, I. A. Acesso ao Supremo: quando os recursos são parte do problema. *Diálogos sobre Justiça*, V.1, n.1, pp. 38-48. 2013. / HARTMANN, I. A.; SOUZA, R. R. O discurso do Supremo no mensalão - análise quantitativa dos votos orais no julgamento da AP 470. *Revista de Estudos Criminais*, v. 12, pp. 119-134. 2014. / HARTMANN, I. A.; CHADA, D. M., *A razão sem condições de qualidade*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2689294>. Consultado em: 20/02/2017. / HARTMANN, I. A.; FERREIRA, L. S. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. *Revista Opinião Jurídica*, v. 13, n. 17, pp. 268-283. 2015. / HARTMANN, I. A. M.; FERREIRA, L.; CHADA, D. M. O Meu ou o Seu? A Ordem Cronológica de Julgamentos do Novo CPC e Evidências Empíricas sobre a Substituição do Relator no STF. *Revista de Direito do TJ-RJ*, v. 103, p. 76-90. 2015. / HARTMANN, I. A.; FERREIRA, L. S. e REGO, B. D. S. Deferência ao fiscal da lei? A probabilidade de sucesso do PGR nas ações diretas de inconstitucionalidade. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 3, n. 1, pp. 160-171. 2016. / HARTMANN, I. A.; KELLER, C. I.; VASCONCELOS, G. G.; NUNES, J. L.; CHAVES FILHO, L. O.; BARRETO, M.; ARAÚJO, F.; CORREIA JÚNIOR, F. *O impacto no sistema prisional brasileiro da mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre execução da pena antes do trânsito em julgado no HC 126.292/SP - Um estudo empírico quantitativo*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2831802>. Consultado em: 20/02/2017. / ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. *Revista Direito GV*, Vol. 12, N. 2, pp. 405-440. 2016. / ALMEIDA, G. F. C. F.; NUNES, J. L.; CHAVES FILHO, L. O. Explicando o dissenso: uma análise empírica do comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal e da Suprema Corte dos Estados Unidos. *Revista Estudos Institucionais*, V. 2, n.2, pp. 899-931. 2016.

3 ROSEVEAR, E.; HARTMANN, I. A.; ARGUELHES, D. W. *Disagreement on the Brazilian Supreme Court: an exploratory analysis*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2629329>. Consultado em: 20/02/2017. (Apresentado na Conference for Empirical Legal Studies de 2015, em Saint Louis, EUA, tendo por comentarador designado o Prof. Jeffrey Segal.) / ARGUELHES, D. W.; HARTMANN, I. A. Timing control without docket control: how individual justices shape the Brazilian Supreme Court's agenda. *Journal of Law and Courts*, V. 5, n. 1, pp. 105-140. 2016.

4 Os ministros Luís Roberto Barroso e Edson Fachin citaram o artigo "O impacto no sistema prisional brasileiro da mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre execução da pena antes do trânsito em julgado no HC 126.292/SP" (ibidem, nota de rodapé, nº 2) em seus votos no julgamento da medida cautelar nos autos das Ações Declaratórias de Constitucionalidade 43 e 44.

A base de dados do projeto utilizada para esse relatório contém todos os processos que tramitaram no STF entre 1988 e o final de 2016. Essa base, alimentada a partir da sistematização dos dados publicamente disponíveis no *site* do Supremo (<http://www.stf.jus.br/>) e periodicamente atualizada, contém várias informações sobre o processo e seus andamentos. Sobre o processo constam informações como o assunto atribuído ao processo pelo próprio tribunal, o órgão do Supremo responsável pelo julgamento, o órgão judicial de origem, os andamentos processuais, seus tipos e respectivas datas, bem como sua descrição, dentre outras. O fato de que a base possui informações sobre todos os processos do Supremo no período permite realizar estudos sobre, por exemplo, as taxas de sucesso em processos segundo diferentes recortes temáticos e de classe processual.

A variável mais importante para a realização das análises nesse relatório é o andamento processual. Na base de dados, cada processo tem associado a si todos os seus andamentos processuais como, por exemplo, distribuição, petição, decisão liminar, conclusão ao relator, decisão de mérito e arquivamento. Existem, dessa forma, diversos tipos de andamentos. Nesse estudo utilizamos com maior frequência andamentos do tipo conclusão ao relator/revisor, trânsito em julgado, vista à PGR e andamentos com os mais variados tipos de decisão. Decisão, na tipologia adotada pelos estudos do projeto *Supremo em Números*, é uma espécie do gênero andamento. Um processo geralmente possui diversos andamentos e pode possuir inclusive diversos andamentos de decisão. É por essa razão que, nos levantamentos de resultado apresentados ao final do relatório, a unidade básica não é processo e sim decisão.

Em sua base de dados, o Supremo classifica os andamentos de decisão em seis tipos: decisão final (potencialmente terminativa e de mérito), decisão interlocutória, decisão liminar, decisão sobre repercussão geral, decisão de sobrestamento e decisão em recursos internos. Adotamos a classificação e a terminologia do Supremo quanto às decisões, sendo que nesse relatório utilizamos os andamentos de decisão final e em recursos internos. Exemplos de andamentos catalogados pelo tribunal como de decisão final são “julgamento do pleno – precedente”, “julgamento do pleno – recebida a denúncia” e “julgamento por despacho – declinação competência”. Exemplos de andamentos catalogados pelo tribunal como de decisão em recurso interno são: “julgamento da segunda turma – não conhecidos”, “agravo não provido” e “embargos rejeitados”.

O presente relatório adota, portanto, a mesma metodologia empregada em estudos anteriores do projeto, utilizando-se de estatísticas descritivas e da represen-

tação visual dos dados do Supremo Tribunal Federal para analisar o que acontece nos inquéritos e ações penais que tramitam na corte em função do foro privilegiado. É importante frisar que as análises, salvo quando explicitado em contrário, se dão sobre o conjunto de todos os processos do foro privilegiado tramitando no Supremo no período, tratando-se, portanto, de estudo censitário e sem análise manual de casos individuais. Apenas o levantamento relatado no capítulo 4 é resultado de uma pesquisa amostral.

Ao computarmos durações de fases processuais, assuntos ou desfechos dos processos, adotamos a mesma metodologia do Conselho Nacional de Justiça no relatório Justiça em Números. De modo que o *input* refere-se aos processos autuados e o *output* aos processos baixados, independentemente do resultado⁵.

O universo de análise contém todos os inquéritos (Inq) e todas as ações penais (AP) autuadas no tribunal. O inquérito é a classe processual na qual se dá a tramitação da investigação, oferecimento de denúncia, defesa prévia e análise da denúncia pelo Supremo. Se a denúncia é aceita, um novo processo é autuado, da classe ação penal. Nesse processo ocorrerá a produção de provas e a análise do mérito das acusações. Dessa forma, os inquéritos atuam como um filtro para o fluxo das ações penais.

Analizamos dados a partir de 2002. Essa opção é justificada devido à Emenda Constitucional 35, de 2001, que alterou as regras para a investigação e persecução penal de parlamentares por crimes comuns. Antes, era necessária autorização prévia do Congresso para que algum processo criminal fosse instaurado no STF contra um parlamentar exercendo seu mandato, o que tornava a atuação do tribunal em abstrato incerta e, na prática, escassa.

Os dados sobre resultados dos processos são analisados no agregado dos últimos cinco anos: 2012 a 2016. Optamos por não englobar todos os anos a partir de 2002, de modo a mostrar apenas resultados que reflitam a realidade recente do foro privilegiado no Supremo.

5 “Com relação ao output, tem-se que a variável total de **processos baixados** é aquela que melhor representa o fluxo de saída dos processos do Judiciário sob a perspectiva do jurisdicionado que aguarda a resolução do conflito.” (grifado no original). *Justiça em Números 2016*. Conselho Nacional de Justiça: Brasília: CNJ, 2016, p. 25.

I Duração

1.1. Tempo até o trânsito em julgado

O gráfico acima representa a quantidade de novos inquéritos e ações penais, bem como o total dos processos com trânsito em julgado das respectivas classes.

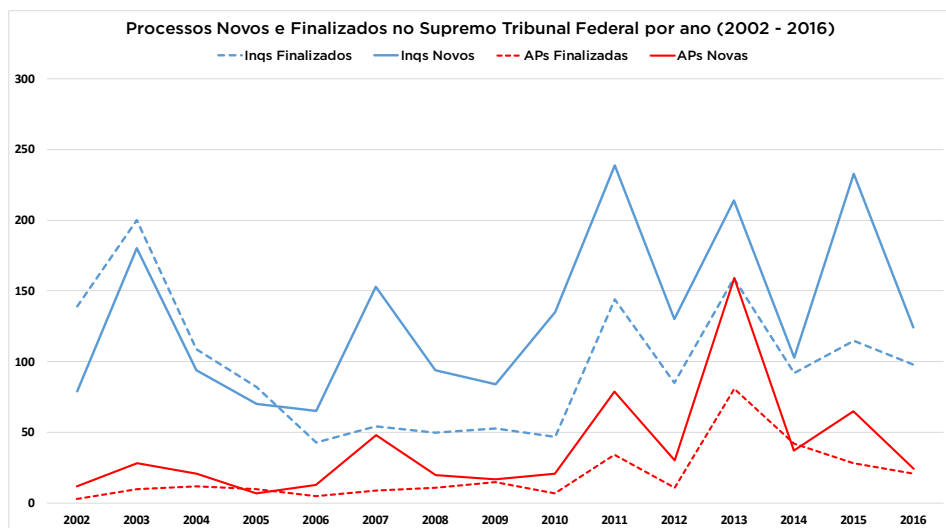


Gráfico 1.1.1 Na grande maioria dos anos o tribunal recebe mais inquéritos e ações penais do que finaliza.

Em 2003, 2007, 2011, 2013 e 2015 percebemos elevações significativas nos números tanto de ações penais quanto de inquéritos. Dado que todos os picos costumam vir no ano seguinte ao de eleições para o Congresso (com exceção de 2013), há um indício de que uma quantidade significativa dos processos começou em outra

instância e foi levado ao Supremo após o início de um mandato com prerrogativa de foro. O investigado ou réu elegeu-se e assim o processo chegou ao Supremo, não por recurso extraordinário, mas por mudança de status político.

Como há alta variação no número de novos processos por ano, é difícil fazer qualquer afirmação a respeito da existência de tendências lineares de crescimento ou diminuição. Fica claro, entretanto, que, especialmente a partir de 2007, o número de processos novos é sempre superior ao de encerrados – especialmente no caso dos inquéritos.

É importante conhecer a variação anual na quantidade de processos para contextualizar possíveis efeitos temporais. Afinal, é de se esperar que, com uma carga de trabalho maior, o tribunal - cujo número de ministros permanece constante - trabalhe de forma menos célere. Isso levando em conta que processos de complexidade destoante são a exceção e não a regra.

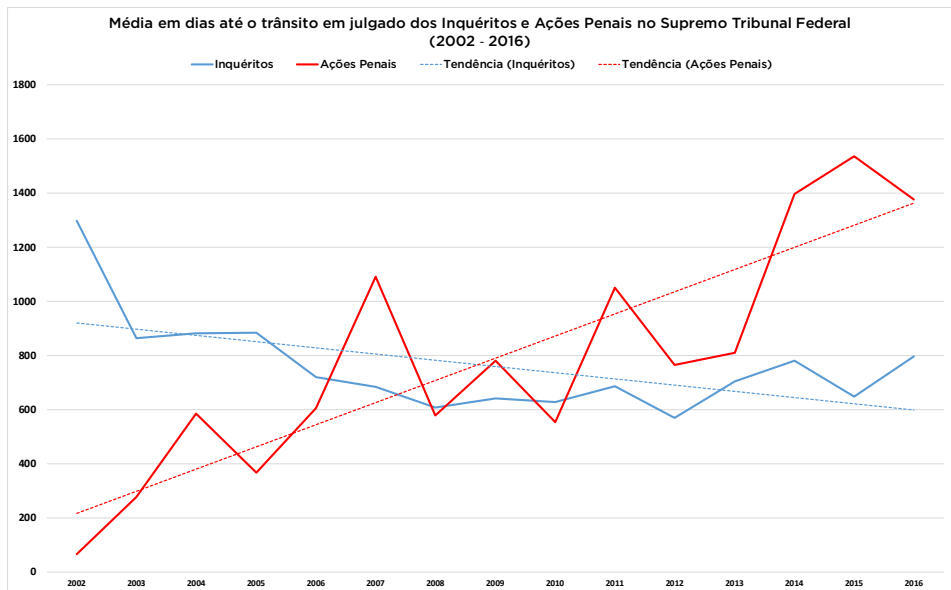


Gráfico 1.1.2 Parece existir uma tendência de crescimento do tempo médio até o trânsito em julgado com relação às ações penais e uma tendência inversa, de redução, no tempo de processamento dos inquéritos, conforme evidenciado pelas linhas de tendência.

Assim como foi feito no *III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o Tempo*, calculamos a diferença entre as datas de autuação e do movimento de trânsito em julgado¹ de cada processo. O movimento nem sempre é lançado no sistema na data exata do trânsito, podendo ser, na verdade, posterior ao trânsito real. É o lançamento no sistema que possui efeito prático e não a data de real de trânsito, uma vez que possíveis diligências somente ocorrem após a data do lançamento no sistema. O gráfico 1.1.2 mostra as médias em dias para os processos transitados em julgado em cada ano. Ou seja, se um processo iniciou em 2009 e transitou em julgado em 2014, sua duração está computada na média de 2014.

Os dados mostram tendências opostas.² Por um lado, parece que os inquéritos estão sendo avaliados cada vez mais rápido, passando de uma média de 1.297 dias para o trânsito em julgado em 2002, para uma média de 797 dias em 2016. Em contraposição, as ações penais estão se tornando mais lentas: em seu momento mais rápido na série, em 2002, uma ação penal era julgada, em média, em 65 dias, enquanto no momento mais lento, em 2016, a tramitação média durava 1.377 dias. É importante perceber que a causa das tendências observadas com relação ao tempo médio para o trânsito em julgado não pode ser atribuída à variação na carga de trabalho do tribunal com o foro privilegiado. Como vimos, no caso dos inquéritos houve, na verdade, aumento da quantidade, enquanto que as ações penais tiveram aumento muito pequeno. Além disso, a mudança da competência para julgamento do plenário para as turmas na metade de 2014 poderia ter surtido já algum efeito. Mas o tempo para trânsito em julgado, conforme explicaremos posteriormente em seção dedicada a avaliar essa alteração, não é uma medida apta a avaliar isso, por enquanto.

1 Trata-se de uma categoria específica de andamento, com dois tipos de ocorrências possíveis na base de dados do Supremo: “transitado em julgado” e “transitado(a) em julgado”. Embora tecnicamente não seja adequado falar em trânsito em julgado de inquéritos, esse tipo de andamento aparece também nesses processos.

2 As linhas de tendência foram criadas a partir de modelos de regressão linear simples, utilizando-se como variável independente o ano.

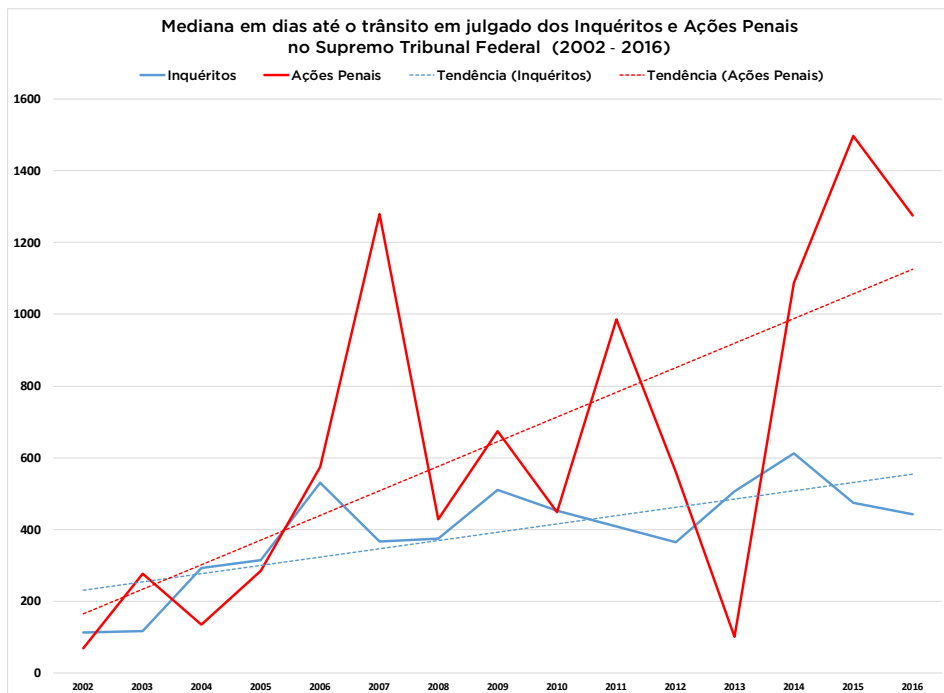


Gráfico 1.1.3 A tendência de crescimento do tempo até o trânsito em julgado com relação às ações penais é confirmada pelas medianas anuais.

No gráfico 1.1.3 computamos a mediana (em vez da média) do tempo entre o início do inquérito ou ação penal e o trânsito em julgado. A mediana é menos sensível aos *outliers* – casos limite de duração excepcionalmente baixa ou alta. Mesmo a mediana mostra uma tendência de aumento do tempo para julgar as ações penais.

Quadro 1 - Dez Casos limite com maior tempo até o trânsito em julgado

	Anos	Envolvido	Crime	Resultado	Relator
AP 347	11,5	Aníbal Gomes (PMDB) e outros	Peculato, apropriação indébita, estelionato	Absolvição	Gilmar Mendes/ Ellen Gracie/ Rosa Weber
AP 345	11,0	Fernando Giacobbo (PR)	Quadrilha, falsidade ideológica	Prescrição	Ellen Gracie/ Cármem Lúcia
AP 409	9,4	Zé Gerardo (PMDB)	Desvio de verba federal	Primeiro político em exercício a ser condenado pelo STF. Condenado a 2 anos e 2 meses de detenção, convertidos em 50 salários mínimos e prestação de serviços. Até hoje há recurso.	Carlos Ayres Britto/ Celso de Mello/ Cezar Peluso/ Teori Zavascki
Inq 2519	9,4	Paulo Roberto Gomes Mansur (PP)	Crimes Praticados por Funcionários Públicos Contra a Administração em Geral. Art. 89 (dispensa ilegal de licitação) da Lei nº 8.666/1993. Contratação direta da empresa	Prescrição	Marco Aurélio
Inq 2168	8,8	Nelson Bornier (PMDB)	Desvio de recursos relacionado à licitações e lavagem de dinheiro.	Declínio de competência	Sepúlveda Pertence/ Menezes Direito/ Joaquim Barbosa/ Luís Roberto Barroso
AP 404	8,6	Ademir Camilo (PTN)	Falsidade Ideológica por acúmulo de cargos (enquanto vereador em MG). Processo havia começado na justiça comum, mas subiu para o STF quando ele foi eleito deputado federal.	Prescrição	Gilmar Mendes/ Ellen Gracie/ Rosa Weber/ Luís Roberto Barroso
AP 421	8,4	Paulinho da Força (SD)	Falsificação de documento particular, falsidade ideológica e estelionato.	Absolvição	Joaquim Barbosa/ Luís Roberto Barroso

AP 399	8,3	João Ribeiro (PR)	Desvio de verbas, peculato (crimes datados de 1989).	Réu faleceu em 2013, punibilidade extinta.	Sepúlveda Pertence/ Menezes Direito/ Ellen Gracie/ Rosa Weber
Inq 2177	8,3	Nelson Bornier (PMDB)	Crime da lei de licitações	Declínio de competência	Sepúlveda Pertence/ Menezes Direito/ Carlos Ayres Britto/ Cezar Peluso/ Teori Zavascki
Inq 2287	8,0	Alfredo Nascimento (Então Ministros dos Transportes)	Omissão de informações, certidões de atos ou contratos municipais quando era prefeito de Manaus.	Prescrição	Carlos Ayres Britto/ Cezar Peluso/ Teori Zavascki

A tabela acima mostra os dez processos com maior tempo decorrido entre a autuação e o trânsito em julgado, dentre aqueles autuados a partir de 2002.³ Não é mera coincidência que nove dos dez passaram por trocas de relatores – às vezes três trocas. Estudo recente do projeto *Supremo em Números* mostra que a troca de relator é um evento que gera grande demora na tramitação das decisões.⁴ Por vezes esse evento é aquele que mais tempo custou ao processo.

A AP 347, que tratava de acusações de peculato, apropriação indébita e estelionato contra o deputado Aníbal Gomes (PMDB) e outros réus, demorou mais de 11 anos para transitar em julgado, culminando na absolvição dos acusados. A AP 345 tramitou durante 11 anos. O processo, movido pelo Ministério Público Federal contra o deputado Fernando Giacobbo (PR), pelos crimes de quadrilha e falsidade ideológica, terminou com a prescrição da pretensão punitiva do Estado.

A AP 409, processo que durou nove anos e meio até o trânsito em julgado, marcou a condenação do então deputado Zé Gerardo (PMDB) por crime de responsabilidade, por meio de acórdão publicado em 01/07/2010.⁵ Sucessivos recursos defensivos postergaram o trânsito em julgado, que ocorreu mais de cinco anos depois, em 22/02/2016. Depois, iniciou-se o procedimento de execução da pena.

³ O tempo de tramitação total e, portanto, o desempenho no julgamento do foro privilegiado, não é resultado exclusivamente da atuação dos ministros do Supremo. Além das partes, também influencia o tempo de tramitação, por ter papel central nos processos, a Procuradoria-Geral da República.

⁴ Ver HARTMANN; FERREIRA; CHADA, 2015, op. cit.

⁵ Segundo *O Globo*, essa foi a primeira condenação de autoridade com foro privilegiado desde 1988. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/deputado-ze-gerardo-a-primeira-autoridade-condenada-pelo-stf-3008687>>. Consultado em: 20/03/2017.

O inquérito 2519, que investigava Paulo Roberto Mansur (PP) por supostamente cometer um crime da lei de licitações ao fazer uma contratação direta pela prefeitura de Santos, acabou por ver a prescrição da punibilidade. Esse caso teve um tempo de trânsito de 9,4 anos, tão longo quanto o inquérito 2168, em que o investigado era Nelson Bornier (PMDB), por desvio de recursos, que terminou com o declínio da competência após a renúncia do então deputado, que assumiu a prefeitura do município de Nova Iguaçu. A ação penal 404, em que Ademir Camilo (PTN) era acusado de falsidade ideológica, terminou com a prescrição da pretensão punitiva. A ação penal 421 investigava o deputado Paulinho da Força (SD) por falsificação de documentos e culminou com a absolvição do deputado. A ação penal 399 investigava João Ribeiro (PR) por desvio de verbas e se encerrou em virtude do óbito do investigado. O inquérito 2177, também contra Nelson Bornier (PMDB), investigado nos autos por crime da lei de licitações, também terminou com o declínio de competência ante à sua renúncia para assumir o cargo de prefeito. Finalmente, o inquérito 2287, que investigava Alfredo Nascimento (então ministro dos transportes) por omissão de informações, certidões de atos ou contratos municipais durante seu mandato como prefeito de Manaus terminou com a prescrição.

1.2. Conclusão ao relator ou revisor

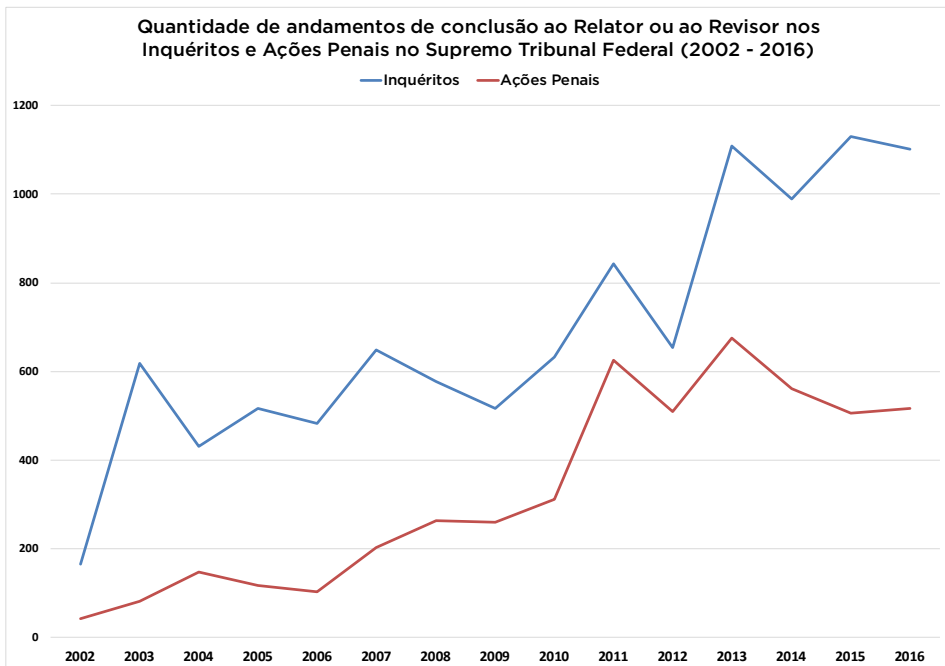


Gráfico 1.2.1 Parece haver um aumento no número de conclusões abertas em ambas as classes processuais.

O gráfico acima mostra a evolução da quantidade de andamentos de conclusão ao relator ou revisor nos inquéritos e ações penais ao longo do período analisado. São considerados os andamentos de conclusão para toda e qualquer finalidade, não apenas a conclusão para julgamento. Percebe-se uma tendência de crescimento no número de conclusões abertas, tanto com relação aos inquéritos, quanto com relação às ações penais.

Novamente, a metodologia específica utilizada para o levantamento encontra precedência no *III Relatório Supremo em Números*. Calculamos a diferença em dias entre o andamento que abriu a conclusão para o ministro relator ou revisor e a data do andamento imediatamente posterior, que, presume-se, contém a providência a ser tomada pelo ministro ou seu gabinete. O andamento posterior nem sempre traz de fato a providência exigida do relator ou revisor, o que significa que esse levantamento mostra o piso de duração da conclusão, uma *subestimação* do tempo real. A duração pode ser ligeiramente superior do que retratado aqui, mas certamente não é inferior. Para cada ano, a média foi computada levando em conta as conclusões cujo andamento seguinte ocorreu naquele ano. Se o processo foi concluso ao revisor em 2005 e o andamento seguinte ocorreu em 2010, então essa duração foi computada para cálculo da média de 2010.

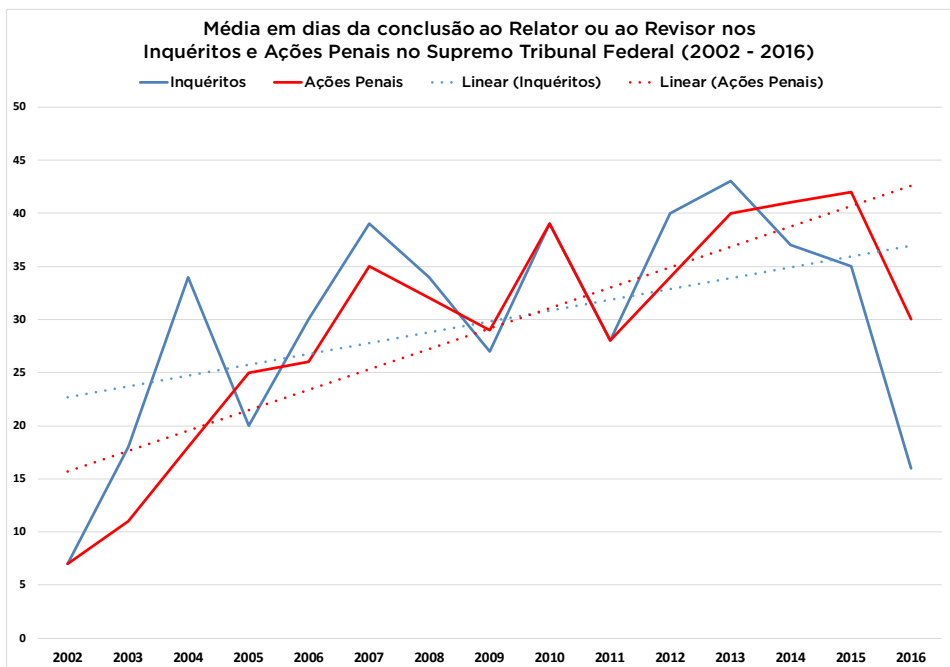


Gráfico 1.2.2 É possível perceber uma leve tendência de alta no tempo médio em conclusão das ações penais. O mesmo não pode ser dito sobre os inquéritos, cuja variação não permite identificação de tendência.

Parece existir uma tendência⁶ de crescimento no tempo que ações penais ficam concluídas ao ministro relator ou revisor. O valor mínimo da média no período analisado foi de sete dias, em 2002, enquanto o valor máximo foi percebido em 2015, quando a média chegou a 42 dias – baixando para 30 em 2016. Já nos inquéritos, a conclusão chegou ao pico de 43 dias em 2013, mas chegou a apenas 16 dias em 2016.

Em análise conjunta com o gráfico anterior, uma explicação possível para o aumento do tempo de conclusão nas ações penais é justamente o aumento de ocorrências de conclusão. Essa explicação pode ser questionada, entretanto, quando contrastados os dados dos inquéritos: as conclusões também aumentaram em quantidade, porém permaneceram estáveis em duração.

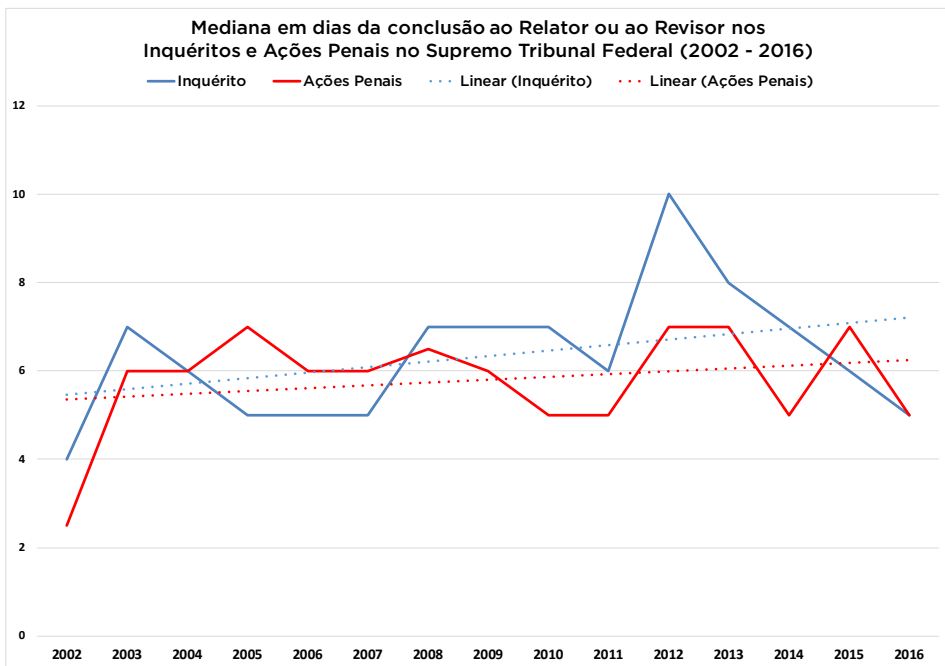


Gráfico 1.2.3 A mediana de conclusão nas ações penais parece mostrar estabilidade.

As medianas do tempo de conclusão nos inquéritos mostram uma tendência de queda a partir de 2012, ao passo que, nas ações penais, a tendência é de estabilidade. Dado que a mediana não é tão afetada pelas conclusões com demoras mais extremas, a leitura em conjunto dos gráficos 1.2.2 e 1.2.3 permite inferir que apesar de um grupo

⁶ As linhas de tendência foram criadas a partir de modelos de regressão linear simples, utilizando-se como variável independente o ano.

grande de conclusões nas ações penais ter duração estável ao longo dos anos, o grupo de conclusões mais demoradas está se tornando mais extremo ao longo do tempo. Isso mostra a conveniência da análise dos casos limite.

Quadro 2 - Dez Casos limite com maior tempo em conclusão ao relator

	Anos	Envolvido	Crime	Resultado	Relator
Inq 2712	4,1	Fernando Lucio Giacobbo (PR)	Sonegação de contribuição previdenciária	Prescrição	Celso de Mello
Inq 2900	4,1	Acir Gurgacz (PDT) e outros	Difamação	Punibilidade extinta por prescrição	Celso de Mello
AP 451	3,9	Fernando Collor (PTB) e outros	Apropriação indébita previdenciária	Extinta a punibilidade por pagamento integral do débito tributário	Joaquim Barbosa
AP 416	3,9	Sérgio Ivan Moraes (PTB)	Peculato	Absolvição / Arquivado	Eros Grau
Inq 3071	3,7	Lelo Coimbra (PMDB)	Captação ilícita de sufrágio (crime eleitoral)	Arquivado	Celso de Mello
AP 581	3,6	Henrique Oliveira (SD)	Crime eleitoral	Declinação de competência	Celso de Mello
AP 491	3,4	Dalva Figueiredo (PT)	Sem informações	Declinação de competência	Celso de Mello
AP 435	3,4	Flaviano Melo (PMDB)	Peculato	Processo em curso	Celso de Mello
Inq 2174	3,4	Jackson Barreto (PMDB)	Peculato	Transformado em ação penal 488	Gilmar Mendes
AP 628	3,2	Hugo Napoleão do Rego Neto (PSD) e outros	Formação de Quadrilha	Declinação de competência	Celso de Mello

A tabela acima mostra os andamentos de conclusão ao relator com maior duração entre as ações penais e inquéritos iniciados a partir de 2002.

No inquérito 2712 (ministro relator Celso de Mello), o deputado Fernando Giacobbo (PR) era investigado pelo crime de sonegação de contribuição previdenciária.

O processo chegou a ir à conclusão quatro vezes, sendo que a mais longa delas, pelo período de quatro anos. A decisão imediatamente posterior a esse período declarou a prescrição da pretensão punitiva estatal. No inquérito 2900 (ministro relator Celso de Mello), os investigados eram Acir Gurgacz (PDT) e outros, em ação penal privada movida por difamação. O processo se encerrou com a prescrição.

A ação penal 451 (relatores ministro Joaquim Barbosa e, posteriormente, ministro Luís Roberto Barroso), movida contra o senador Fernando Collor (PTB), acusado nos autos de apropriação indébita previdenciária, passou quase quatro anos com os autos conclusos. Divide com a ação penal 416 o terceiro e quarto lugares na lista. O processo terminou com a extinção da punibilidade pelo pagamento integral do débito tributário. A ação penal 416 (ministro relator Eros Grau), movida contra o deputado Sérgio Ivan Moraes (PTB), culminou com sua absolvição. Tanto na AP 451, como na AP 416, parte do lapso temporal elevado da conclusão pode ser explicado pela mudança da relatoria do processo.

O inquérito 3071 (ministro relator Celso de Mello), movido contra o deputado Leo Coimbra (PMDB) por captação ilícita de sufrágio, é o quinto colocado em questão de tempo de conclusão, totalizando em torno de três anos e oito meses nessa situação. O desfecho do inquérito incluiu a invalidação de investigação realizada pelo TRE em usurpação da competência originária do STF e terminou com o acolhimento do pedido de arquivamento formulado pelo MPF, que alegou que a distância temporal entre os fatos e a investigação impossibilitava a investigação criminal.

A ação penal 581 (ministro relator Celso de Mello), movida contra José Henrique Oliveira (SD), por suposto delito de falso eleitoral, é o sexto processo da lista, com um tempo de conclusão de um pouco mais que três anos e meio, e terminou com a declinação de competência ante ao término do mandato eletivo do réu. O mesmo ocorreu na ação penal 491 (ministro relator Celso de Mello), sétima colocada, movida contra Dalva Figueiredo (PT), após um total de três anos e quatro meses de autos conclusos. A ação penal 435 (iniciada em 2007, sob a relatoria do ministro Celso de Mello) contra Flaviano Melo (PMDB) e o inquérito 2174 (com troca de relatoria, do ministro Gilmar Mendes para a ministra Ellen Gracie) contra Jackson Barreto (PMDB), respectivamente no oitavo e nono lugares da lista, seguem em curso, sendo que ambas se referem a supostos crimes de peculato. Finalmente, em décimo, a ação penal 628 (ministro relator Celso de Mello), movida contra Hugo Napoleão do Rego Neto (PSD) e outros, que investigava o delito de quadrilha, teve como desfecho a declinação da competência. O processo foi para a conclusão em novembro de 2011, tendo permanecido sem decisão até 2015, quando o réu havia encerrado seu mandato eletivo.

Quadro 3 - Dez Casos limite com maior tempo em conclusão ao revisor

	Anos	Envolvido	Crime	Resultado	Revisor
AP 332	2,6	Cabo Júlio (PMDB)	Crimes militares - Revolta e motim	Declinação de competência	Joaquim Barbosa
AP 372	2,0	Jackson Barreto (PMDB)	Peculato	Absolvição	Celso de Mello
AP 358	1,5	Valdir Raupp (PMDB)	Peculato	Processo em andamento	Marco Aurélio
AP 499	1,3	Carlos Alberto Leréia (PSDB)	Lesão corporal	Declinação de competência	Joaquim Barbosa
AP 541	1,2	Abelardo Camarinha (PSB)	Calúnia	Conduta atípica / réu absolvido	Rosa Weber
AP 348	1,2	Leonel Pavan (PSDB)	Crimes da lei de licitações	Absolvição	Sepúlveda Pertence
AP 596	0,9	José Priante (PMDB)	Crime de desobediência à ordem da Justiça Eleitoral (crime eleitoral)	Absolvição	Rosa Weber
AP 646	0,8	Jaqueline Roriz (PSDB)	Falsidade ideológica	Declinação de competência (deputado não foi reeleito)	Dias Toffoli
AP 428	0,7	Moisés Avelino (PMDB)	Calúnia/injúria	Absolvição	Gilmar Mendes
AP 417	0,7	Abelardo Camarinha (PSB)	Crimes contra o meio ambiente	Declinação de competência	Rosa Weber

A tabela mostra as conclusões ao revisor mais longas. A ação penal 332 (ministro revisor Joaquim Barbosa), que tem o maior tempo transcorrido em conclusão ao revisor, de dois anos e meio, tinha como réu o então deputado Cabo Júlio (PMDB) e se encerrou com a declinação da competência ante à não reeleição do réu. A ação penal 372, tendo como ministro revisor Celso de Mello, passou dois anos conclusa ao revisor e investigava Jackson Barreto (PMDB) pela realização de peculato e acabou não prosperando.

A ação penal 358 (ministro revisor Marco Aurélio e, posteriormente, Gilmar Mendes), na qual o senador Valdir Raupp (PMDB) é investigado por peculato,⁷ segue em curso e ficou quase 18 meses em conclusão ao revisor (à época, ministro Marco Aurélio). A ação penal 499 (ministra revisora Rosa Weber), movida contra Carlos Alberto Leréia (PSDB), que está em quarta posição no levantamento, com um ano e quatro meses, terminou com a declinação de competência do STF ante ao fim do mandato do réu. A ação penal 541 (ministra revisora Rosa Weber), na qual Abelardo Camarinha (PSB) figura como réu, se encerrou com a absolvição do político, haja vista ter sido a conduta considerada atípica pelos ministros, após passar um ano e três meses conclusa à revisora, o que a colocou no quinto lugar. Na ação penal 348 (ministro revisor Sepúlveda Pertence), sexta colocada no gráfico, o réu Leonel Pavan (PSDB) foi absolvido da acusação de ter cometido crime da lei de licitações após o processo ter passado quase um ano e um trimestre em conclusão ao revisor.

Na ação penal 596 (ministra revisora Rosa Weber), movida contra José Priante (PMDB) por crime de desobediência de ordem da Justiça eleitoral, o réu foi absolvido e o tempo total de conclusão à revisora foi de 11 meses, a sétima mais longa. Na ação penal 646 (ministro revisor Dias Toffoli), oitava colocada na lista, em que Jaqueline Roriz (PSDB) era acusada de falsidade ideológica, foi declinada a competência ante ao término do mandato eletivo da denunciada, após um tempo de conclusão ao revisor de quase dez meses. Na ação penal 428 (ministro revisor Gilmar Mendes), Moisés Avelino (PMDB) foi acusado de calúnia e injúria, tendo sido absolvido pela corte, com o processo estando concluso ao revisor por um pouco menos que nove meses, o nono período mais longo. Finalmente, na ação penal 417 (ministra revisora Rosa Weber), também movida contra Abelardo Camarinha (PSB), desta vez por crimes contra o meio ambiente, também ficou conclusa à revisora por quase três trimestres, no fim sendo declinada a competência em virtude do fim do mandato de deputado federal.

Evidentemente devem existir causas plausíveis para esses tempos de conclusão ao relator e revisor. Mas elas em geral não são constatáveis nos autos. Cabe aos

7 Por algum motivo, o senador também aparece como um dos autores da ação no sistema do STF.

ministros, já que os processos são públicos, explicar o impacto dessas causas, se for o caso, quando desejarem.

1.3. Vista à PGR

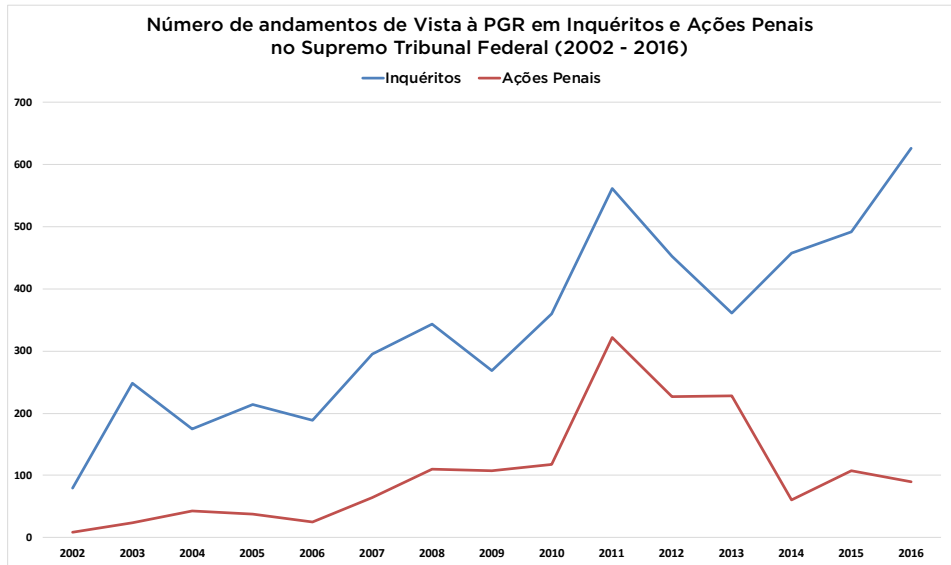


Gráfico 1.3.1 O número de movimentos de vista à PGR recentemente aumentou nos inquéritos e caiu nas ações penais.

O gráfico acima mostra o número de andamentos de vista à Procuradoria-Geral da República (PGR) por ano. Há uma tendência de aumento nos inquéritos, observada ao longo do período inteiro. Já no caso das ações penais, havia aumento até 2011, com um pico de 322 vistas. A partir de então a queda é acentuada, chegando a 90 em 2016.

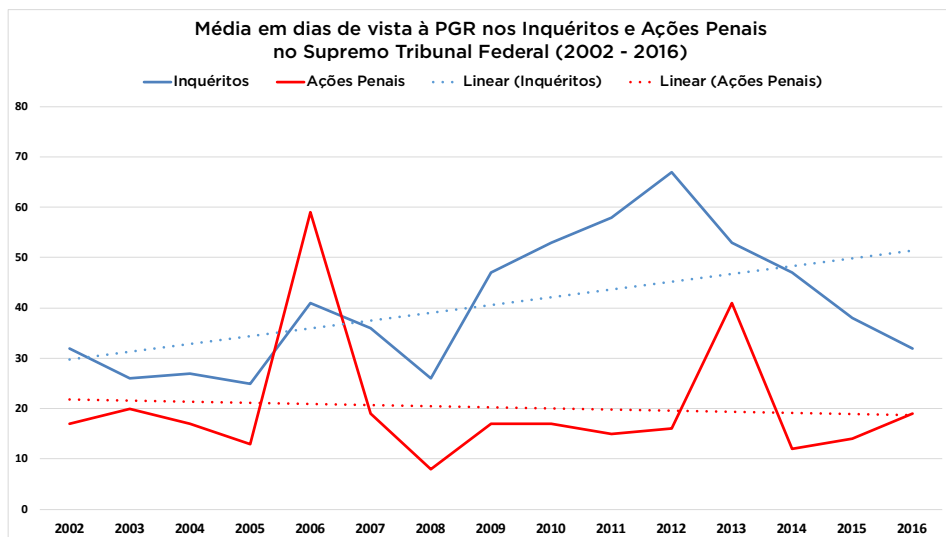


Gráfico 1.3.2 Parece haver tendência de queda no tempo das vistas - desde 2002 nas ações penais e desde 2013 nos inquéritos.

Essa análise foi realizada com metodologia muito semelhante à da análise anterior sobre a conclusão ao relator ou revisor, substituindo-se apenas o movimento de conclusão pelo movimento de vista à PGR. Ademais, a fase de vista à PGR já foi analisada em uma vasta gama de outras classes processuais no Supremo no *IV Relatório Supremo em Números - O Supremo e o Ministério Público*.⁸ É importante não confundir a vista à PGR nos processos do foro privilegiado com o pedido de vista feito pelos ministros do Supremo nos mais variados processos. Conforme demonstrado no *III Relatório Supremo em Números* os pedidos de vista com grande frequência ultrapassam o prazo legal,⁹ havendo indícios de seu uso estratégico pelos ministros.¹⁰

É possível perceber uma tendência¹¹ de redução do tempo médio que as ações penais ficam em vista com a PGR, a despeito de dois picos em 2006 e 2013. Com exceção desses dois anos, a média nunca passou de 20 dias, ficando em 19 dias em 2016. Já nos inquéritos há uma tendência clara de aumento até 2012, quando as vistas chegaram a durar 67 dias. Desde então - a despeito do aumento do número de vistas constatado no gráfico anterior, a duração tem caído, chegando a 32 dias em 2016. Aparentemente, a PGR tornou-se mais rápida.

8 FALCÃO, MORAES, HARTMANN, 2016, op. cit., p. 83 e seguintes.

9 FALCÃO, HARTMANN, CHAVES, 2014, op. cit. p. 89 e seguintes.

10 ARGUELHES e HARTMANN, 2017, op. cit.

11 As linhas de tendência foram criadas a partir de modelos de regressão linear simples, utilizando-se como variável independente o ano.

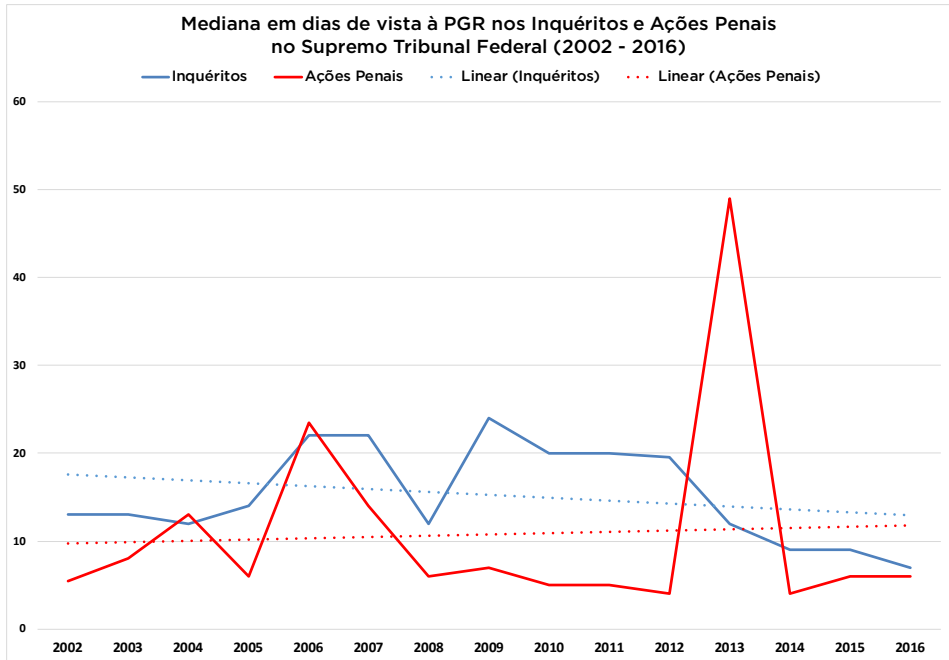


Gráfico 1.3.3 A mediana das vistas nos inquéritos também está em queda no período recente.

A mediana do tempo de vista nos inquéritos confirma que a PGR se tornou mais rápida no período recente, ao passo que nas ações penais não aparece variação desde 2008 - com exceção do pico em 2013.

Quadro 4 - Dez casos limite com maior tempo em vista à PGR

	Anos	Envolvido	Crime	Resultado	PGR
Inq 2755	3,0	Carlos Gomes Bezerra (PMDB)	Crime da lei de licitações (art. 89)	Prescrição	Roberto Gurgel
Inq 3629	2,1	Nilson Aparecido Leitão (PSDB)	Crime da lei de licitações (art. 89)	Processo em curso	Rodrigo Janot
Inq 3129	2,0	Érica Jucá Kokay (PT)	Peculato	Processo em curso	Roberto Gurgel
Inq 3500	2,0	Luis Henrique de Oliveira Resende (PT do B)	Falsificação de documento público para fins eleitorais e apropriação indébita (art. 350 CE e art. 168 CP)	Processo em curso	Rodrigo Janot

Inq 2722	1,9	Valdemar Costa Neto (PR)	Não fica claro na leitura dos movimentos. Envolve o depósito de valores na conta do deputado. Possivelmente corrupção passiva. O MP alude, em petição, a crime eleitoral.	Declínio de competência	Roberto Gurgel
Inq 2862	1,9	Vander Luiz dos Santos Loubet (PT)	Corrupção passiva (art. 317 CP)	Prescrição	Rodrigo Janot
Inq 1963	1,8	Remi Trinta (PL), Antonio Joaquim Araújo Filho (PP)	Corrupção eleitoral (art. 299 CE) e Peculato (art. 312 CP)	Prescrição	Cláudio Lemos Fonteles
Inq 3291	1,8	Jarbas Vasconcelos (PMDB)	Calúnia (art. 324 CE)	Arquivado por não configuração do crime	Roberto Gurgel
Inq 3059	1,8	Jorge Afonso Argello (PTB)	Peculato (art. 312 CP) e Dispensar ou inexigir licitação (art. 89, caput L. 8666/93)	Declínio de competência	Roberto Gurgel
Inq 2751	1,7	Marconi Perillo (PSDB)	Processo corre em segredo de justiça	Declínio de competência	Antonio Barros / Roberto Gurgel

O inquérito 2755, que passou três anos sob vista da Procuradoria-Geral da República, período mais longo da lista, investigava Carlos Gomes Bezerra (PMDB) pelo delito do art. 98 da lei 8666/90 (lei de licitações) e terminou com a prescrição da pretensão punitiva do Estado, ante à redução pela metade do cálculo do prazo prescricional devido à idade do réu (art. 115, Código Penal). Como existiam outros réus, que não possuíam foro privilegiado, nem contavam com mais de 70 anos na época, o processo foi redistribuído após a declinação da competência do STF.

Os inquéritos 3629 e 3129, movidos, respectivamente, contra Nilson Aparecido Leitão (PSDB, acusado de crime da lei de licitações) e Érica Jucá Kokay (PT, acusada de peculato), seguem em curso, ocupando o segundo e terceiro lugar por ficarem cerca de dois anos, cada um, em vista à PGR. O inquérito 3500, contra Luis Henrique de Oliveira Resende (PT do B), terceiro colocado da lista com dois anos com o PGR, trata de crime eleitoral e apropriação indébita, e ainda está em curso.

O inquérito 2722, movido contra Valdemar Costa Neto, passou quase 23 meses nessa condição e terminou com o declínio da competência, motivado pela renúncia

do então deputado em 2013. Ele divide o quinto e o sexto lugar com o inquérito 2862, que investigava Vander Loubet por corrupção passiva e terminou, em 2016, com a prescrição da pretensão punitiva estatal.

O inquérito 3291, que investigava Jarbas Vasconcelos (PMDB) por calúnia contra Eduardo Campos (PSB) foi arquivado a pedido do MPF. Divide a sétima e a oitava posição com o inquérito 1963, em que os investigados eram Remi Trinta (PL), Antonio Joaquim Araújo Filho (PP) e outros, foi arquivado a pedido do MPF, pois ambos os inquéritos passaram um período de 22 meses sob vista à PGR. O inquérito 3059, nono na lista, no qual o então senador Gim Argello (PTB) era investigado por peculato e crime da lei de licitações (art. 89), se encerrou com a declinação da competência após o oferecimento da denúncia, ante ao fim do mandato, tendo ficado em vista da PGR por pouco menos de um ano e nove meses. O inquérito 2751 corre em segredo de justiça e teve sua competência declinada devido à posse do investigado no cargo de governador em 2011, o que alterou a competência para o STJ, após um período de vista à PGR total de quase 21 meses, o que o coloca como último colocado na lista.

1.4. Acórdãos

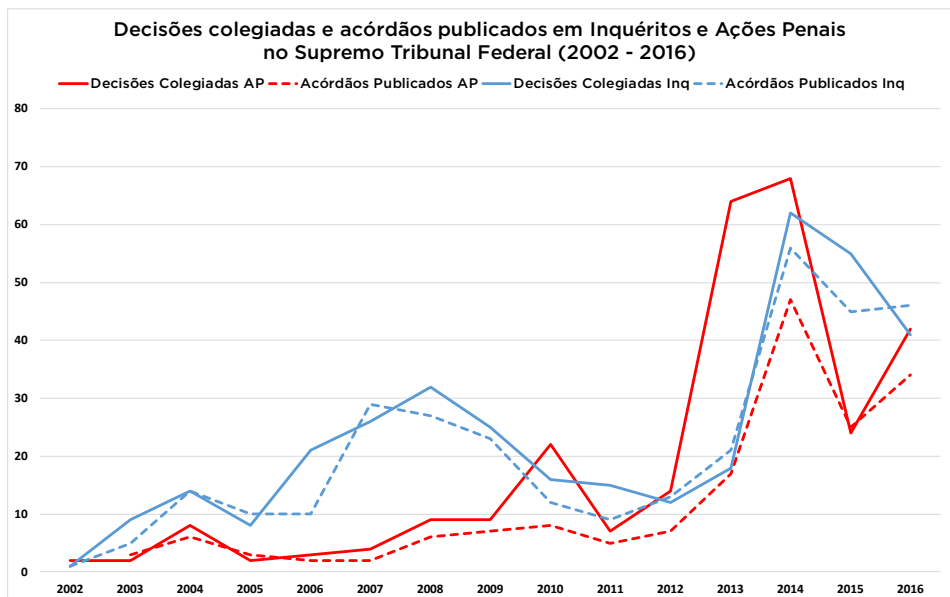


Gráfico 1.4.1 Em praticamente todos os anos o número de acórdãos publicados fica abaixo do número de decisões colegiadas.

A fase de publicação do acórdão já havia sido identificada como problemática no *III Relatório Supremo em Números*. Nesse levantamento, identificamos a data das decisões colegiadas nos inquéritos e ações penais e a data da publicação do respectivo acórdão. Quando existem múltiplas decisões colegiadas e múltiplos registros de publicação de acórdão, calculamos o tempo entre a primeira decisão e o primeiro acórdão, entre a segunda decisão e o segundo acórdão e assim sucessivamente. Para cada ano, computamos a média em função dos acórdão publicados naquele ano.

Parece existir uma tendência de alta no número de acórdãos proferidos anualmente pelo STF tanto em inquéritos quanto em ações penais. O pico em 2014 pode ser explicado por uma resolução do tribunal, de menos de um mês após a publicação do *III Relatório Supremo em Números*, alterando as regras para publicação dos acórdãos e determinando a publicação de cerca de 2000 acórdãos ainda não publicados.¹² O número de acórdãos publicados em 2014, 2015 e 2016 é maior do que os publicados em 2013. Qualquer que seja a tendência, o número de acórdãos publicados parece pequeno se comparado ao número de processos dessas classes tramitando no período. Isso se deve ao grande número de decisões monocráticas nesses processos.

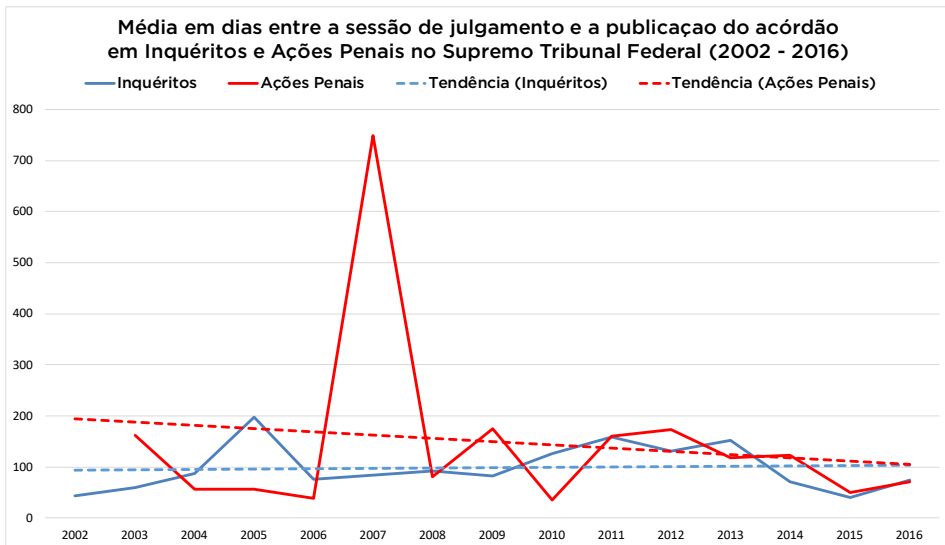


Gráfico 1.4.2 Não parece haver grande variação da média de tempo que o Supremo demora para publicar suas decisões durante o período.

¹² Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/supremo-edita-resolucao-para-acelerar-publicacao-de-2-mil-decisoes.html>>. Consultado em: 21/03/2017.

A análise da média anual de tempo entre a data da sessão de julgamento e a data de publicação do acórdão não mostra nenhuma tendência clara. O prazo para publicação de acórdãos é de 60 dias, conforme artigo 95, parágrafo único, do regimento interno do Supremo.

Apesar do prazo regimental, o tempo médio é bastante elevado, superando, quase em todos os anos, a marca dos 100 dias. Mesmo no período recente, apenas em 2015 a média ficou abaixo de 60 dias para inquéritos e ações penais. Em 2016 a média foi de 74 e 71 dias, respectivamente. Mesmo quando se leva em conta a mediana do tempo de publicação, os tempos nos diferentes anos ficam, muitas vezes, acima do prazo regimental.

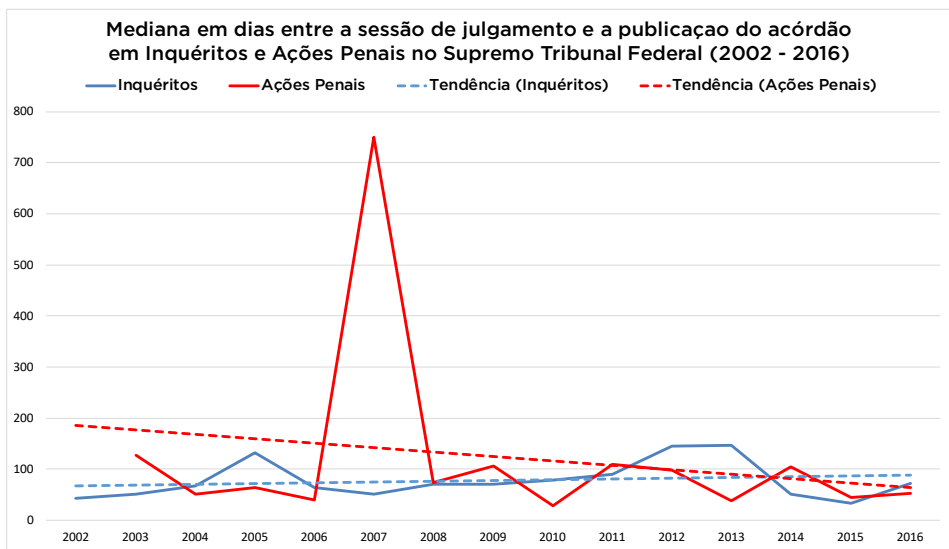


Gráfico 1.4.3 Tampouco na mediana parece haver grande variação da média de tempo que o Supremo demora para publicar suas decisões colegiadas.

Alguns ministros do Supremo não cumprem os prazos do próprio Supremo.

Existem ao menos três fatores que podem impactar o tempo para publicação do acórdão. O primeiro é o tempo que o relator leva para entregar seu voto pronto para publicação. O segundo é o tempo que os demais ministros que produziram voto próprio tomam para submetê-los. O terceiro é o tempo de trabalho da secretaria do tribunal, que tem a tarefa administrativa de juntar os votos e inserir o inteiro teor no diário oficial. O relator do acórdão é peça-chave por duas razões: primeiro, o tempo que ele leva tem impacto diferenciado no tempo total da publicação do acórdão,

conforme demonstrado no *III Relatório Supremo em Números*;¹³ segundo, e mais importante, o relator é o principal responsável por zelar para que os demais ministros e a secretaria realizem sua parte em tempo adequado e dentro do prazo regimental.

Quadro 5 – Dez casos limite com maior intervalo de tempo entre a decisão colegiada e a publicação do respectivo acórdão

	Anos	Envolvido	Crime	Resultado	Relator
AP 355	3,5	Paulo César Baltazar da Nóbrega (PSB)	Recusa de cumprimento de ordem judicial (art. 1º, XIV, DL 201/67)	Prescrição	Celso de Mello
AP 503	2,7	Cássio Taniguchi (DEM)	Dispositivos do 1º do Decreto-Lei 201/67	Prescrição	Celso de Mello
Inq 2028	1,6	Antônio Carlos Magalhães (DEM)	Não fica claro pela movimentação do processo no STF. Os detalhes informam crimes contra a inviolabilidade da correspondência e violação de comunicação.	Arquivamento	Ellen Gracie
Inq 2601	1,6	Geraldo Pudim (PMDB), Anthony Garotinho (PP) e outros	Corrupção eleitoral (art. 299, CE)	Prescrição	Teori Zavascki
AP 420	1,5	José Genoíno (PT) e outros	Gestão fraudulenta (art. 4º da Lei 7.492/86); Falsidade	Declínio de competência	Joaquim Barbosa
Inq 2424	1,3	Paulo Geraldo de Oliveira	Corrupção passiva e prevaricação (317 §1º, 319 CP)	Declínio de competência após decisão do CNJ	Cezar Peluso
Inq 1958	1,3	João Correia Lima Sobrinho (PMDB)	Crimes contra a honra	Denúncia rejeitada	Ayres Britto
AP 421	1,3	Paulo Pereira da Silva (SD)	Estelionato; Falsidade ideológica (arts. 298, 299, 171 §3º CP)	Absolvição	Roberto Barroso
AP 428	1,4	Silas Câmara (PRB)	Peculato	Recebimento da denúncia	Luís Roberto Barroso
Inq 2424	1,2	Paulo Geraldo de Oliveira	Corrupção passiva e prevaricação (317 §1º, 319 CP)	Declínio de competência após decisão do CNJ	Cezar Peluso

13 FALCÃO, HARTMANN, CHAVES, 2014, op. cit., p. 73.

Quando se analisa as etapas do processo, é de se esperar que a diferença de tempo entre a sessão do julgamento e a efetiva publicação do acórdão seja a menor possível, para garantir a publicidade e celeridade processuais. Nas ações penais e inquéritos elencados no gráfico, contudo, percebe-se que essa necessidade nem sempre é atendida nos casos que tramitam pelo Supremo.

A AP 355, de relatoria do ministro Celso de Mello, possui a maior diferença entre esses andamentos no recorte realizado, um tempo total de quase três anos e meio. Foi ajuizada pelo Ministério Público Federal contra Paulo César Baltazar da Nóbrega (PSB) sobre uma acusação de recusa de cumprimento de ordem judicial enquanto o réu ainda era prefeito de Volta Redonda. O processo foi deslocado para o STF quando Paulo Baltazar foi eleito deputado federal, ganhando, assim, a prerrogativa de foro privilegiado. Em fevereiro de 2004 foi julgado em plenário e reconhecida a prescrição da pena. Entre esse julgamento e a efetiva publicação do acórdão passaram-se quase três anos e meio.

A ação penal 503, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o então deputado federal Cássio Taniguchi (DEM), teve como objeto crimes de responsabilidade realizados em 1997, quando era prefeito de Curitiba, e teve o segundo intervalo mais longo no recorte, de dois anos e oito meses. De relatoria do ministro Celso de Mello, ela foi julgada em maio de 2010, decidindo pela extinção da punibilidade por causa da pena baixa sentenciada. A publicação do acórdão só ocorreu quase três anos depois, em fevereiro de 2013.

O inquérito 2028 divide o terceiro e quarto lugar com o inquérito 2601. O primeiro teve um período de hiato analisado que chegou a mais de um ano e sete meses, e tratava de uma denúncia contra o senador Antônio Carlos Magalhães (DEM) e outros agentes. No caso, o então procurador-geral da República, Claudio Lemos Fonteles, ofereceu denúncia, enquanto seu predecessor, Geraldo Brindeiro, havia pedido o arquivamento. O julgamento acabou decidindo pelo arquivamento uma segunda vez em abril de 2004, mas o acórdão só foi publicado em dezembro de 2005. Curiosamente, o trânsito em julgado definitivo só foi registrado em novembro de 2006, quase outro ano depois da publicação.

A ação penal 420, de relatoria do ministro Joaquim Barbosa, era uma ação penal relativa ao processo do mensalão (majoritariamente discutido na ação penal 470). Ocupa o quinto lugar no levantamento, com a duração do período recortado sendo de um ano e meio, e teve seu último recurso julgado em setembro de 2010, com o acórdão sendo publicado em março de 2012. Posteriores declínios de competência aconteceram por parte de novos relatores, como o ministro Barroso e o mi-

nistro Marco Aurélio. O processo foi remetido, em dezembro de 2013, ao tribunal de origem, em decorrência da renúncia de José Genoíno ao cargo de deputado federal.

O inquérito 2424, de relatoria do ministro Cezar Peluso, investigava o ministro do STJ Paulo Geraldo de Oliveira, entre outros agentes da máquina pública, na chamada Operação Furacão. Curiosamente, esse inquérito ocupa tanto o sexto e o décimo lugar da lista, com intervalos de 485 e 380 dias entre a publicação do acórdão de duas decisões colegiadas distintas. Após reatuação do inquérito na AP 552, o processo eventualmente sofreria declínio de competência do STF para os outros réus, após decisão do CNJ de aposentar compulsoriamente o ministro julgado.

O inquérito 1958 teve o julgamento do pleno em outubro de 2003, mas a publicação do acórdão só ocorreu em fevereiro de 2005, o que o coloca na sétima posição da lista, com uma diferença de 16 meses no recorte feito. O relator, ministro Ayres Britto, julgou a denúncia contra o deputado federal João Correia Lima Sobrinho (PMDB), investigado por supostamente ter cometido crimes contra a honra em sessões no plenário de Assembleia Legislativa. A denúncia seria rejeitada pela natureza dos supostos crimes realizados, mas a publicação do acórdão aconteceu em fevereiro de 2005, enquanto o julgamento foi realizado em outubro de 2003.

A ação penal 421, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, julgava o deputado Paulo Pereira da Silva (SD) pelos crimes de falsidade ideológica e estelionato, e é a nona colocada da lista. Entre a eventual decisão pela absolvição do réu e sua publicação haveria um espaço de tempo de mais de um ano. Finalmente, o inquérito 2424, já apresentado poucas linhas acima, aparece novamente na lista, sendo esse o segundo grande espaço de tempo entre a decisão colegiada e a publicação do acórdão.

1.5. Decisões colegiadas e trânsito em julgado

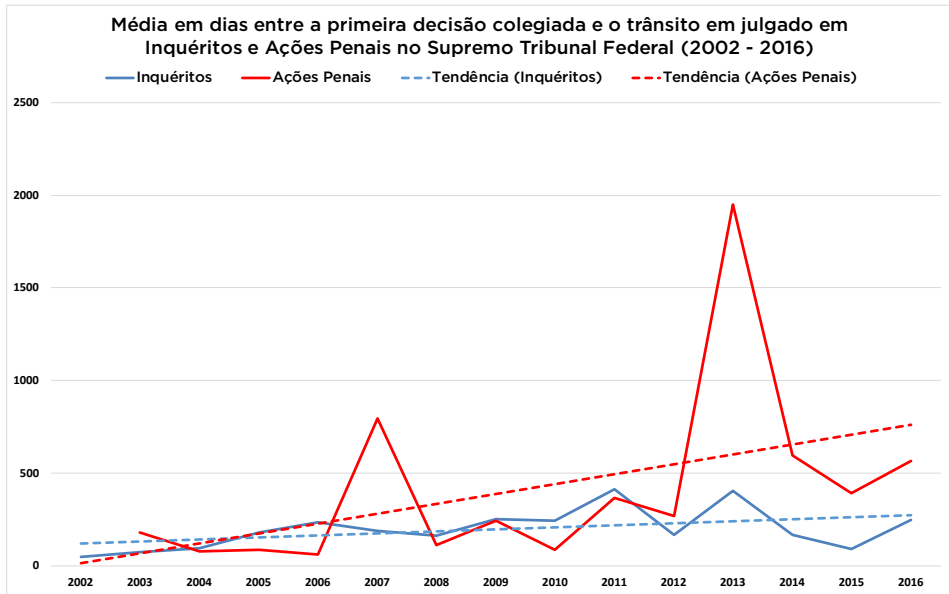


Gráfico 1.5.1 Existe uma tendência de crescimento na média de dias que um processo demora entre a primeira decisão colegiada e o trânsito em julgado.

Quando se discute as características do processamento no foro privilegiado perante o Supremo e suas vantagens, uma afirmação comum é a de que a inexistência de recursos torna a tramitação em instância única no Supremo mais rápida. Na prática, entretanto, a instância única não significa decisão única porque existem recursos internos como agravos regimentais, embargos de declaração e até embargos infringentes (conforme visto, por exemplo, na ação penal 470). Posteriormente mostraremos dados sobre quantidade e resultado de decisões nesses recursos internos, mas aqui pretendemos dimensionar o tempo dedicado a eles.

Para isso, identificamos em cada processo a primeira decisão colegiada final (segundo a tipologia descrita na metodologia desse estudo) e calculamos o tempo entre essa e o trânsito em julgado. No recorte temporal analisado, percebemos uma tendência de aumento com relação ao tempo entre esses dois momentos nas ações penais. Isso confirma a análise anterior, que mostrava uma tendência similar, ainda que um pouco mais pronunciada, com relação ao tempo total de trâmite de ações penais no STF. A tendência inversa percebida naquela ocasião não se reproduz aqui,

o que parece indicar que, embora o tempo transcorrido entre a autuação e a primeira decisão colegiada tenha diminuído nos inquéritos, especialmente nos últimos três anos, o restante do procedimento se manteve com a mesma duração.

Entre as ações penais que transitaram em 2016 o tempo de processamento dos recursos internos foi de 566 dias. Já nos inquéritos esse tempo médio em 2016 foi de 248 dias.

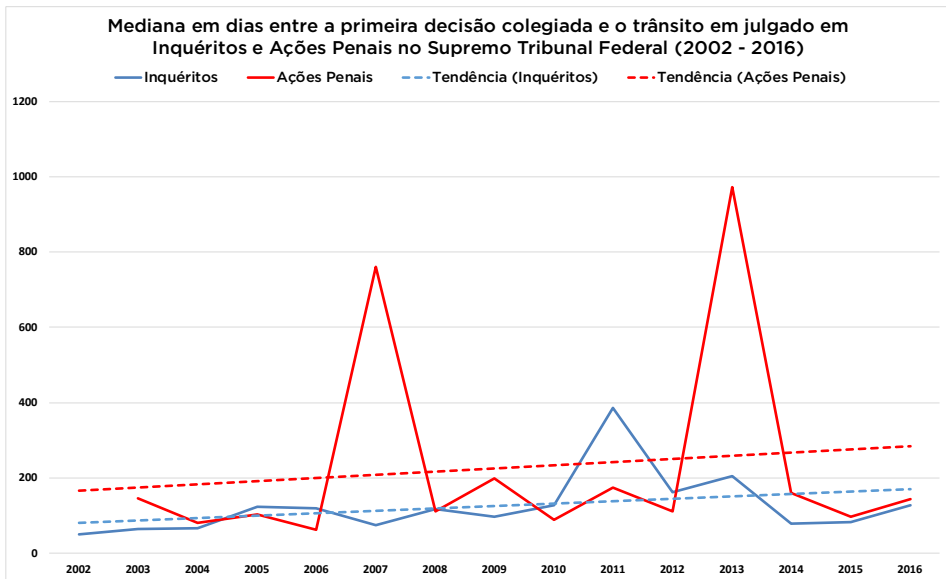


Gráfico 1.5.2 A tendência de crescimento no tempo entre a primeira decisão colegiada e o trânsito em julgado nas ações penais é confirmado na mediana.

A comparação entre as medianas e médias mostra que os casos extremos têm médias realmente altas, a ponto de puxar a média para bem acima da mediana. Em 2016 a média era de 566 dias e a mediana de 143 dias nas ações penais. Mas mesmo se considerarmos a mediana – o que em tese reflete o padrão típico dos casos com menor influência dos *outliers*, o tempo entre a primeira decisão colegiada e o trânsito em julgado está aumentando nas ações penais.

Quadro 6 – Dez casos limite com maior intervalo de tempo entre a primeira decisão colegiada e o trânsito em julgado

	Anos	Envolvido	Crime	Resultado	Relator
AP 409	7,0	Zé Gerardo (PMDB)	Apropriação indébita previdenciária	Primeiro político em exercício a ser condenado pelo STF. Condenado a dois anos e dois meses de detenção, convertidos em 50 salários mínimos e prestação de serviços. Até hoje há recurso.	Carlos Ayres Britto/Celso de Mello/ Cezar Peluso/ Teori Zavascki
AP 516	5,9	José Fuscaldi Cesilio (PTB) e outra	Apropriação indébita previdenciária e sonegação de contribuição previdenciária (art. 168-A, §1º, I e 337-A, III, CP)	Condenação a sete anos de reclusão e 60 dias-multa.	Carlos Britto/ Luiz Fux
AP 421	5,9	Paulinho da Força (SD)	Falsificação de documento particular, falsidade ideológica e estelionato	Absolvição	Joaquim Barbosa/ Luís Roberto Barroso
AP 630	4,5	Newton Cardoso (PMDB)	Art. 299 CP; Crimes ambientais (art. 46 e 69 lei 9.605/98)	Declínio de competência	Ricardo Lewandowski/ Edson Fachin
Inq 2168	4,4	Nelson Bornier (PMDB)	Desvio de recursos relacionado à licitações e lavagem de dinheiro	Declínio de competência	Sepúlveda Perence/ Menezes Direito/ Joaquim Barbosa/ Luís Roberto Barroso
AP 512	4,1	Roberto Pereira de Britto (PP)	Captação ilícita de votos (art. 299 CE)	Absolvição	Teori Zavascki
Inq 2584	3,8	Edmar Moreira (PFL)	Falta de repasse de verba previdenciárias	Prescrição	Ayres Britto
AP 355	3,5	Paulo César Baltazar da Nóbrega (PSB)	Recusa de cumprimento de ordem judicial (art. 1º, XIV, DL 201/67)	Prescrição	Celso de Mello
Inq 2139	3,1	Pastor Reinaldo (PTB)	Crimes contra a honra.	Decadência do direito do querelante	Celso de Mello
Inq 2601	3,1	Geraldo Pudim (PMDB), Anthony Garotinho (PP) e outros	Corrupção eleitoral (art. 299, CE)	Prescrição	Teori Zavascki

A ação penal 470, conhecida como o “Caso do Mensalão”, apareceu no resultado do levantamento como a terceira mais demorada segundo o cálculo. Ocorre que há uma quantidade enorme de registros de trânsito em julgado nessa ação, de maneira totalmente excepcional em relação aos demais processos do foro. Isso pode ocorrer devido à sua notoriedade ou à multiplicidade de réus. Seja como for, por tratar-se de claro *outlier*, com características que inclusive comprometem o cálculo pretendido aqui, resolvemos excluí-la das análises desta seção.

A ação penal 409, já abordada anteriormente, tinha como réu o então deputado José Gerardo (PT) condenado nos autos desta por crime de responsabilidade e é a campeã de tempo transcorrido entre a primeira decisão colegiada e o trânsito em julgado, ultrapassando sete anos. A segunda colocada da lista, a ação penal 516, de relatoria do ministro Luiz Fux, condenou o então deputado José Fuscaldi Cesílio (PTB) a sete anos de reclusão por crimes de desvio de verba previdenciária, mas não sem passar quase seis anos até a matéria de fato transitar em julgado. A ação penal 421, já oportunamente apresentada, investigava Paulinho da Força (SD) e é a terceira colocada na lista, levando quase seis anos para transitar em julgado, a partir da primeira decisão colegiada tomada nos autos.

A quarta colocada na lista é a ação penal 630, de relatoria do ministro Edson Fachin, em que o então deputado Newton Cardoso era acusado de comprar carvão vegetal a níveis industriais sem as licenças devidas. O processo eventualmente teve sua competência declinada devido à saída do réu do cargo de deputado federal, tendo o tempo decorrido entre a primeira decisão colegiada e esse trânsito em julgado alcançado quatro anos e meio. O inquérito 2168, quinto colocado com quatro anos e quatro meses, já foi oportunamente discutido, tratando de investigação sobre Nelson Bornier (PMDB), no qual houve o declínio de competência ante à posse do investigado no cargo de prefeito de Nova Iguaçu.

A ação penal 512, sexta nessa classificação, ajuizada contra o deputado Roberto Pereira de Britto (PP), foi de relatoria do ministro Teori Zavascki. A acusação havia se iniciado no Tribunal Regional Eleitoral, mas com a posterior eleição do processado como deputado federal, subiu para o STF. Entre a primeira decisão colegiada e o trânsito em julgado percorreram-se mais de quatro anos. O réu foi eventualmente absolvido por faltarem indícios de autoria.

O inquérito 2584, presidido pelo então ministro Ayres Britto, é o sétimo processo com maior intervalo, de três anos e dez meses, e investigava Edmar Moreira (à época da investigação, deputado federal pelo PFL) pelo crime de apropriação indébita previdenciária. Durante o longo trâmite do processo, o investigado completou

70 anos, passando a incidir o art. 115 do Código Penal, reduzindo o cálculo do prazo prescricional pela metade, razão pela qual o STF decretou a prescrição do crime com relação a ele e declinou a competência para o prosseguimento do processo com relação à outra ré, que não possuía foro privilegiado.

A ação penal 355, de relatoria do ministro Celso de Mello, também já foi apresentada anteriormente. Processava criminalmente o então deputado federal Paulo César Baltazar da Nóbrega (PSB) por crime de responsabilidade, tendo se encerrado com a prescrição. Ocupa o oitavo lugar, com uma diferença entre julgamento e trânsito de três anos e meio.

O inquérito 2139, movido contra o deputado federal Reinaldo Santos e Silva (Pastor Reinaldo, PTB) e relatado pelo ministro Celso de Mello, surgiu após a apresentação de uma queixa-crime contra o deputado por outro político (José Pedro Antunes Pinto, conhecido como Pastor Pedro Antunes) e se encerrou após a verificação da decadência do direito do querelante, ficando em nono lugar no levantamento, com um intervalo de três anos e um mês entre a primeira decisão colegiada e o trânsito em julgado.

Por fim, o inquérito 2601, de relatoria do ministro Teori Zavascki, último colocado com pouco mais de três anos da diferença levantada, já foi abordado aqui em momento anterior, tratando de uma investigação de vários políticos (como o ex-governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho) acerca de acusações de captação ilícita de votos.

Assuntos mais frequentes em ações penais no STF

Importante na discussão sobre a eficiência do foro privilegiado no Supremo é também identificar os crimes mais frequentemente investigados e processados. Isso é especialmente importante para viabilizar futuras comparações em outros estudos com o processamento na 1ª instância. A comparação só é possível se há mínima semelhança entre os tipos de crimes julgados no Supremo e em uma determinada vara. Essa comparação hoje em dia é dificultada porque o relatório Justiça em Números não inclui os dados do Supremo, já que o Supremo considerou isso uma ingerência indevida do CNJ.

Conforme a vara criminal analisada, o perfil dos processos pode ser muito diferente. Crimes de lavagem de dinheiro podem exigir provas de complexidade diferente do que aquelas de um crime de roubo. De fato, no foro privilegiado no Supremo, os crimes contra o patrimônio ou contra o patrimônio e com violência ou grave ameaça são extremamente incomuns.

A escolha do assunto segundo qual catalogar cada processo é feita pelo próprio Supremo, de modo que não temos influência nessa decisão ou na lista geral de assuntos possíveis. Mostramos a seguir a quantidade de processos catalogados pelo tribunal com cada assunto. Um processo pode ser catalogado como pertencendo a um, dois ou mais assuntos. Isso significa que o mesmo processo pode estar computado em dois assuntos diferentes da lista e, portanto, aparecer em mais de uma das fatias nos gráficos.

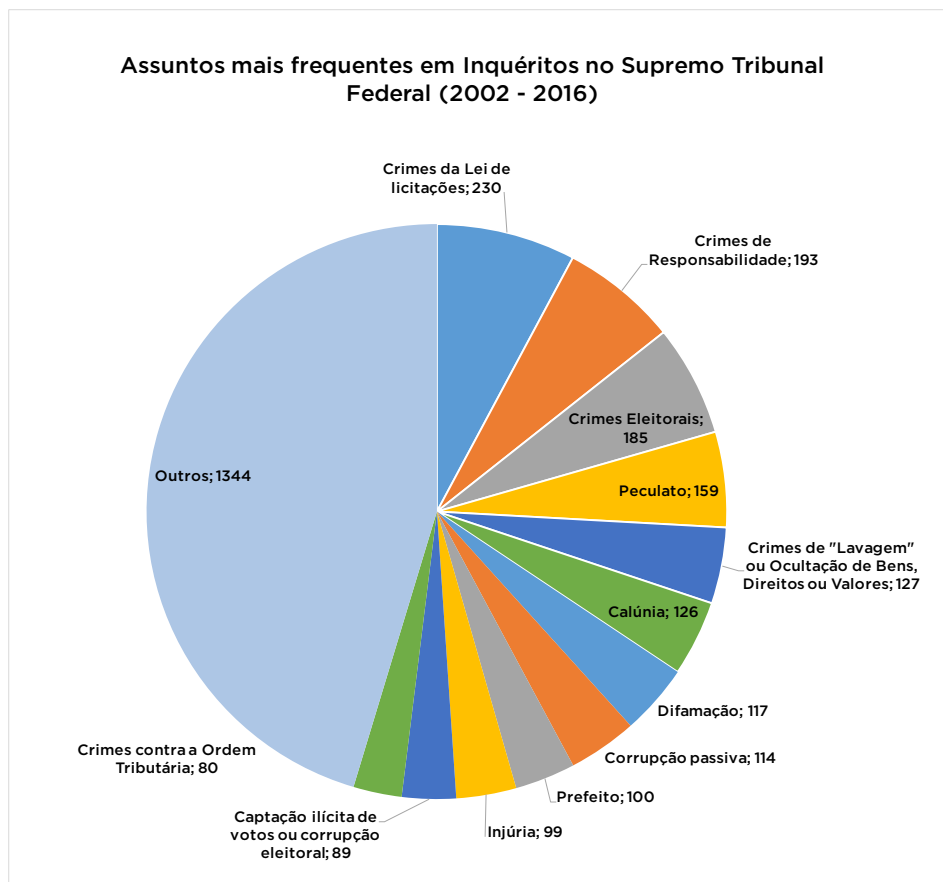


Gráfico 2.1 Há grande variedade de assuntos nos inquéritos processados e julgados pelo STF. Os crimes mais frequentemente investigados são aqueles da lei de licitações.

O gráfico 2.1 representa a quantidade de processos por assunto nos inquéritos autuados entre 2002 e 2016. Os 12 assuntos mais frequentes são representados por fatias próprias, seguido pelo número de processos com aquele assunto, enquanto os demais 255 assuntos ocorrentes foram agregados na fatia “Outros”. Trata-se de assuntos que ocorrem em menos de 80 processos.

O assunto mais comum nos inquéritos é Crimes da Lei de Licitações, com 230 processos. Os crimes de responsabilidade e os eleitorais figuram em segundo (193) e terceiro (185) colocados, respectivamente. Somados, os crimes contra a honra representam 342 processos, uma fatia maior, portanto, do que o de qualquer um dos três assuntos mais frequentes. Entre os assuntos com menos de 80 processos e agrupados em “Outros” estão, por exemplo, outros crimes contra a honra, quadrilha ou bando e falsidade ideológica.

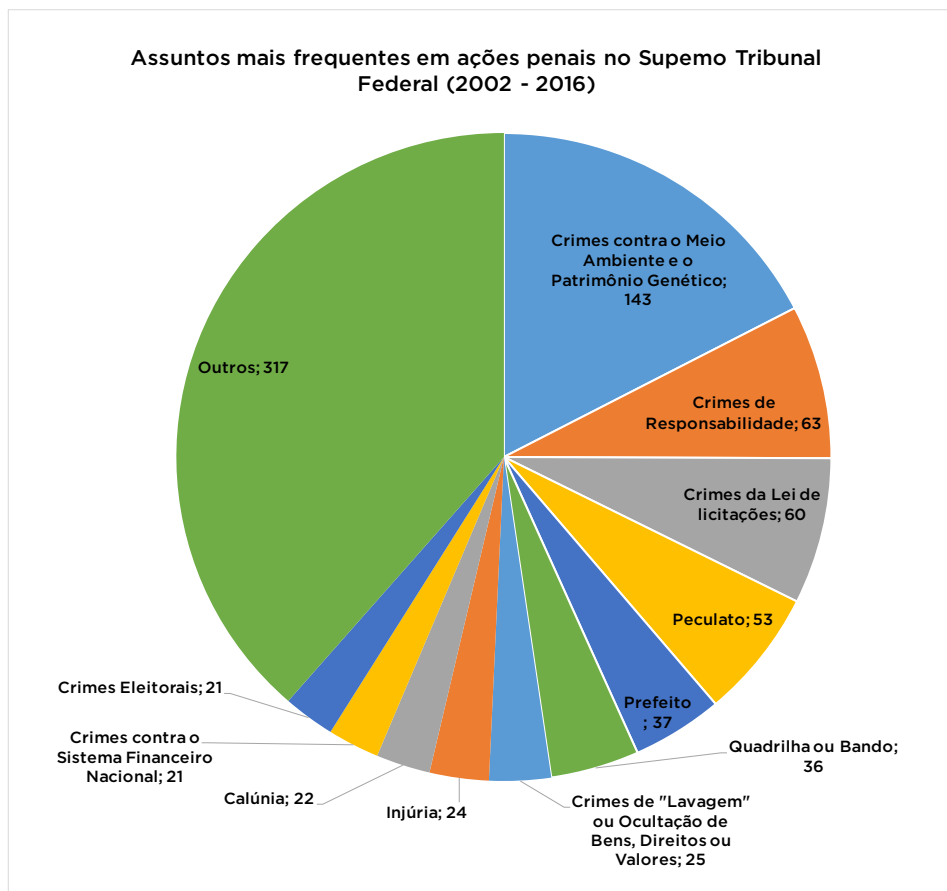


Gráfico 2.2 Nas ações penais também há grande variedade de assuntos. Nesse caso, o tópico mais frequente são os crimes contra o meio ambiente.

O gráfico 2.2 representa a quantidade de processos por assunto nas ações penais no STF entre 2002 e 2016. Os dez assuntos mais frequentes são representados por fatias próprias, seguido pelo número de processos com aquele assunto, enquanto os demais 107 assuntos ocorrentes foram agregados na fatia “Outros”. Trata-se de assuntos que ocorrem em menos de 20 processos.

Repetindo em parte os assuntos mais frequentes nos inquéritos, nas ações penais os crimes de responsabilidade (63), da lei de licitações (60) e eleitorais (21) estão entre os mais frequentes, ainda que não nas mesmas posições. Em primeiro lugar, entretanto, estão crimes contra o meio ambiente e patrimônio genético, com 143 atribuições de assunto. Entre os assuntos agrupados em “Outros” com menos de 20 processos estão, por exemplo, corrupção passiva, crimes contra a ordem tributária e crimes contra a honra.

III

Resultados

Um dos aspectos decisivos do estudo é o resultado de inquéritos e ações penais no Supremo. Um dos argumentos mais comuns relacionados ao desempenho é justamente o da incapacidade do trâmite inteiro, da investigação à sentença, perante o Supremo. Muitas vezes a investigação inicia na 1ª instância, sobe ao Supremo e depois desce quando o investigado (ou agora já réu) sai do cargo ou renuncia a ele. A múltipla alteração de instâncias tem o potencial de gerar complicações e demora no processamento, sendo uma possibilidade inerente à atual configuração do foro privilegiado no Supremo. Com que frequência o Supremo e a PGR investem tempo e recursos no processamento de inquéritos e ações penais que mais tarde acabam não tendo seu mérito avaliado pelos ministros?

Na busca dessa resposta, procuramos identificar o desfecho final desses processos. Infelizmente não existe uma informação atribuída a cada processo na base de dados do Supremo sobre seu resultado. Temos apenas os andamentos processuais, que incluem andamentos de decisão segundo a tipologia já explicada no capítulo de metodologia desse relatório. Um processo pode ter um ou vários andamentos de decisão, de modo que a unidade de análise aqui é decisão e não processo. Excluímos os meros despachos e computamos apenas decisões de mérito potencialmente terminativas e decisões em recursos internos.

Antes de mostrar os resultados, entretanto, é importante identificar a maneira como são tomadas essas decisões: se monocraticamente ou de forma colegiada.

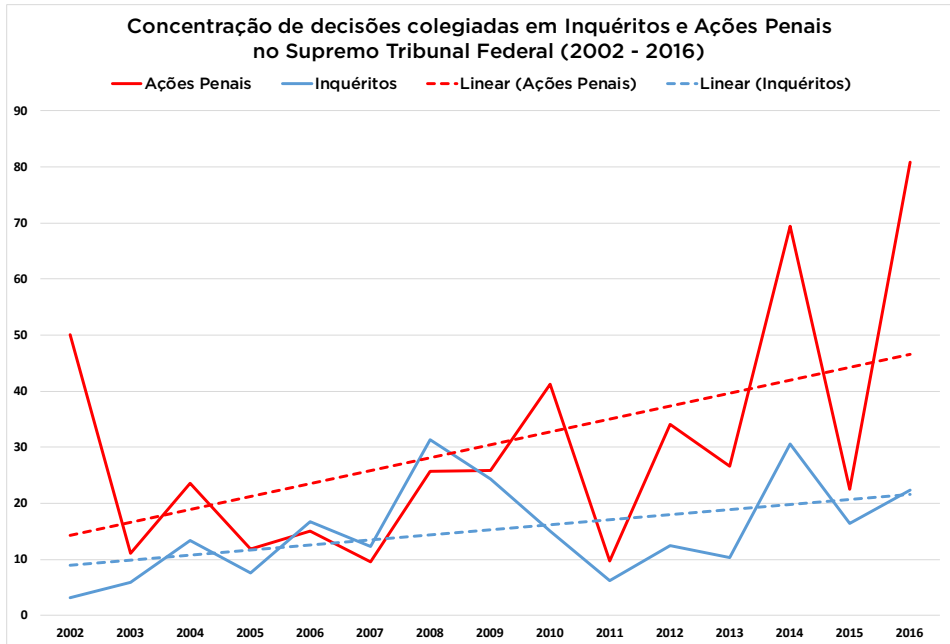


Gráfico 3.1 Há uma tendência de aumento (mais acentuado nas ações penais) na concentração de decisões colegiadas.

O gráfico mostra a frequência das decisões colegiadas entre aquelas de mérito e em recursos internos no foro privilegiado. Por exemplo: se em determinado ano houve duas decisões e apenas uma delas foi colegiada, então a concentração mostrada no gráfico seria de 50%.

Durante boa parte da década passada a média permanecia entre 10% e 20% de decisões colegiadas para ações penais e inquéritos. Essa tendência se manteve nos inquéritos, com exceção de alguns picos em 2008 (31%) e 2014 (30%). Já nas ações penais a concentração de decisões colegiadas passou a aumentar, ainda que com grandes variações, a partir de 2012. Em 2016, enquanto nas ações penais as decisões colegiadas representaram 80% do total, nos inquéritos a porcentagem de decisões colegiadas foi de apenas 22%.

3.1. Janeiro de 2011 a março de 2016

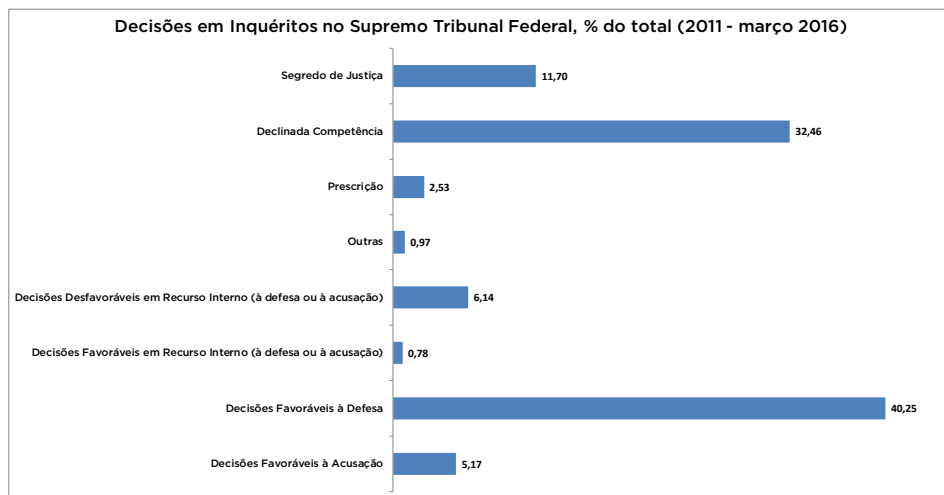


Gráfico 3.1.1 Tipos de decisão de mérito tomadas pelo STF em inquéritos como porcentagem do total.

O primeiro levantamento é de todos os andamentos de decisão que encontramos entre 2011 e 2016 nos inquéritos. O total é de 1026 decisões. Novamente, isso não significa necessariamente 1026 processos, especialmente porque, como já foi apontado, existem recursos internos que ocasionam mais decisões em um mesmo inquérito. A distribuição é bastante desbalanceada. Enquanto que 40,3% das decisões são favoráveis à defesa (com a rejeição da denúncia ou arquivamento, por exemplo), somente 5,2% são de recebimento da denúncia. Isso é extremamente relevante pois influencia o universo de posteriores ações penais.

Identificamos 2,5% de decisões de prescrição e 32,5% de decisões de declínio de competência. Ambas situações, embora obviamente diferentes, guardam uma similaridade decisiva: o Supremo não analisa o mérito do inquérito que lá tramitou. Isso apesar de o processo ter sido distribuído e, portanto, ter entrado para as estatísticas de produtividade produzidas pelo próprio tribunal. Houve a preparação para a prestação jurisdicional, com as respectivas etapas, cuidados e custos, mas ela acabou sendo frustrada. Aqui é importante notar que há dois tipos de critérios possíveis para se decidir quais processos e quais decisões devem ser consideradas para medição dos resultados. Se o critério é doutrinário, seria possível discutir se decisões sobre prescrição ou declinação de competência constituem decisão de mérito. Nosso critério, entretanto, é estatístico – o mesmo adotado pelo Conselho Nacional de Justiça no relatório Justiça em Números e pelo próprio Supremo, em

suas informações sobre acervo.¹ Não pretendemos contestar o critério estatístico adotado por esses órgãos.

As decisões favoráveis (0,8%) e desfavoráveis (6,1%) em recursos internos permitem comprovar que o foro privilegiado não implica em instância única, bem como dimensionar as chances de sucesso desses recursos internos.

Em alguns casos, não conseguimos precisar qual era a direção da decisão, nem se ela alterava a decisão anterior no mérito (como fizemos no caso dos recursos), agregando-as sob a legenda “outras”. Note-se, porém, que esse tipo de decisão representa um percentual de apenas 1% do total, não sendo capaz de alterar o panorama estabelecido pela análise.

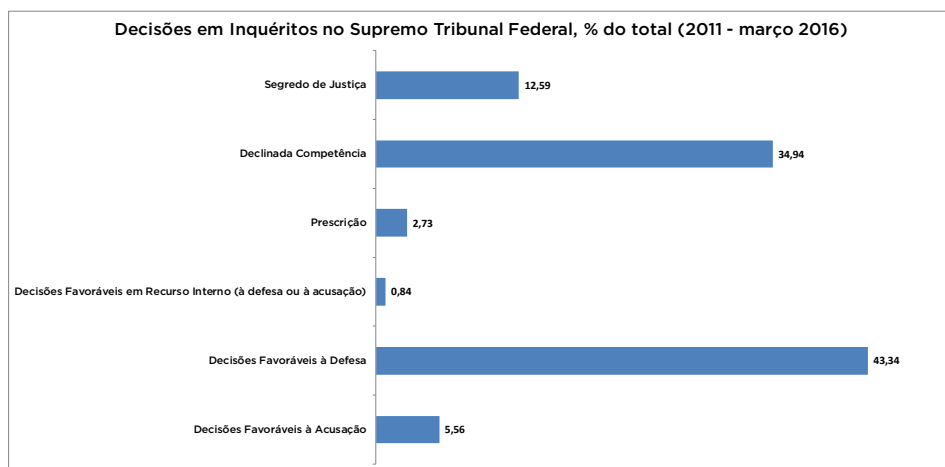


Gráfico 3.1.2 Mesmo quando desconsideramos os processos cuja decisão desconhecemos (codificados como “outras” no gráfico anterior) e recursos negados (que não alteram a decisão de mérito tomada), os números permanecem semelhantes.

O objetivo, conforme já explicado, é procurar identificar o desfecho final dos inquéritos, de modo que duas categorias da primeira análise foram excluídas para produzir o gráfico 3.1.2: as decisões indefinidas (“outras”) e as decisões desfavoráveis em recursos internos. Essas últimas não alteram o resultado final do inquérito. Mesmo as decisões favoráveis em recursos podem acabar não alterando o resultado final, porém com essas não temos como ter absoluta certeza sem analisar manualmente cada uma.

O segundo gráfico representa as mesmas categorias do anterior, porém em um universo menor de decisões - 953. Ainda assim, apenas 5,6% das decisões em inquéritos significam a abertura de ação penal.

¹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=acervoinicio>>. Consultado em: 21/03/2017.

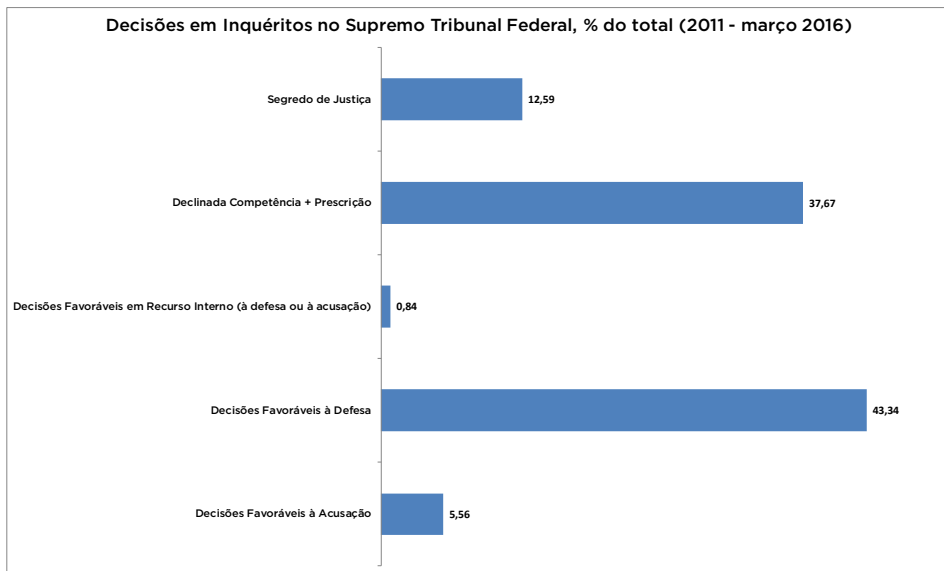


Gráfico 3.1.3 Agregando os casos nos quais o STF não emite juízo a respeito do recebimento da denúncia ou do arquivamento do inquérito, notamos que eles representam 37,7% dos casos.

O gráfico 3.1.3 traz o mesmo universo de decisões do 3.1.2, porém com o agregamento de duas categorias: prescrição e declínio de competência. Conforme já exposto, entendemos que a similaridade entre essas duas categorias permite que sejam tratadas de maneira conjunta quando o objetivo é avaliar o desfecho final do processo. Dessa forma, 37,7% das decisões significam a frustração da prestação jurisdicional pelo Supremo, com o encerramento da tramitação do inquérito perante o Supremo sem análise do mérito das provas. Essa agregação, portanto, nos permite visualizar com clareza a quantidade de decisões - e, com isso, estimar a quantidade de processos - sobre os quais o STF não emite juízo de valor.

As demais decisões significam sucesso da pretensão acusatória (5,6%), sucesso da defesa (43,3%) e sucesso em recursos internos (0,8%). Como sempre, em todos os recortes, computamos e dimensionamos também as decisões cujo conteúdo é desconhecido em razão do segredo de justiça (12,6%). Esse percentual é alto se considerarmos que todas as razões que fundamentam a existência do foro privilegiado exigem, por outro lado, transparência maior desses processos do que o normal para processos judiciais públicos.

A avaliação da taxa de recebimento da denúncia deve ser feita a partir do universo de todos os desfechos finais possíveis para os inquéritos. Em interpretação distinta, entretanto, a taxa de recebimento da denúncia seria calculada apenas no

universo de decisões que avaliaram o mérito desta. Nesse caso, se considerarmos apenas as 466 decisões em favor da defesa e da acusação, a taxa de recebimento da denúncia fica em 11,3%.

No levantamento das decisões em ações penais seguimos a mesma metodologia utilizada para os inquéritos. No gráfico 3.1.4 o universo de decisões é de 542.

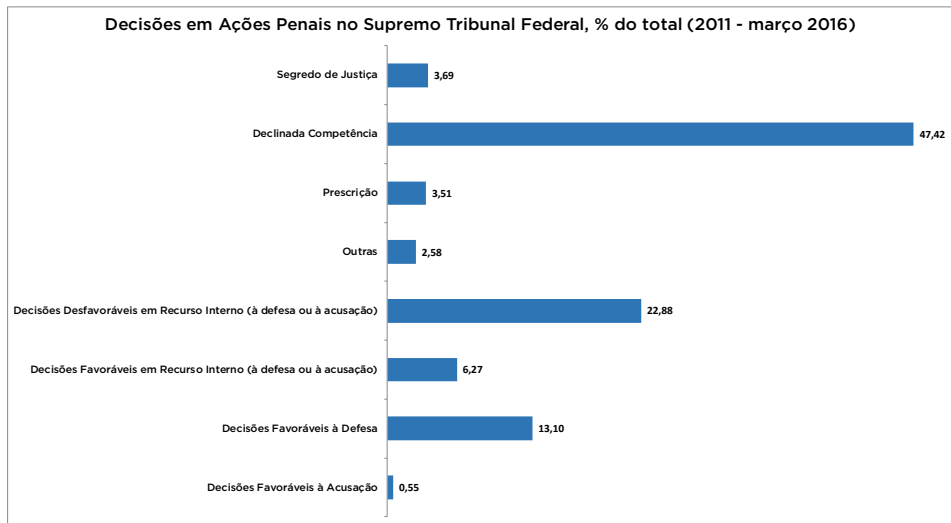


Gráfico 3.1.4 O desbalançamento notado nos inquéritos se intensifica nas ações penais: apenas 0,6% das decisões são condenatórias.

Analisando a taxa de condenação do STF em suas ações penais originárias, percebemos que em apenas 0,6% do total ocorre a condenação. Em comparação, 13,1% das decisões são favoráveis à defesa. Percebe-se, também, que é grande a quantidade de recursos interpostos contra essas decisões. Um total de 22,9% das decisões são desfavoráveis aos recursos internos e 6,3% são favoráveis. Somadas essas duas categorias é possível perceber que nesse período quase uma em cada três decisões do Supremo nas ações penais foi em um recurso interno.

No gráfico seguinte retiramos do universo de decisões aquelas classificadas como “outras” e as desfavoráveis em recursos internos, pois não têm a capacidade de alterar o resultado final do processo. O novo universo é de 404 decisões.

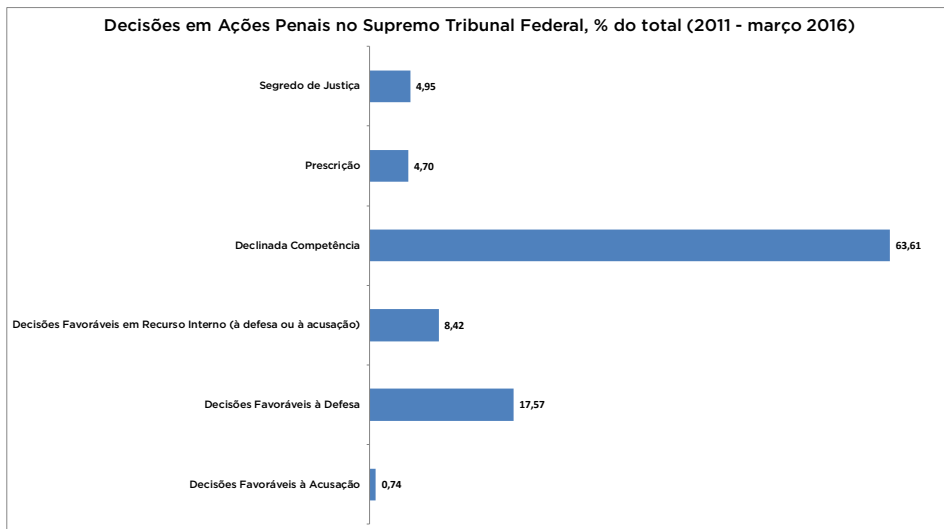


Gráfico 3.1.5 Mesmo quando excluímos as decisões cuja direção desconhecemos (legenda “outras” no gráfico anterior) e recursos que não alteraram a direção do julgado, os dados continuam altamente enviesados em favor da defesa.

A presença majoritária das decisões de declínio de competência permanece inalterada, 63,6% das decisões significaram a impossibilidade de o Supremo analisar o mérito da acusação. Em 4,7% das decisões isso também ocorreu, mas por motivo de prescrição; 17,6% das decisões são de absolvição, enquanto que apenas 0,7% das decisões são de condenação ou condenação parcial. Isso significa que há cerca de 25 vezes mais decisões favoráveis à defesa do que decisões favoráveis à acusação.

Isso é muito ou é pouco? A taxa de condenação na 1ª instância pode ser até menor do que no foro do Supremo. Na verdade, não conhecemos estudos quantitativos em larga escala que analisem a taxa de sucesso de ações penais em crimes similares na 1ª instância das justiças estadual e federal, de modo que não há elemento de comparação. Talvez o mais próximo disso seja estudo já antigo do Conselho Nacional de Justiça sobre decisões na 1ª instância em processos sobre corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade.² Seria importante que o CNJ não interrompesse esses estudos. Eles são necessários para uma melhor administração da justiça. Naquele estudo, infelizmente, a metodologia e a falta de cooperação dos tribunais resultaram

2 Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60017-justica-condena-205-por-corrupcao-lavagem-e-improbidadeem-2012>>. Consultado em: 21/03/2017.

em dados incompletos.³ De qualquer modo, conforme foi mostrado anteriormente, os processos do foro privilegiado no Supremo tratam de muitos outros crimes.

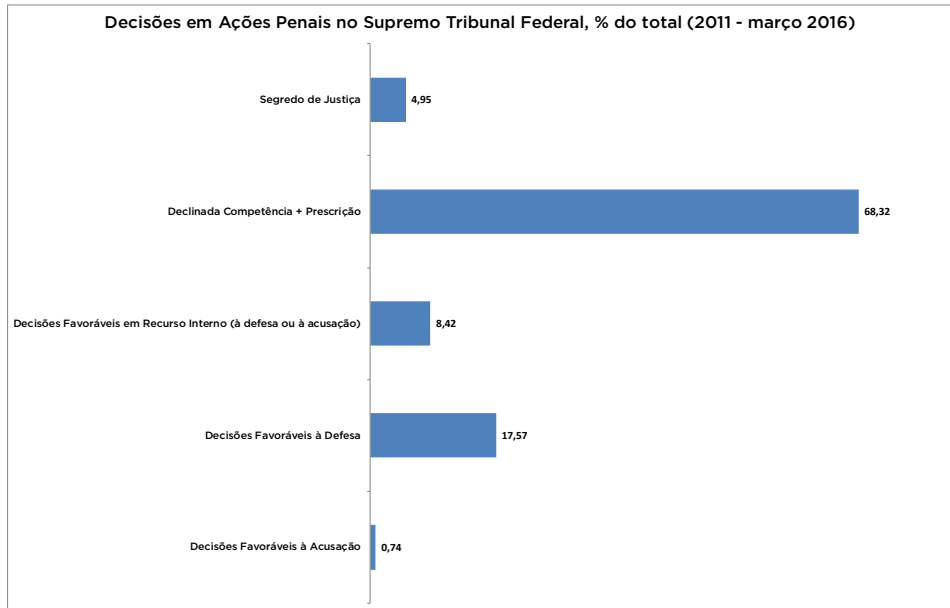


Gráfico 3.1.6 Agregamos os valores de declinação de competência e prescrição para sabermos qual é a porcentagem dos casos nos quais o STF não chega a emitir decisão alguma sobre o mérito da ação.

Finalmente, e mais uma vez de acordo com a metodologia delineada na explicação do gráfico 3.1.3, agregamos os valores de declínio de competência e prescrição. O valor agregado desses dois tipos de decisão corresponde a 68,3% das decisões em ações penais no Supremo no período. Com a exclusão de dois grupos de decisões constantes no gráfico 3.1.4, procuramos aproximar as categorias e distribuições de decisões aos desfechos das ações penais. Desse modo, podemos estimar que em duas de cada três ações penais o Supremo não pode decidir sobre o mérito da acusação oferecida pela PGR.

O sistema atual que não permite que o Supremo decida em dois de cada três ações penais impõe um custo ao Poder Judiciário em geral, e ao Supremo em particular, que deve ser considerado. Afinal, a missão do Supremo é produzir decisões finais. Não é produzir não-decisões.

³ Alguns tribunais simplesmente não responderam os questionários de primeira instância do levantamento, como os tribunais de justiça de Tocantins, Rio Grande do Norte, Piauí (crimes de corrupção). Além disso, na primeira instância da justiça estadual de São Paulo tramitaram apenas 2 ações penais por crimes de corrupção em todo o ano de 2010, segundo o levantamento. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/cadastro-improbidade/Resultados/Dados_Tribunais_Estaduais_corrupcao_2010.pdf>. Consultado em: 21/03/2017.

A prescrição das ações penais não tem o mesmo efeito para o réu que o declínio de competência. Mas o relevante aqui é a determinação do que essas decisões significam para o Supremo e não para o réu. Para o tribunal, a prescrição e o declínio de competência para a 1ª instância significam a mesma coisa: o mérito da acusação não foi analisado.

A avaliação da taxa de condenação deve ser feita a partir do universo de todos os desfechos finais possíveis para as ações penais. Em interpretação distinta, entretanto, a taxa de condenação seria calculada apenas no universo de decisões que avaliaram o mérito da acusação. Nesse caso, se considerarmos apenas as 74 decisões em favor da defesa e da acusação, a taxa de condenação fica em 4% - com a absolvição em 96%.⁴

3.2. Janeiro de 2012 a dezembro de 2016

Após a divulgação dos resultados iniciais desse relatório na segunda metade de 2016 e início de 2017, atualizamos a base de dados até fevereiro de 2017. Isso permitiu refazer os levantamentos para incluir todos os meses de 2016. Todas as séries temporais nos capítulos anteriores foram complementadas para refletir os dados mais atualizados. No caso do capítulo de resultados optamos por preservar o levantamento feito no recorte temporal anterior (janeiro de 2011 a março de 2016) e acrescentar, nessa segunda parte, os dados relativos ao recorte atualizado.

Os tipos de andamentos buscados, agrupamentos dos tipos de decisão, bem como toda a metodologia, seguem rigorosamente iguais. Da mesma forma, mantemos os fundamentos de nossas opções metodológicas quanto ao universo de decisões analisadas e possíveis agrupamentos.

4 Em outras alternativas de metodologia para escolha do universo de decisões analisadas, poderia ser excluída, por exemplo, a categoria de decisões de prescrição. Nesse caso as porcentagens seriam: 18,4% de decisões favoráveis à defesa, 8,8% de decisões favoráveis em recurso interno, 0,8% de decisões favoráveis à acusação, 66,8% de decisões de declínio de competência e 5,2% de decisões sob sigilo de justiça. Se fosse excluída a categoria de declínio de competência, as porcentagens restantes seriam: 48,3% de decisões favoráveis à defesa, 23,1% de decisões favoráveis em recursos internos, 2% de decisões favoráveis à acusação, 12,9% de decisões de prescrição e 13,6% de decisões sob sigilo de justiça. Conforme já explicado, não acreditamos que essas sejam metodologias adequadas pois excluiriam ações que foram distribuídas e efetivamente tramitaram perante o Supremo.

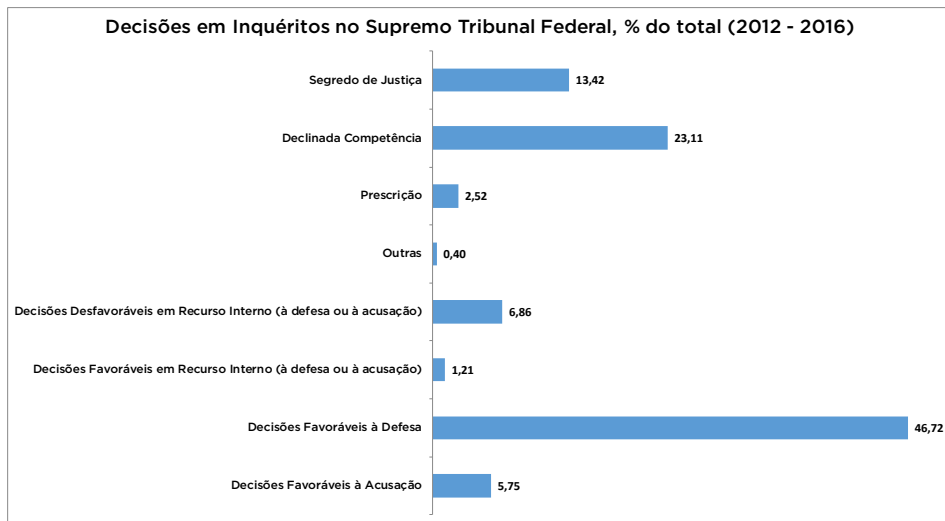


Gráfico 3.2.1 Há um número elevado de decisões secretas em inquéritos – quase um em sete.

O primeiro levantamento abrange todas as decisões em inquéritos – um total de 991 no período. Muito embora a parcela mais significativa seja a de não recebimento de denúncia ou arquivamentos (46%), a mais impressionante é certamente aquela de decisões sob segredo de justiça (13%). Conforme já mencionado, as razões que são utilizadas para justificar a existência do foro privilegiado viriam justamente para contrariar o sigilo desses processos. O total de decisões de recebimento da denúncia (5%) é similar à aquele encontrado no recorte temporal anterior.

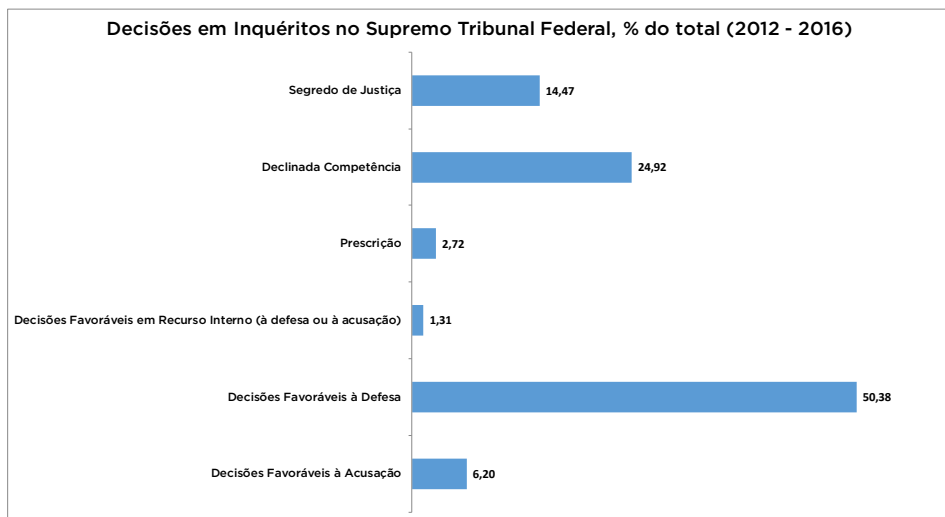


Gráfico 3.2.2 Mais da metade das decisões são favoráveis à defesa, entre decisões no mérito e prescrições.

O segundo gráfico mostra o universo reduzido, com 919 decisões. Foram removidas as decisões desfavoráveis em recursos e aquelas sem possibilidade de identificação do resultado (“outras”). Nesse universo a taxa de prescrição é de 2%, enquanto que mais da metade das decisões é de arquivamento ou não recebimento da denúncia (50%).

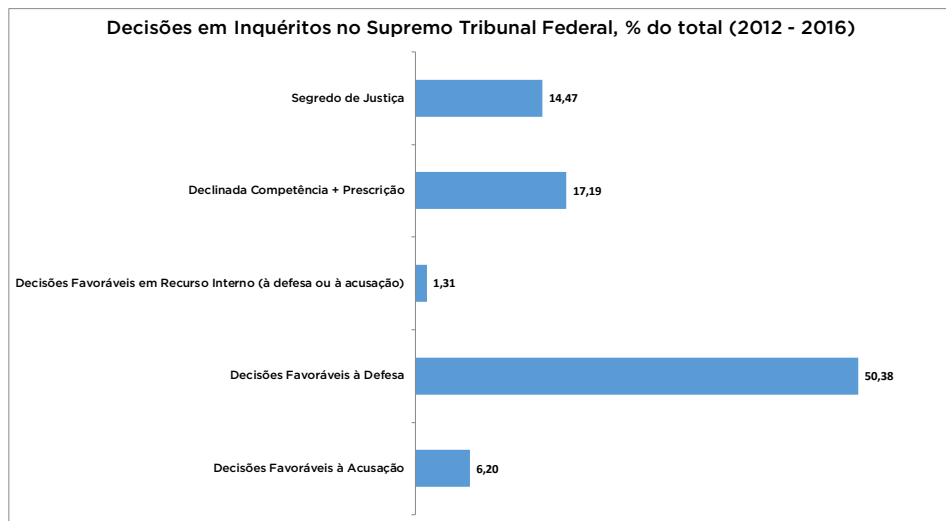


Gráfico 3.2.3 Apenas 6,2% das decisões em inquéritos resultam em abertura de ação penal.

O último gráfico traz o mesmo universo do anterior, porém com o agrupamento das decisões que significaram a impossibilidade do Supremo de analisar o mérito das acusações. Trata-se de cerca de um terço das decisões. As decisões que resultaram em abertura da ação penal são 6% do total, enquanto que as decisões favoráveis em recursos internos têm parcela inexpressiva (1%).

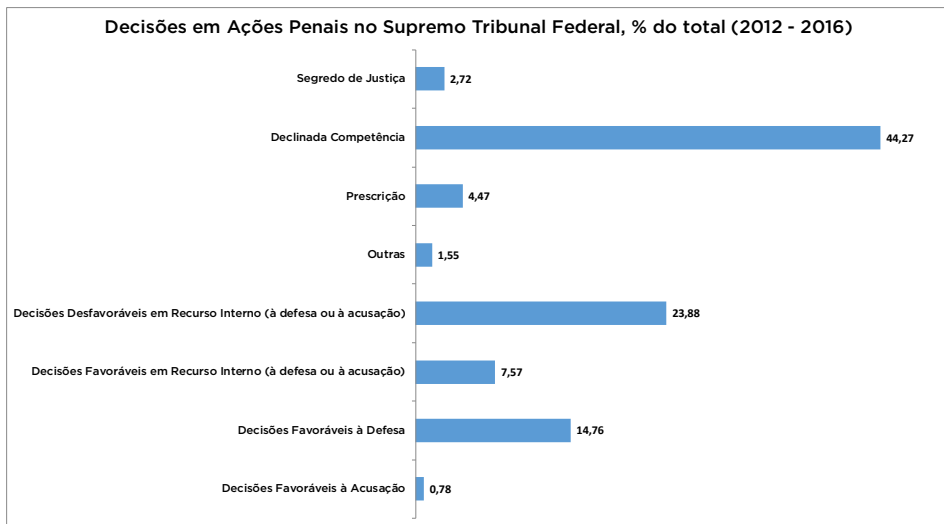


Gráfico 3.2.4 Mais de 30% das decisões são em recursos internos.

Nas ações penais também há pouca mudança em relação ao recorte temporal anterior. O universo de decisões aqui é de 515.

Continua existindo uma concentração elevada de decisões em recursos internos, de mais de 30% do total. A declinação de competência, isoladamente, responde por perto de metade das decisões, com 44%. O total de decisões de condenação ou condenação parcial é de menos de 1%.

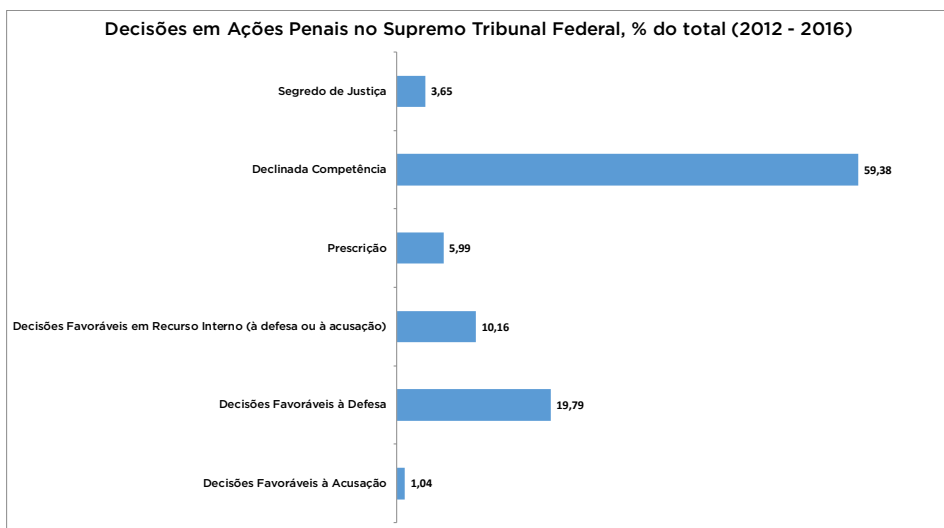


Gráfico 3.2.5 Apenas 1,04% das decisões são de condenação ou condenação parcial.

O segundo universo é de 384 decisões, após exclusão das decisões desfavoráveis nos recursos e aquelas de resultado ambíguo. Nesse recorte, que se aproxima mais dos desfechos possíveis das ações penais finalizadas no período, a declinação de competência alcança quase 60% do total. As absolvições chegam a 19%, enquanto que as condenações e condenações parciais ficam em 1%.

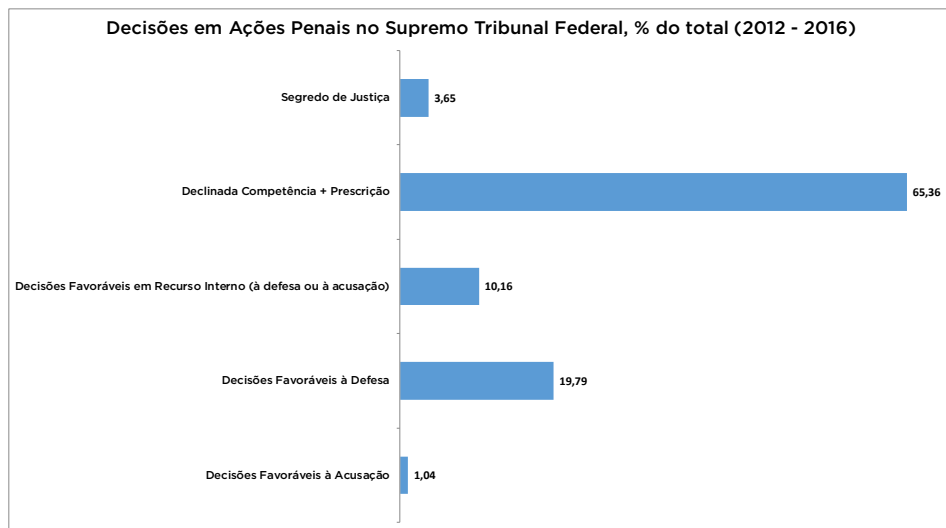


Gráfico 3.2.6 Duas em cada três decisões não analisam o mérito da acusação apresentada na denúncia.

Mantendo o universo de decisões da análise anterior, porém agrupando os desfechos nos quais não há análise do mérito da acusação (declinação de competência e prescrição), percebemos que esse parece ser o desfecho em 65% das ações penais. A taxa de segredo de justiça é bem menor do que nos inquéritos, mas ainda alta (3%), especialmente se comparada a taxa de condenação (1%).

IV

Levantamento Amostral

4.1. Metodologia

Assim como já foi feito em outros estudos do *Supremo em Números*,¹ sentimos a necessidade de investigar um pouco mais a fundo os processos que compõem o conjunto de ações penais que tramitam no Supremo. Propostas como a do ministro Barroso, como aquelas em tramitação no Congresso e dos que defendem a manutenção do atual sistema precisam ser apoiadas nos dados atualmente estruturados na base do Supremo e em pesquisas amostrais, mais detalhadas. Da mesma forma, é importante procurar saber o que acontece com os processos após o declínio da competência, que, como vimos, ocorre em cerca de dois em cada três ações penais.

Para realizar essa investigação mais detalhada, colhemos uma amostra aleatória contendo pouco mais de 21,4% das 500 ações penais que foram autuadas no STF entre janeiro de 2007 e dezembro de 2016.² Essa estratégia, recorrente na literatura quantitativa, nos permite fazer aproximações quanto às características populacionais do universo de pesquisa a um custo significativamente menor, o que possibilita o enriquecimento da informação colhida.

As ações penais sorteadas para a amostra são as seguintes: 421, 428, 429, 438, 453, 462, 469, 481, 484, 490, 497, 514, 524, 538, 541, 549, 555, 566, 568, 572, 574, 582, 597, 599, 607, 622, 628, 634, 639, 640, 642, 650, 674, 676, 678, 679, 684, 685, 690, 692, 698, 706, 710, 711, 714, 732, 720, 723, 727, 763, 766, 772, 775, 737, 739, 741, 789, 782, 783, 784, 779, 794, 801, 809, 808, 818, 831, 838, 837, 835, 844, 845, 850,

1 Em especial HARTMANN, I. A.; ALMEIDA, G. F. C. F; BARRETO, M. e CHAVES, L. (2016) *Dados sobre as 10 medidas contra a corrupção*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2874532>. Consultado em: 21/03/2017.

2 Produzimos amostra de 107 ações penais prevendo que algum descarte poderia vir a ser necessário.

851, 861, 864, 866, 868, 869, 870, 879, 882, 889, 890, 891, 896, 897, 911, 924, 925, 928, 936, 941, 945, 947, 959, 964, 965, 967, 970, 974, 980, 984, 985, 993, 997, 998.

Munidos dessa amostra, preenchamos as seguintes informações a partir dos dados disponíveis online sobre cada processo:

a. Cargo do réu

Uma das características do foro privilegiado é sua natureza funcional. Conforme discutido na introdução, a CRFB/88 estabelece que os detentores de certos cargos devem ser processados e julgados, originariamente, quanto aos crimes comuns, pelo STF. Conhecer a distribuição aproximada da participação de cada cargo para o total de ações nos permite avaliar propostas que sugerem a redução do número de cargos com foro especial por prerrogativa de função no STF.

Da mesma forma, colher dados sobre cada réu – em vez de cada processo – nos permite conhecer a proporção de ações penais movidas contra pessoas que não são detentoras de foro privilegiado. Conforme veremos, ante à conexão dos delitos, não é incomum que cidadãos sem o foro privilegiado respondam a processos penais no STF.

b. Data de início do inquérito

Outra informação relevante é o período no qual a investigação se iniciou. É interessante saber se, no momento da investidura no cargo que confere o foro privilegiado, o investido já era investigado por algo ou não. Como a regra no inquérito policial é o sigilo, encontramos alguma dificuldade em colher esse dado. Na maioria dos casos em que logramos sucesso, os processos tramitaram no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), que, em sua ferramenta de consulta online, geralmente vincula as ações penais ao número do inquérito que a originou, permitindo acesso pelo menos à lista de movimentos que ocorreram em cada inquérito.

c. Data de acolhimento da denúncia/queixa

Também parece ser relevante saber se, no momento da investidura, o detentor de cargo com foro privilegiado já era polo passivo em um procedimento criminal em outra instância. Esse dado nos permite, ainda, fazer avaliações a respeito do lapso temporal médio que se passa entre o acolhimento da denúncia/queixa – marco inicial do processo penal – e a decisão final em casos envolvendo réus com foro privilegiado.

d. Data de início do processo no STF

Pelo menos um subconjunto das ações penais que tramitam na corte se iniciaram no âmbito do próprio tribunal como inquéritos, vindo a ser reatuadas como ações penais a partir do recebimento da denúncia/queixa. Para conhecermos o tempo total de trâmite dos processos no STF, é importante sabermos, de maneira incontroversa, qual a data de seu ingresso real no tribunal.

e. Filiação política na data de início

Intuitivamente, como consequência do número de cargos eletivos e/ou políticos contemplados com foro privilegiado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), esperávamos encontrar um grande número de parlamentares na amostra. Para investigar possíveis correlações e saber a quantidade absoluta e relativa de investigados com filiação política explícita, buscamos o partido político do qual o réu fazia parte no momento do início do processo no STF.

f. Crime comum (0) ou relativo à função (1)

Essa variável foi incluída no levantamento a partir da proposta interpretativa do ministro Barroso a respeito do instituto jurídico do foro privilegiado. O ministro propôs que, por se tratar de foro por prerrogativa de função, só faria sentido processar e julgar casos em que os fatos mantivessem alguma relação com a função. Buscamos tornar o critério o mais objetivo possível, classificando todos os crimes conexos com crimes de mão própria de funcionários públicos como crimes relativos à função, independentemente da função que o réu detinha à época dos fatos. Por exemplo: imaginemos que um determinado parlamentar, antes de se eleger deputado federal, exercia a função de delegado de polícia. Durante seu período como delegado de polícia, esse futuro deputado começa a responder a um inquérito por concussão. Posteriormente, eleito deputado federal, o inquérito vai ao STF ante à incidência do foro especial por prerrogativa de função. Consideramos casos como esse como crimes relativos à função. Essa variável, combinada com a variável sobre data da conduta (que veremos em breve) nos permite analisar não só a proposta do ministro Barroso, como variações possíveis dessa proposta.

Também consideramos crimes relativos à função todos os delitos eleitorais, exceto aqueles de calúnia, injúria e difamação (artigos 323, 324, 325, 326 do Código Eleitoral). Essa opção visou agrupar os casos do tipo junto com os demais crimes contra a honra.

g. Crime

Um dos dados mais importantes – e que é apenas marginalmente visível no levantamento censitário – é a distribuição de crimes investigados pelo STF em sua competência originária.

h. Data da conduta

A informação sobre a data da conduta nos permite fazer análises variadas. Podemos saber, por exemplo, qual o lapso temporal médio entre a consumação do fato teoricamente delituoso e o acolhimento da denúncia, por exemplo. Esse dado, em conjunto com a variável sobre a natureza do crime (se comum ou relativo à função), também nos permite avaliar com maior embasamento a proposta de interpretação levantada pelo ministro Barroso.

Novamente, essa informação nem sempre foi encontrada nos sites dos tribunais em que os processos tramitaram. Nos casos de crimes continuados ou de crimes em curso material, utilizamos a data mais antiga atribuída à conduta. Da mesma forma, em casos em que os votos, relatórios e sentenças eram vagos com relação à data, falando coisas como “em 2013”, utilizamos o primeiro dia do ano para preencher a variável.

i. Resultado no STF

À luz da codificação realizada na parte censitária, codificamos o resultado do julgamento no STF, se esse julgamento já tivesse ocorrido na data da consulta. Os resultados possíveis eram: condenação, absolvição, declínio da competência e prescrição. Em três casos houve decisões de mérito ou potencialmente terminativas com outros fundamentos: em duas ocasiões houve perempção nos casos de ação penal privada e em um caso houve a extinção da pretensão punitiva a partir da suspensão condicional do processo. Esses resultados diversos foram agregados como “outros”. Essas decisões foram codificadas como “outras”, seguindo a lógica da parte censitária deste relatório.

j. Pena (em dias)

Para cada crime, em caso de condenação, preenchemos o valor em dias da condenação. Nos casos em que houve a prescrição a partir da pena aplicada em concreto, anotamos o resultado como prescrição e também preenchemos o *quantum* condenatório.

k. Data da primeira decisão de mérito (sentença ou acórdão) em instância inferior quando houve declínio da competência

Conforme já ressaltamos, um dos objetivos do presente levantamento é conhecer o destino dos processos cuja competência é declinada pelo STF. Assim, buscamos informações a respeito das decisões que ocorreram após o término do procedimento no tribunal. O primeiro desses dados é a data da primeira decisão de mérito em instância inferior. Codificamos nessa variável apenas as datas de sentenças ou acórdãos. Ou seja, buscamos saber quanto tempo se passa desde o declínio da competência pelo STF e a primeira decisão que tem como objetivo encerrar o processo na instância que recebe o processo.

l. Trânsito em julgado em instância inferior

Data da decisão que tenha transitado em julgado após o declínio da competência pelo STF.

m. Resultado na instância inferior e 14. Pena (em dias) na instância inferior

Mesma metodologia usada com relação às decisões do STF.

n. Quantidade de mudanças de foro

Variável indicando quantas vezes a competência para julgar aquele procedimento penal (desde o inquérito) foi alterada em função de foro privilegiado. Para preenchimento dessa variável, levamos em consideração não apenas o foro privilegiado no STF. Assim, por exemplo, um deputado estadual com foro privilegiado no Tribunal de Justiça de seu Estado que é investigado durante o seu mandato, tem o inquérito processado originariamente pelo Tribunal. Suponhamos que esse deputado estadual renuncie a seu mandato durante o curso dessas investigações. Nesse caso, há a primeira mudança de competência em razão do foro: o processo deixa de ser processado pelo órgão competente do Tribunal de Justiça e passa a ser processado pelo juízo singular da primeira instância. Suponhamos que, na sequência, esse mesmo investigado se eleja deputado federal. Nesse caso, há uma segunda mudança em razão do foro: o processo sai da primeira instância e vai ao STF. Se, por exemplo, esse mesmo investigado renunciar, há uma terceira mudança, e assim por diante.

Por outro lado, se a competência do processo foi alterada por qualquer outro motivo, não consideramos essa mudança para o cômputo da variável.

4.2. Procedimento

Do universo amostral inicial de 107 ações penais excluímos apenas uma ação penal por aparente erro de autuação no sistema do STF. A AP 549 se encerrou por tratar de uma medida cautelar de sequestro relativa à AP 374. Já que a AP 549 não era materialmente uma ação penal e a AP 374 estava fora do recorte proposto, excluímos esta ação da análise, o que significa que o universo final da amostra é de 106 ações penais, ou 21,12% da população total de ações penais entre janeiro de 2007 e dezembro 2016.

Ao longo do processo de codificação, notamos uma grande quantidade de processos sem qualquer réu com foro especial por prerrogativa de função.³ Esse parece ser um fenômeno peculiar que dificilmente é fato isolado na atual prática do foro privilegiado no Supremo. Não há clareza de critérios fixados em precedentes regularmente aplicados de modo a sinalizar para as instâncias inferiores quais inquéritos e ações penais devem ou não ser enviados à mais alta corte do país.⁴ Isso faz com que o número de processos do foro chegando ao tribunal seja inflado artificialmente, sendo o caso relatado acima apenas um exemplo.⁵

Após o preenchimento dos dados, organizamos as informações colhidas em três tabelas. A primeira delas contém uma linha por imputação e por réu, a segunda está organizada de modo a conter uma linha por processo e a terceira tem uma linha por réu por processo.

Finalmente, é necessário esclarecer que todas as estatísticas descritivas serão seguidas pelo intervalo de confiança, que nos permite inferir uma gama de valores

3 Muitos desses processos tinham numeração extremamente próxima e eram provenientes do TRF1, com origem na justiça federal do Mato Grosso. Em 2013, a Terceira Turma do TRF1 decidiu, nos autos do HC 0010709-75.2013.4.01.0000, que todos os processos originados da “Operação Jurupari” deveriam ser enviados ao STF, por causa de um inquérito policial que havia se iniciado no contexto desta operação para investigar o então deputado federal Eliene Lima (PSD/MT). A decisão segue um entendimento do STF cuja aplicação percebemos em diversas instâncias na amostra. Segundo a imprensa, isso levou ao STF 133 ações penais novas. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2013/07/suspeita-sobre-deputado-leva-ao-stf-133-processos-de-crime-ambiental.html>>. Consultado em: 22/03/2017. Os processos foram inicialmente distribuídos livremente ao ministro Gilmar Mendes, que, alegando motivos de foro íntimo, se declarou impedido para atuar como relator, o que levou a uma redistribuição. A nova relatora, ministra Cármen Lúcia, nos meses e anos que se seguiram, declinou a competência de todas as ações penais referentes ao caso que encontramos em nossa amostra.

4 BATINI, Silvana. Sarney, Supremo e foro privilegiado. *Supra/Jota*. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/supra/sarney-supremo-e-foro-privilegiado-09032017>>. Consultado em: 22/03/2017.

5 Como tal, optamos por manter os processos na amostra e manter o ano de 2013 no recorte temporal. É importante, porém, que se reconheça que o impacto do episódio em nossa amostra não é desprezível: como vimos, entre 2007 e dezembro de 2016, ingressaram no tribunal 500 novas ações penais. Dessas 500 ações penais, 133 se iniciaram quase que simultaneamente e, segundo nosso levantamento, tiveram a competência declinada. Isso representa 26,6% do total entre 2007 e 2016. Naturalmente que o impacto do episódio é menor no levantamento censitário, mas é importante ter em mente que, nem mesmo nesse caso, ele é desprezível.

que captura, 95% das vezes, a distribuição das variáveis na população a partir da distribuição das variáveis na amostra. Para todos os casos no STF, geramos o intervalo de confiança hipergeométrico aproximado, o que significa dizer que ele realiza a correção do erro padrão com base no tamanho do universo.⁶ Onde a unidade de observação é o processo ou o número de réus, a correção é feita com base no número conhecido da população total dessas unidades no recorte. Quando esse não é o caso (como acontece quando a unidade de observação é a imputação), estimamos a população total a partir dos dados conhecidos. Com relação aos processos na origem, utilizamos o intervalo de confiança exato Clopper-Pearson, ante à dificuldade em estimar o tamanho da população.

4.3. Resultados

a. Cargos

Cerca de 29,25% (intervalo de confiança: 21,52% - 36,97%) dos processos da amostra não continham sequer um único réu detentor de foro privilegiado, nos termos da CRFB/88.

Dos 237 réus identificados (excluída a AP 965, movida contra apenas um réu, que corre em segredo de justiça) em ações penais contidas na amostra, 163, ou 68,78% (intervalo de confiança: 63,32% - 74,23%) do total, não possuíam foro por prerrogativa de função; 68 ou 28,69% (intervalo de confiança: 23,37% - 34,02%) eram deputados ou deputadas federais e 6 ou 2,53% (intervalo de confiança: 0,68% - 4,38%) eram senadores ou senadoras. Nenhum dos processos da amostra tinha como réu pessoa que exercia outra função na data de início do processo no STF (como é o caso, por exemplo, de quem exerce a função de ministro de Estado).

b. Processos que se iniciaram no STF

Pouquíssimos dos processos da amostra se iniciaram no STF. Apenas 9,52% (intervalo de confiança: 4,51% - 14,54%) dos processos (novamente, excluída apenas a AP 965, que corre em segredo de justiça) começaram seu trâmite no Supremo – considerando aqui o inquérito que gerou mais tarde a ação penal da amostra.

6 AGRESTI, A.; COULL, B. A.: Approximate is better than 'exact' for interval estimation of binomial proportions. *The American Statistician*, Vol. 52, No. 2, pp. 119-126. 1998.

c. Crimes relativos à função

Mais uma vez, excluímos a AP 965 e, desta vez, também a AP 599, sobre a qual não encontramos informações sobre o crime cometido. Cerca de 52,88% (intervalo de confiança: 44,31% - 61,46%) dos processos versam sobre pelo menos um crime que tenhamos definido como funcional, segundo explicação na seção metodológica. No nível da imputação, a proporção chega a 61,3% (56,97% - 65,65%).⁷ 44,73% (intervalo de confiança: 38,87% - 50,06%) dos réus foi processado por pelo menos um crime funcional ou conexo a crime funcional.

d. Número de mudanças de competência em função do foro privilegiado

Em quatro processos, além da AP 965, não conseguimos encontrar informações que nos levassem a ter certeza do número de mudanças de competência motivadas pela prerrogativa de função dos réus. Em média, os processos da amostra mudaram de competência em função de mudanças de foro 1,47 vezes.

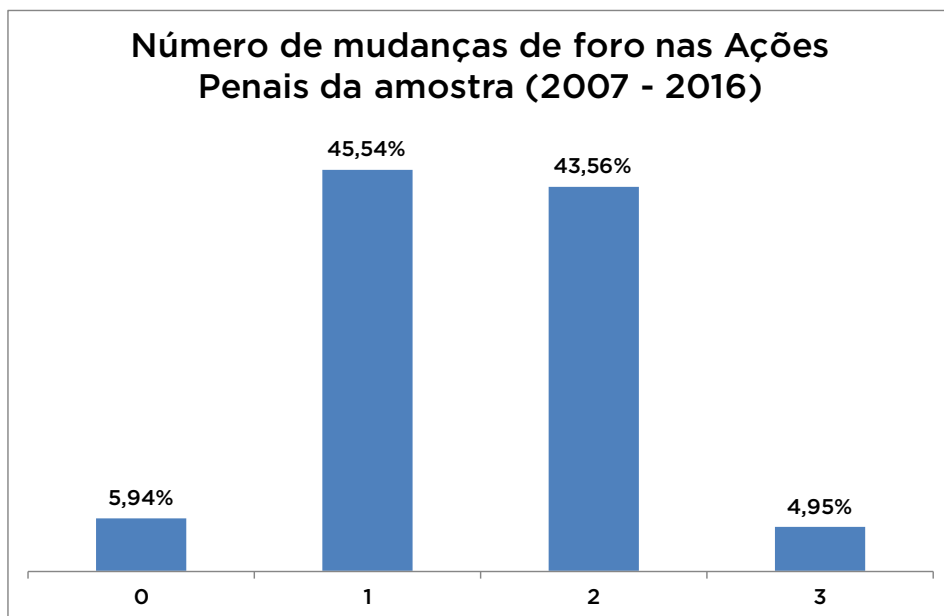


Gráfico 4.3.d É raro que uma ação penal comece e termine no STF - apenas 5,94% delas.

⁷ Estimamos a população de imputações da seguinte forma: dividimos o total de imputações (depois das eliminações, 385) pelo número de processos na amostra (no caso, após a exclusão de duas APs, 105 processos) para descobrirmos a média de imputações por processo (3,63). Após, multiplicamos esse número pelo tamanho conhecido da população de processos (500), estimando uma população de 1815 imputações.

O gráfico 4.3.d mostra que 5,94% (intervalo de confiança: 0,18% - 10,08%) das ações penais da amostra não tiveram nenhuma mudança de competência em função de uma mudança no foro do réu. O fato desse número ser menor do que o número de investigações que se iniciam no Supremo (9%, item 4.3.b) é interessante, posto que indica que há uma quantidade não desprezível de declínios de competência mesmo quando a investigação já se iniciou no STF.

Uma análise qualitativa dos dados oferece total suporte à ideia de que, na maioria dos casos em que existe uma mudança em virtude do foro privilegiado, o que ocorreu foi a posse do réu ou investigado em um dos cargos previstos no art. 102 da CRFB/88. Da mesma forma, na maior parte dos casos em que existem duas mudanças de competência no curso do processo, o que acontece é que o processo se inicia em primeira instância ou segunda instância, é enviado ao Supremo por conexão ou pela posse de um dos réus/investigados e volta para a instância original.

e. Processos decididos no período

Dos 105 processos em análise nessa sessão (novamente excluída a AP 965), 80, ou 76,19% (intervalo de confiança: 68,91% - 83,47%) do total tiveram decisão terminativa. Se separarmos a análise entre processos que envolvem pessoas com foro privilegiado e processos que não envolvem essas pessoas, a análise muda. Nos processos que não envolvem réus com foro privilegiado, o STF emitiu uma decisão potencialmente terminativa em 93,55% (intervalo de confiança: 85,73% - 100%)⁸ dos casos, enquanto naqueles que envolvem réus com foro privilegiado, foram emitidas decisões de mérito em 68,92% (intervalo de confiança: 59,48% - 78,35%) dos casos.⁹ Antecipando item posterior, isso pode ser explicado pelo seguinte fato: todas as decisões tomadas pelo STF na amostra em processos em que não havia réus com foro privilegiado foram pelo declínio.

f. Resultados

A existência de tabelas diferentes com níveis diferentes de observação torna o levantamento mais exaustivo do que no caso anterior. Portanto, separamos esse item nos seguintes subitens: f.1 - resultados no nível do processo; f.2 - resultados no

8 A partir da mesma estratégia delineada na nota de rodapé nº 7, estimamos a população de processos sem nenhum réu com foro privilegiado em 148 processos, o que implica uma população de processos com pelo menos um réu com foro privilegiado de 352 processos.

9 Um t-test mostra a significância estatística da diferença entre as médias ($t(96,75) = 3,5, p < 0.001$).

nível da imputação e f.3 – resultados em primeiro/segundo grau após declínio da competência do Supremo. Além disso, em cada um dos subitens, serão analisados os resultados codificados como um percentual do total, incluídos os processos não decididos e os resultados codificados como um percentual das decisões válidas.

f.1. Resultados por processo

Para tornar os dados por processo comparáveis à parte censitária da presente pesquisa, consideraremos como *condenação* qualquer processo em que houve condenação com relação a pelo menos uma imputação;¹⁰ como *absolvição* aqueles em que houve a absolvição com relação a pelo menos uma imputação e nenhuma condenação; como *prescrição* aqueles em que não houve decisão nem condenatória, nem absolutória, mas houve pelo menos uma decisão pela prescrição como *declínio* aqueles processos aos quais nenhuma das condições anteriores se aplicam e que possuam pelo menos uma decisão de declínio; e como “outras” qualquer decisão que não se encaixe nas condições anteriores, mas tenha algum conteúdo. Finalmente, o resultado dos processos em que não houve ainda nenhuma decisão estão codificados como “não decididos”.

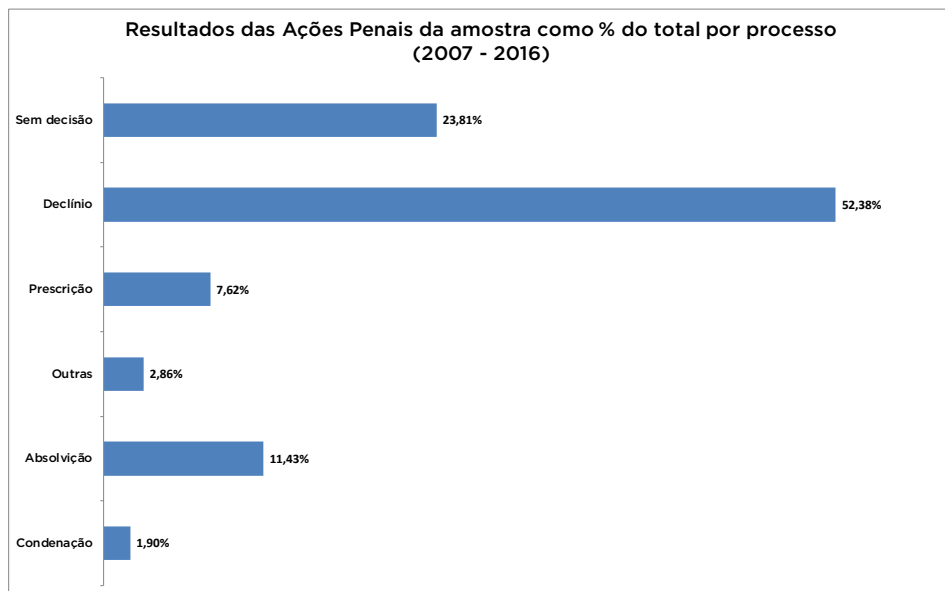


Gráfico 4.3.f.1.1 Condenações representam apenas 1,9% do total das ações penais, enquanto o declínio da competência é a decisão terminativa mais comum, ocorrendo em 52,38% dos casos.

10 Exemplo: uma ação penal tem três réus e cada um deles foi denunciado por três crimes. Se apenas um dos nove crimes resultar em condenação e os demais em absolvição, o processo será tratado como condenação.

Observa-se um alto número de decisões de declínio da competência, que ocorreram em 52,38% (intervalo de confiança: 43,85% - 60,09%) das ações penais na amostra. Em contraste, houve condenação em apenas 1,9% (intervalo de confiança: 0% - 4,24%) dos casos. Processos em curso representam 23,8% (intervalo de confiança: 16,53% - 31,09%) dos casos, decisões absolutórias ocorreram em 11,43% (intervalo de confiança: 5,99% - 16,86%) dos processos, a prescrição foi decretada em 7,62% (intervalo de confiança: 3,09% - 12,15%) dos casos e, finalmente, houve decisões terminativas ou de mérito diversas em 2,86% (intervalo de confiança: 0% - 5,7%) dos casos.

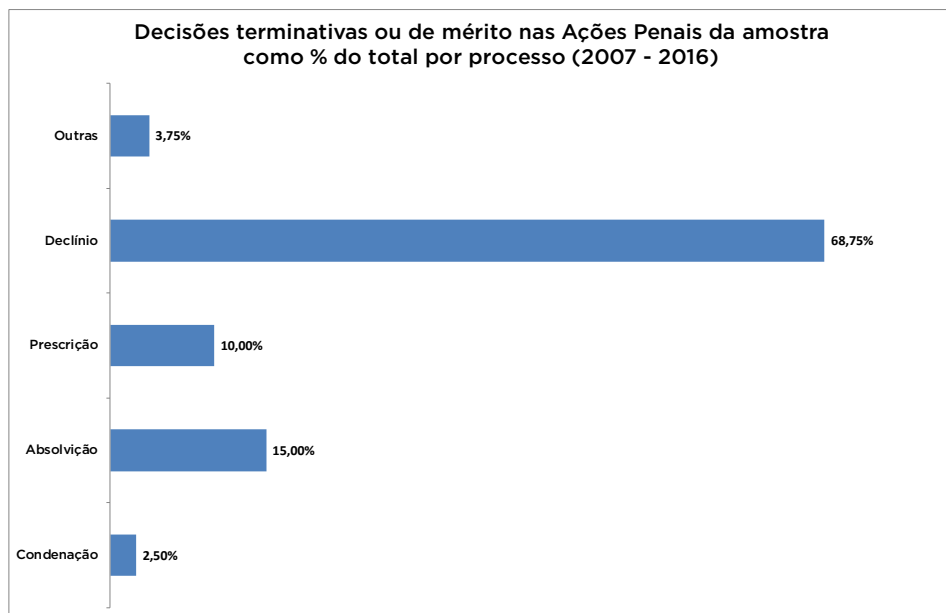


Gráfico 4.3.f.1.2 - Quando levamos em conta apenas as decisões válidas, os resultados permanecem semelhantes.

A decisão mais comum, por ampla margem, é o declínio da competência, que ocorre em 68,75% (intervalo de confiança: 59,68% - 77,92%)¹¹ dos casos. A decisão menos comum é a condenação, que ocorre apenas em 2,5% (intervalo de confiança: 0% - 5,59%) dos casos. A prescrição é decretada em 10% (intervalo de confiança: 4,07% - 15,93%) das decisões, 15% (intervalo de confiança: 7,94% - 22,06%) dos julgados absolvem os acusados e, finalmente, 3,75% (intervalo de confiança: 0% - 7,51%) das decisões não se enquadram na tipologia proposta.

¹¹ Uma consulta à base do *Supremo em Números* nos informa que houve pelo menos uma decisão de mérito em 409 das 500 ações penais no recorte. Esse número muito provavelmente sobrestima a quantidade na população, vez que existem processos com mais de uma decisão de mérito. Alternativamente, a estimativa realizada de acordo com o método utilizado até então indica uma população de 381 processos. Como não temos boas razões para duvidar de nenhuma das opções, seremos conservadores e adotaremos 409 como a população.

f.2 Resultados por imputação

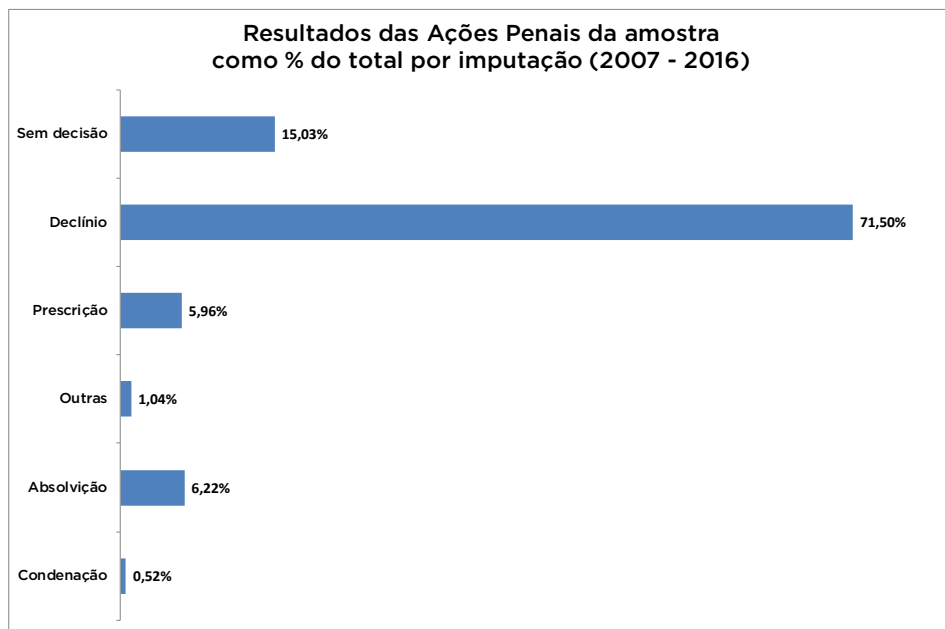


Gráfico 4.3.f.2.1 - Mais de 70% dos crimes nas ações penais do STF são declinados às instâncias inferiores. Apenas 6,74% possuem julgamento de absolvição ou condenação.

No caso dos resultados por imputação, não há necessidade de se presumir nada: para cada um dos tipos penais indicados na denúncia ou queixa, deve existir uma decisão. No caso da observação por processo, isso não é tão claro; afinal, uma única decisão pode decidir pela absolvição do réu com relação a uma imputação, pela sua condenação com relação a outra imputação e, ainda, pela prescrição em uma terceira decisão.

Observando os dados nesse nível, podemos perceber que há o declínio da competência com relação a 71,5% (intervalo de confiança: 67,5% - 75,55%) dos crimes. Em contraste, apenas 0,52% (intervalo de confiança: 0% - 1,15%) das imputações geram condenações no STF, 6,22% (intervalo de confiança: 4,08% - 8,82%) das imputações são rejeitadas através da absolvição, 5,96% (intervalo de confiança: 3,86% - 8,06%) delas prescrevem e 1,04% (intervalo de confiança: 0,14% - 1,93%) não se enquadram nessa tipologia. Finalmente, 15% (intervalo de confiança: 11,86% - 18,19%) dos crimes nas ações penais autuadas no Supremo desde 2007 ainda aguardam julgamento pela corte.

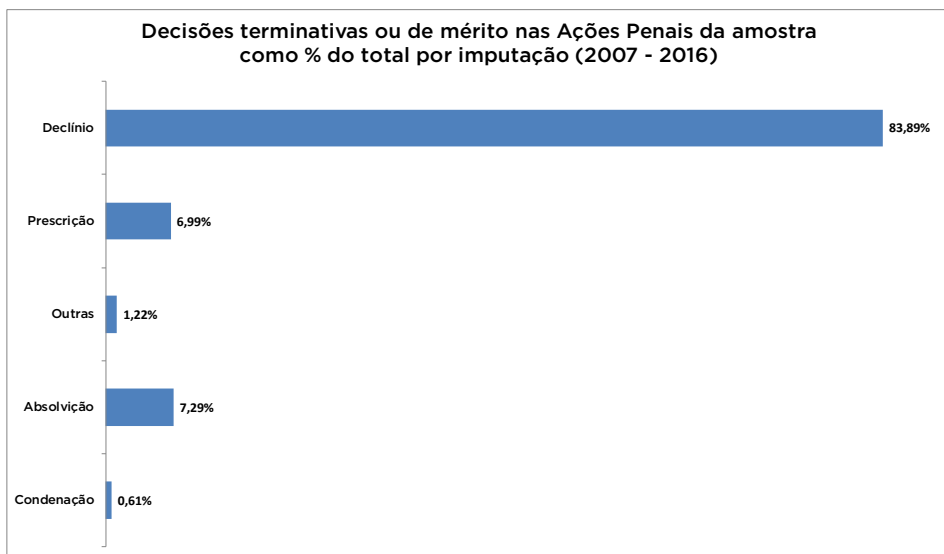


Gráfico 4.3.f.2.2 - Com mais de 80% dos crimes, o declínio de competência é a decisão mais frequente no recorte. Casos de condenação ou absolvição não chegam a 8%, mas superam os 6,99% de crimes prescritos.

Quando levamos em consideração apenas os processos efetivamente decididos, o número relativo de crimes com declínio de competência chega a 83,89% (intervalo de confiança: 80,38% - 87,4%).¹² As condenações, por outro lado, ocorrem em apenas 0,61% (intervalo de confiança: 0% - 1,35%) das imputações, 7,29% (intervalo de confiança: 4,81% - 9,78%) das imputações terminam com a absolvição do réu, 6,99% (intervalo de confiança: 4,56% - 9,43%) se encerram com a extinção da pretensão punitiva por causa da prescrição e 1,22% (intervalo de confiança: 0,17% - 2,26%) não se enquadram na tipologia proposta.

f.3 Resultados após o declínio

O fato de que não fomos capazes de encontrar todos os processos da amostra cuja competência foi declinada para outras instâncias nos impede de realizar a avaliação do número de processos aguardando julgamento. Abaixo constam apenas dados a respeito das sentenças e acórdãos proferidos nos 31 processos que de fato encontramos. É necessário perceber que os dados dessa subseção provavelmente sobrerrepresentam a quantidade de decisões de declínio de competência na população de sentenças e acórdãos. Isso ocorre, como discutido anteriormente, por causa da influência dos processos relativos à “Operação Jurupari”.

¹² Estimamos o número de imputações efetivamente decididas na população em 1485 processos.

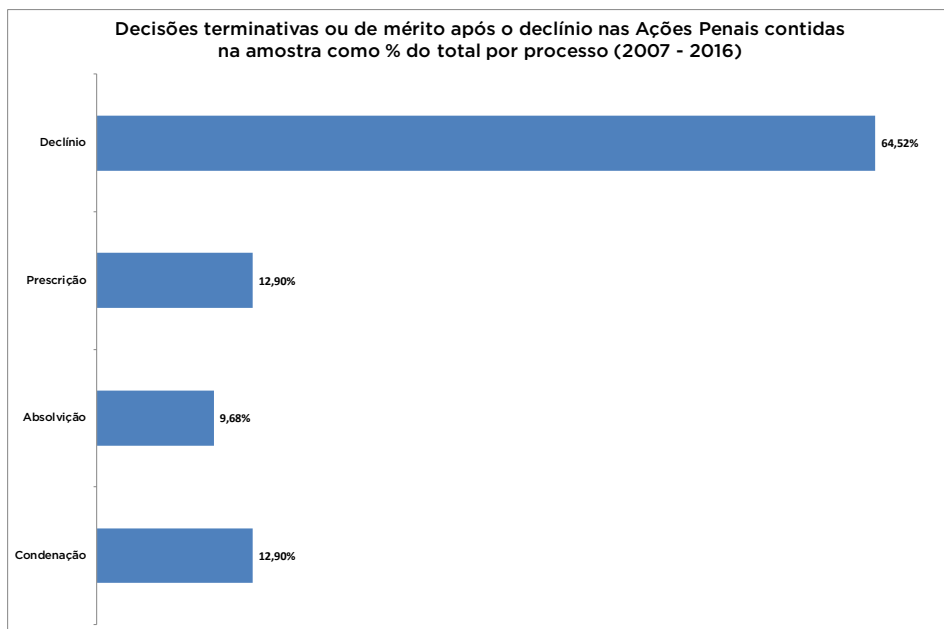


Gráfico 4.3.f.3.1 - Novamente, o caso mais recorrente é o de declínio de competência, com 64,52%. Casos de prescrição e condenação possuem a mesma frequência.

A codificação dos resultados foi feita através da mesma metodologia descrita no item 4.3.f1.

Decisões de declínio de competência são as mais frequentes, ocorrendo em 64,52% (intervalo de confiança: 45,36% - 80,77%)¹³ dos casos. A prescrição da pretensão punitiva do Estado é declarada em 12,9% (intervalo de confiança: 3,63% - 29,83%) das decisões, mesma frequência com a qual se verificam processos com pelo menos uma condenação. Finalmente, em 9,68% (intervalo de confiança: 2,04% - 25,75%) dos processos, há a absolvição.

¹³ Devemos alertar que aqui, ao contrário do que ocorre com o restante do relatório, temos razões para acreditar que as frequências observadas não são generalizáveis. Embora a presença das APs relativas à “Operação Jurupari” seja representativa da prática expansiva de definição da competência do Supremo no foro privilegiado, no caso dos resultados das ações penais declinadas há uma interferência. Isso porque apesar de não termos encontrado muitos dos casos declinados pelo Supremo, encontramos quase todos os casos referentes à “Operação Jurupari”. Neles o resultado foi, quase sempre, o declínio da competência em favor da justiça estadual do Mato Grosso.

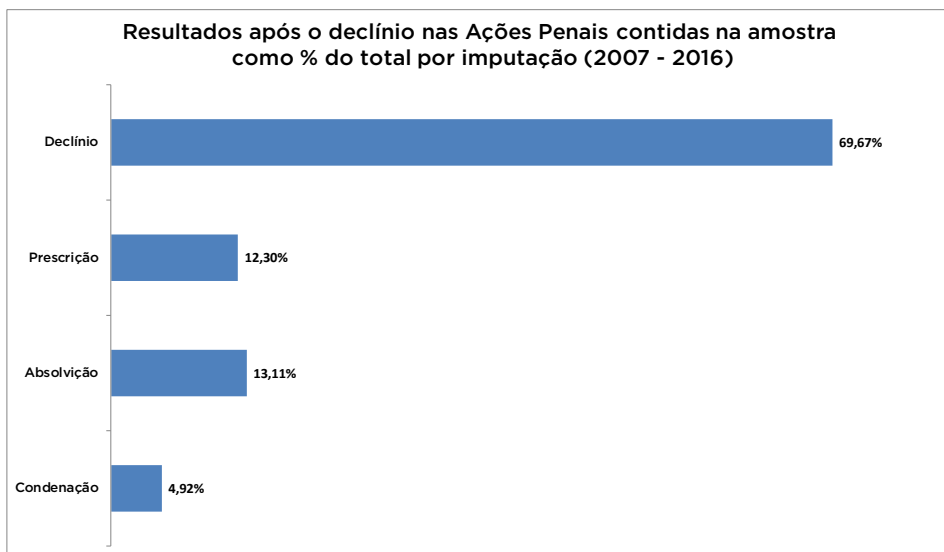


Gráfico 4.3.f.3.2 - O declínio de competência continua sendo predominante, ocorrendo em 69,67% dos casos. Absolvição é o segundo mais frequente, ocorrendo em 13,11% das imputações.

O declínio de competência é o conteúdo de 69,67% (intervalo de confiança: 60,69% - 77,66%) das decisões sobre imputações específicas, 12,3% (intervalo de confiança: 7,04% - 19,46%) dessas terminam com a declaração de sua prescrição, enquanto 13,11% (intervalo de confiança: 7,68% - 20,42%) das imputações são reputadas juridicamente ou materialmente inválidas, ensejando a absolvição do réu. Finalmente, ocorre a condenação com relação a 4,92% (intervalo de confiança: 1,82% - 10,39%) das imputações.

g. Impacto de propostas de alteração das regras sobre o foro privilegiado no Supremo

Conforme mencionado na introdução, existem diversas propostas tramitando no Congresso de alteração das regras do foro privilegiado. Além disso, recentemente o ministro Luís Roberto Barroso propôs¹⁴ uma alteração interpretativa da regra de competência do foro privilegiado. A proposta do ministro consiste em, basicamente, aplicar dois requisitos para o trâmite desses inquéritos e ações penais no Supremo: 1) o fato imputado ao réu ou investigado deve ter ocorrido após a investidura no

14 Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1859214-barroso-quer-restringir-alcance-do-foro-privilegiado.shtml>>. Consultado em: 15/03/2017. No mesmo sentido: Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/barroso-diz-que-foro-privilegiado-representa-perversao-da-justica-20940589>>. Consultado em: 15/03/2017.

cargo e 2) o fato deve estar relacionado à função que o réu ou investigado exerce em virtude de seu cargo.

Para avaliar essa proposta, utilizamos duas variáveis binárias anteriormente descritas: a primeira indica se o inquérito que precedeu a ação penal já iniciou no Supremo ou se iniciou em instância inferior; a segunda indica se o fato imputado relaciona-se à função ou não. Apenas 5,44% (intervalo de confiança: 3,43% - 7,45%) das imputações e 5,71% dos processos (intervalo de confiança: 1,75% - 9,68%) da amostra satisfazem ambas condições. Ou seja, se essa interpretação houvesse sido adotada em 2006, 19 de cada 20 ações penais processadas pelo Supremo nos últimos 10 anos teriam corrido em instâncias diferentes.

Conclusão

Os dados levantados mostram que o Supremo Tribunal Federal, quando atua como corte originária com relação aos crimes cometidos por agentes com foro especial por prerrogativa de função (foro privilegiado), normalmente não consegue analisar o mérito das investigações ou acusações apresentadas pela PGR.

Além disso – e talvez exista uma relação, a morosidade fica caracterizada em várias fases. O prazo de publicação de acórdão não costuma ser respeitado pelo Supremo. O tempo entre a autuação e o trânsito em julgado está aumentando nas ações penais. O tempo entre a primeira decisão colegiada e o trânsito também está aumentando.

É possível especular sobre as causas dessa morosidade e incapacidade de julgar o mérito das ações penais. A carga de trabalho do tribunal, conforme reiteradamente observado por relatórios do *Supremo em Números*, é elevadíssima, o que pode acarretar em uma dificuldade para dedicar tempo aos processos do foro privilegiado. Essa hipótese parece encontrar reverberação em declarações públicas dos ministros. Em entrevista à *Folha de São Paulo*,¹ o ministro Celso de Mello (responsável por sete dos dez maiores períodos em conclusão ao relator em nosso estudo) foi questionado pelos jornalistas: “Nós encaminhamos à sua assessoria perguntas sobre processos enviados a seu gabinete que demoraram meses para ser despachados”, tendo respondido:

Às vezes, da maneira como seja enfocada a questão, pode dar aquela impressão de que não trabalhamos. “Ah, puxa, fica tanto tempo com o processo”. Na verdade, é um motivo de angústia para cada um. Você se angustia, “meu Deus, eu tenho esses casos [para despachar]”, e se torna materialmente impossível que você fala a tempo e hora.

1 Edição de 26 de fevereiro de 2012, caderno especial. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2012/02/26/603>>. Consultado em: 21/02/2017.

Na mesma matéria, Celso de Mello afirma não utilizar juízes auxiliares. Isso possivelmente contribui para um atraso maior das ações penais sob a relatoria do ministro, que defende a opção por causa da pessoalidade do ato do julgamento.

O dado é que apenas uma parcela ínfima das decisões é de condenação nas ações penais. Trata-se de 1,04% das ações penais no estudo censitário e 0,61% dos crimes no estudo amostral. Isso após um filtro já muito rigoroso – o inquérito judicial, no qual cada etapa é acompanhada de perto por um ministro, diminuindo muito as chances do reconhecimento posterior de nulidades ou excessos da acusação. Outra característica peculiar do foro é a análise colegiada que recebe a denúncia, o que também reduz as chances de uma denúncia leviana ou infundada ser aceita. No Supremo, essas características significam um filtro que elimina 19 em cada 20 das investigações.²

Em 65% das ações penais (77% no levantamento amostral) há o declínio da competência ou a prescrição. Isso significa que, na maioria absoluta dos casos, o Supremo não chega sequer a emitir juízo sobre o mérito da acusação. Se imaginarmos que o declínio da competência, com a redistribuição do feito para outra instância, adiciona ainda mais tempo de tramitação àquela já realizada no Supremo, é possível inferir que este é um fator que contribui decisivamente para o aumento da taxa de prescrição e, portanto, para a impunidade. Afinal, em processo penal, o prazo corre a favor do réu, com o aumento da probabilidade de prescrição.

Os dados desse levantamento mostram em detalhes as características do desperdício no processamento do foro privilegiado no Supremo, especialmente o efeito das mudanças de competência constantes com a perda ou mudança de mandatos e cargos públicos, o que gera, segundo o Ministro Barroso, uma “disfuncionalidade prática” do instituto. Apenas 5,94% das ações penais começam e terminam no Supremo. Muito além do Supremo, da PGR e mesmo das partes, o sistema claramente precisa ser revisto. Quando o Direito processual é contra a produção de justiça, o Estado Democrático de Direito perde.

Além dessa disfuncionalidade que afeta 19 em cada 20 ações penais, existe ainda a desmistificação da ideia de que o foro privilegiado é mais célere por se tratar de julgamento em instância única. Uma em cada três decisões em ações penais julgam recursos internos. E elas são majoritariamente negativas às pretensões de reversão da decisão recorrida, seja nos inquéritos, seja nas ações penais, o que dimensiona também o possível caráter protelatório desses recursos. Igualmente im-

² Existe a possibilidade de que a PGR apresente denúncia contra um investigado detentor de foro privilegiado sem a prévia instauração de inquérito. Isso poderia acontecer, por exemplo, nos casos de CPI e CPMI. Não possuímos dados a respeito da frequência desse tipo de prática.

portante aqui é o tempo decorrido entre a primeira decisão colegiada e o trânsito em julgado, que em 2016 foi de 566 dias nas ações penais.

Não há dados representativos da 1ª instância no país que permitam a comparação com a taxa de condenação no foro privilegiado e esse não é o objetivo do estudo, conforme apontado logo no início. Mas acreditamos que essa é uma colaboração que pode ser oferecida pelo Conselho Nacional de Justiça no seu importante relatório anual *Justiça em Números*.

Ademais, a missão institucional do Supremo não é condenar ou absolver. É garantir a tramitação adequada e viabilizar o julgamento de mérito dos processos que a ele chegam. Devido a características próprias do foro privilegiado no tribunal, há vários anos o Supremo não consegue cumprir essa missão. Não consegue alcançar decisões substantivas que correspondam a essa missão. Os dados mostram que o tempo para publicação de acórdãos, o tempo em conclusão ao revisor, a duração e o excesso dos recursos internos e, acima de tudo, a avassaladora frequência do declínio de competência prejudicam o processamento de inquéritos e ações penais no Supremo.

Este livro foi produzido pela FGV Direito Rio,
composto com a família tipográfica Gotham
e impresso em papel offset,
no ano de 2017.

ISBN 978-95-63265-83-8



9 788563 265838 >