

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BRUNO ALEX LONDERO**

**FATORES PREDITIVOS DA CONDENAÇÃO CRIMINAL DE  
PREFEITOS MUNICIPAIS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre  
2018**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BRUNO ALEX LONDERO**

**FATORES PREDITIVOS DA CONDENAÇÃO CRIMINAL DE  
PREFEITOS MUNICIPAIS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Da Ros

**Porto Alegre  
2018**

### CIP - Catalogação na Publicação

Londero, Bruno Alex

Fatores Preditivos da Condenação Criminal de Prefeitos Municipais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul / Bruno Alex Londero. -- 2018.

114 f.

Orientador: Luciano Da Ros.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. accountability legal. 2. foro especial. 3. condenações criminais. 4. prefeitos. I. Da Ros, Luciano, orient. II. Título.

BRUNO ALEX LONDERO

**FATORES PREDITIVOS DA CONDENAÇÃO CRIMINAL DE  
PREFEITOS MUNICIPAIS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Da Ros, UFRGS

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. André Marengo dos Santos, UFRGS

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lígia Mori Madeira, UFRGS

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Juliane Sant'Ana Bento, UFRGS

**Porto Alegre  
2018**

## AGRADECIMENTOS

A conclusão dessa importante etapa acadêmica não seria possível sem o apoio incondicional da minha Família. Obrigado Pai, Mãe e Érika.

Agradeço aos amigos, tão compreensivos nessa fase de dedicação, abdicção e parcial isolamento.

Ao Professor Luciano Da Ros, mestre dedicado, motivador e exemplo de conduta pessoal e acadêmica.

Aos colegas do Núcleo de Estudos sobre Corrupção da UFRGS, pelas discussões produtivas e pelo intercâmbio de conhecimentos e experiências.

Aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS, companheiros de estudo e parceiros na caminhada acadêmica e da vida.

À Juliane Bento pela gentileza e desprendimento acadêmico ao compartilhar seu banco de dados, fruto de significativos esforços de pesquisa.

Aos Professores André Marenco, Lígia Madeira e Mathew Taylor, pelas importantes contribuições na qualificação desta Dissertação.

Aos colegas do Tribunal de Contas do Estado pela diária luta em prol da boa governança pública. Destaque especial aos colegas Rafael Dalcin e Sandro Berguer, que recomendaram e apoiaram o meu ingresso no Programa de Pós-Graduação e ao Henrique Sitja, auxiliar na compreensão dos árduos temas que se apresentaram na escrita da presente Dissertação.

À Belinha, pedaço de cãozinho hiperativo.

Por fim, agradeço a parceria, a compreensão e o companheirismo da Vanessa Leal. Juntos nos desafios, nas conquistas e na luta pelo que mais importa...uma vida leve e feliz!

## RESUMO

O controle da corrupção passa pela adoção de medidas que garantam a efetividade do sistema de *accountability legal* para responsabilização criminal de autoridades políticas. Neste sentido, esta dissertação realiza um estudo sobre as mudanças legais e jurisprudenciais no foro especial por prerrogativa de função no Brasil, i.e. “foro privilegiado”, de forma a subsidiar a análise empírica dos fatores preditivos da condenação criminal de Prefeitos Municipais pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Para tanto, o trabalho se utiliza de análise de regressão multivariada (logística e linear) para testar hipóteses relacionadas ao perfil do réu, às características do ambiente político local e do sistema de justiça, a partir do exame de 1.716 processos julgados pela 4ª Câmara Criminal do TJRS entre os anos de 1992 e 2016. Trata-se, com efeito, de todos os processos para os quais há informações publicamente disponíveis no sítio eletrônico do tribunal, excluídas duplicidades e inconsistências. Adicionalmente, a dissertação analisa questões relativas à prescrição, à severidade das penas aplicadas e à celeridade processual. Como resultados, a análise encontra que foram positiva e estatisticamente significativas em praticamente todos os modelos testados as variáveis relativas ao tempo de tramitação dos processos, ao seu número de volumes e à presença de auditorias do Tribunal de Contas do Estado como provas relatadas nas decisões. Isso sugere que razoável tempo de maturação e tramitação do processo, adequada instrução processual e presença de elementos de prova técnica de qualidade incrementam as chances de condenação criminal dos prefeitos. A presença dessas três variáveis também está altamente correlacionada a maior severidade na aplicação de penas de reclusão e/ou detenção. Por sua vez, dentre as variáveis estatisticamente significativas em apenas alguns modelos, encontra-se: os partidos e o espectro político do réu, a disposição para a política conforme a ocupação anterior do réu, o número de réus, o porte, o tempo de existência e a localização do município, o tipo de crime e a origem do relator. Estas, sugere-se, pesquisas mais aprofundadas para examinar seu impacto. Finalmente, não foram estatisticamente significativas na quase totalidade dos modelos as variáveis relativas ao PIB, IDHM, Índice de Gini e recebimento de royalties de petróleo. Isso sugere que a Câmara não parece orientar sua atuação de forma político-partidária ou ideológica, nem intensifica condenações contra Prefeitos de municípios de determinado porte, região ou nível de desenvolvimento. De modo geral, fatores relacionados ao sistema de justiça apresentam forte impacto nas condenações de Prefeitos pela 4ª CCriminal.

**Palavras-chaves:** accountability legal, foro especial, condenações criminais.

## ABSTRACT

The control of corruption passes through the adoption of measures that guarantee the effectiveness of the system of legal accountability for criminal accountability of political authorities. In this sense, this dissertation carries out a study on legal and jurisprudential changes in the special forum by prerogative of function in Brazil, ie "privileged forum", in order to subsidize the empirical analysis of the predictive factors of the criminal conviction of Municipal Mayors by the Court of Justice of the State of Rio Grande do Sul (TJRS). For this, the work uses a multivariate regression analysis (logistic and linear) to test hypotheses related to the profile of the defendant, the characteristics of the local political environment and the justice system, based on the examination of 1,716 cases judged by the 4th Criminal Chamber of the TJRS between 1992 and 2016. These are all cases for which publicly available information is available on the court's website, excluding duplicities and inconsistencies. Additionally, the dissertation analyzes issues related to the prescription, the severity of the penalties applied and the procedural speed. As a result, the analysis found that the variables related to the processing time, the number of volumes and the presence of audits by the State Audit Court as evidence reported in the decisions were positive and statistically significant in practically all models tested. This suggests that a reasonable time for process maturation and processing, adequate procedural instruction and the presence of quality technical evidence increase the chances of criminal conviction of mayors. The presence of these three variables is also highly correlated with greater severity in the application of prison sentences and / or detention. In turn, among the variables that are statistically significant in only a few models, are: the parties and the political spectrum of the defendant, the disposition for politics according to the previous occupation of the defendant, the number of defendants, the size, existence and location of the municipality, the type of crime and the origin of the rapporteur. These, it is suggested, further research to examine their impact. Finally, the variables related to GDP, HDI, Gini Index and oil royalties were not statistically significant in almost all the models. This suggests that the Chamber does not seem to orient its action politically-partisan or ideological, nor intensifies condemnations against Mayors of municipalities of a certain size, region or level of development. In general, factors related to the justice system have a strong impact on the convictions of mayors by the 4th CCriminal.

**Key words:** legal accountability, special forum, criminal convictions.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – A “pirâmide invertida” do processo de <i>accountability legal</i> .....	<a href="#">24</a>
<b>Figura 2</b> – Mapa das Mesorregiões do Estado do Rio Grande do Sul.....	<a href="#">57</a>



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Hipóteses Gerais, subhipóteses, código e descrição das variáveis no Modelo de Regressão.....	<u>64</u>
--	-----------

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Principais normas sobre transparência e combate à corrupção desde 1988.....	<a href="#"><u>18</u></a>
<b>Tabela 2</b> - Pena cominada e respectivo prazo prescricional.....	<a href="#"><u>45</u></a>
<b>Tabela 3</b> - Hipóteses Gerais e Subhipóteses de pesquisa.....	<a href="#"><u>48</u></a>
<b>Tabela 4</b> - Filtros de pesquisa e resultados da consulta realizada no Portal de Jurisprudência do TJRS.....	<a href="#"><u>51</u></a>
<b>Tabela 5</b> - Ações criminais contra Prefeitos por partido político (1992-2016).....	<a href="#"><u>54</u></a>
<b>Tabela 6</b> - Frequência de ações contra Prefeitos por espectro político (1992-2016).....	<a href="#"><u>55</u></a>
<b>Tabela 7</b> - Frequência de ações penais e condenações em municípios do RS que receberam royalties por exploração de petróleo (1992/2016).....	<a href="#"><u>59</u></a>
<b>Tabela 8</b> - Desembargadores Relatores na 4ª CCrime e respectivas origens.....	<a href="#"><u>61</u></a>
<b>Tabela 9</b> - Estatística descritiva Variável Dependente e Variáveis Explicativas.....	<a href="#"><u>66</u></a>
<b>Tabela 10</b> - Frequência de Prefeitos eleitos por partido político (Eleições 2000/2012).....	<a href="#"><u>67</u></a>
<b>Tabela 11</b> - Frequência de condenações criminais totais por partido político (1992-2016)....	<a href="#"><u>68</u></a>
<b>Tabela 12</b> - Frequência de condenações criminais em Instância Originária por partido político (1992-2016).....	<a href="#"><u>68</u></a>
<b>Tabela 13</b> - Frequência de condenações criminais em Instância Recursal por partido político (1992-2016).....	<a href="#"><u>69</u></a>
<b>Tabela 14</b> - Frequência de ações penais e condenações por Origem do Relator.....	<a href="#"><u>69</u></a>
<b>Tabela 15</b> - Tempos médios de tramitação das ações penais na 4ª CCriminal.....	<a href="#"><u>70</u></a>
<b>Tabela 16</b> - Frequência de ações penais e condenações por tipo de crime.....	<a href="#"><u>71</u></a>
<b>Tabela 17</b> - Frequência de Declinações de competência pela 4ª CCriminal (1992/2016).....	<a href="#"><u>71</u></a>
<b>Tabela 18</b> - Frequência de Prescrições em ações da 4ª CCriminal (1992-2016).....	<a href="#"><u>72</u></a>
<b>Tabela 19</b> - Frequência e tipos de penalidades aplicadas.....	<a href="#"><u>72</u></a>
<b>Tabela 20</b> - Modelos de Regressão utilizados na pesquisa.....	<a href="#"><u>75</u></a>
<b>Tabela 21</b> - Probabilidade de condenação de Prefeitos pelo TJRS.....	<a href="#"><u>77</u></a>
<b>Tabela 22</b> - Probabilidade de condenação de Prefeitos pelo TJRS: razões das chances das variáveis com significância a 1%, 5% e 10%.....	<a href="#"><u>78</u></a>
<b>Tabela 23</b> - Probabilidade de condenação de Prefeitos pelo TJRS sem ocorrência de prescrição.....	<a href="#"><u>79</u></a>
<b>Tabela 24</b> - Probabilidade de condenação de Prefeitos pelo TJRS sem ocorrência de prescrição: razões das chances das variáveis com significância a 1%, 5% e 10%.....	<a href="#"><u>80</u></a>
<b>Tabela 25</b> - Severidade das penas de detenção e reclusão na 4ª CCriminal do TJRS.....	<a href="#"><u>81</u></a>
<b>Tabela 26</b> - Subhipóteses de pesquisa não aceitas e não rejeitadas.....	<a href="#"><u>86</u></a>
<b>Tabela 27</b> - Subhipóteses de pesquisa não aceitas e não rejeitadas (probabilidade de prescrição).....	<a href="#"><u>88</u></a>
<b>Tabela 28</b> - Subhipóteses de pesquisa não aceitas e não rejeitadas (celeridade processual).....	<a href="#"><u>90</u></a>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn – Ações Diretas de Inconstitucionalidade  
AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros  
AP – Ação Penal  
APs – Ações Penais  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público  
CPI – *Corruption Perceptions Index*  
EC – Emenda Constitucional  
ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIFA – *Fédération Internationale de Football Association*  
FNCC – Fórum Nacional de Combate à Corrupção  
Inq – Inquérito Penal  
MP – Ministério Público  
MPE – Ministério Público Estadual  
MPF – Ministério Público Federal  
PF – Polícia Federal  
PGR – Procuradoria-Geral da República  
QO – Questão de Ordem  
RITJRS – Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul  
RISTF – Regimento Interno do STF  
RFB – Receita Federal do Brasil  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
TCE – Tribunal de Contas do Estado  
TCERS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TJ – Tribunal de Justiça do Estado  
TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul  
TRE – Tribunal Regional Eleitoral  
TRF – Tribunal Regional Federal  
4ª CCriminal – 4ª Câmara Criminal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA E REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>15</b>
2.1 CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO: DEFININDO, DESVELANDO E PUNINDO.....	<b>15</b>
2.2 O PROCESSO DE ACCOUNTABILITY LEGAL.....	<b>23</b>
<b>3 ESTUDOS EMPÍRICOS E DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES</b> .....	<b>26</b>
3.1 ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE O FORO ESPECIAL.....	<b>26</b>
3.2 FORO ESPECIAL E DECLINAÇÃO DE COMPETÊNCIA.....	<b>33</b>
3.2.1 O cancelamento da Súmula 394 do STF.....	<b>34</b>
3.2.2 Declinação por perda ou renúncia ao mandato.....	<b>38</b>
3.2.3 O processo legislativo e a inconstitucionalidade da Lei Federal nº10.628/2002.....	<b>38</b>
3.2.4 Declinação por incompetência da 4ª CCriminal.....	<b>41</b>
3.2.5 Recentes entendimentos sobre o foro especial: a Ação Penal nº 937-RJ.....	<b>41</b>
3.2.6 A Proposta de Emenda à Constituição 333/2017.....	<b>42</b>
3.3 PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA NAS AÇÕES PENAIS ENVOLVENDO FORO ESPECIAL.....	<b>44</b>
3.4 HIPÓTESES DE PESQUISA.....	<b>47</b>
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	<b>49</b>
4.1 OBJETO DE ESTUDO: A 4ª CÂMARA CRIMINAL DO TJRS.....	<b>49</b>
4.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA.....	<b>50</b>
4.3 VARIÁVEIS.....	<b>52</b>
4.3.1 Variável dependente.....	<b>53</b>
4.3.2 Variáveis explicativas.....	<b>54</b>
4.3.3 Relacionamento entre as variáveis e as respectivas hipóteses.....	<b>63</b>
<b>5 ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>65</b>
5.1 ANÁLISE DESCRITIVA.....	<b>65</b>
5.2 ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS.....	<b>73</b>
5.3 ANÁLISE DOS MODELOS DE REGRESSÃO.....	<b>73</b>
5.4 ANÁLISE DAS HIPÓTESES TESTADAS.....	<b>82</b>
5.5 ANÁLISE DOS MODELOS COMPLEMENTARES.....	<b>87</b>
<b>6 CONCLUSÕES</b> .....	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>98</b>
<b>APÊNDICE A - ESTATÍSTICAS DA PROCURADORIA DE PREFEITOS (1992/2016)</b> .....	<b>107</b>
<b>APÊNDICE B - PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO</b> .....	<b>108</b>
<b>APÊNDICE C- PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO: RAZÕES DAS CHANCES DAS VARIÁVEIS COM SIGNIFICÂNCIA A 0.01, 0.05 E 0.10</b> .....	<b>109</b>
<b>APÊNDICE D - SEVERIDADE DAS PENAS</b> .....	<b>110</b>
<b>APÊNDICE E - CELERIDADE PROCESSUAL</b> .....	<b>111</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde 1988, o regime democrático brasileiro convive de forma quase ininterrupta com um amplo noticiamento de escândalos de corrupção no setor público. Em maior ou menor medida, estes atingem praticamente todos os poderes do Estado e os vários níveis de cada poder (PRAÇA; TAYLOR, 2014). Com efeito, todas as administrações federais brasileiras tiveram sua habilidade de governar afetada em função da ocorrência e divulgação de tais escândalos. Mais dramaticamente, em alguns casos os escândalos foram um dos fatores que contribuíram para a interrupção de mandatos presidenciais, a exemplo dos presidentes Fernando Collor de Melo e Dilma Rousseff (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, MELO, 2016).<sup>1</sup>

As esferas estaduais e municipais não passaram incólumes ao delitos cometidos por autoridades políticas e, nesse contexto, para além das sanções reputacionais eventualmente envolvidas, passa a ser importante analisar como as instituições do sistema de justiça – e o Poder Judiciário em particular – atuam para impor sanções legais aos indivíduos implicados nesses casos. Essa temática diz respeito, portanto, às diferentes estratégias empregadas para assegurar a punição judicial aos agentes públicos, empresas e indivíduos que expropriam o poder público e que, ao fazê-lo, comprometem a alocação de recursos, prejudicando a efetividade de políticas públicas em áreas como educação e saúde, entre várias outras (GUPTA; DAVOODI; ALONSO-TERME, 2002, MAURO, 1997, SIMPSON, 2013).

O Poder Judiciário, contudo, não atua sozinho nessa área. Para que ele possa punir as irregularidades, é necessário garantir não só que os “alarmes de incêndio” de fato soem, mas também que órgãos como o Ministério Público (MP), as polícias e as agências de controle interno e externo da administração pública atuem de forma a monitorar, detectar, investigar e denunciar os atos ilegais das autoridades políticas (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, ROSE-ACKERMAN, 1999). Logo, cabe questionar o nível de precisão desses “alarmes” e, em particular, as respostas das várias instituições do sistema de justiça a eles.

Em vista disso, as políticas públicas de controle das irregularidades no setor público e, em particular, de *accountability legal* – envolvendo a persecução, processamento, julgamento e eventual punição de autoridades – constituem importante objeto de estudo. Com esse pano

---

<sup>1</sup> A ocorrência desses escândalos, todavia, não é exclusividade brasileira e tampouco algo único de países ditos subdesenvolvidos. Casos como a Operação Mãos Limpas na Itália (Della Porta 2001), Watergate nos Estados Unidos (Adut 2008) e o protagonismo do Poder Judiciário na França (Adut 2004), entre vários outros, demonstram como mesmo democracias consideradas consolidadas são afetadas por esses fenômenos.

de fundo, a pesquisa abordará a *responsabilização criminal de autoridades perante o Poder Judiciário*, processo diretamente atrelado aos mecanismos institucionais de *accountability legal*.

Com isso, a presente pesquisa avança sobre um tema que há décadas vem sendo discutido e que, em face dos marcantes escândalos de corrupção que assolam o Brasil, está permanentemente na pauta midiática e no centro das discussões públicas. Trata-se do foro por prerrogativa de função e da responsabilização criminal de autoridades políticas para o controle da corrupção. Sua existência, abrangência e funcionamento, o processamento e julgamento de autoridades políticas, especialmente por crimes de colarinho branco, na maioria das vezes relacionados ao exercício da função pública. São assuntos fortemente associados a políticas públicas para o aprimoramento do sistema de justiça de criminal.

Ainda que receba massiva exposição na mídia e que diariamente sejam noticiadas prisões de autoridades políticas e de outros agentes associados a complexos esquemas de corrupção, o meio acadêmico carece de abordagens que, além de relatar, apresentem um quadro geral das normas e do comportamento judicial e que auxiliem na compreensão do atual estágio de amadurecimento das instituições que investigam, processam e punem essas autoridades.

Com o intuito de traçar um breve panorama institucional do foro especial no Brasil, este trabalho dedica um espaço particularmente extenso para apresentar as trajetórias institucionais e as discussões em âmbito judicial e legislativo acerca da abrangência do instituto e, mais especificamente, os seus efeitos sobre as declinações de competência de ações que apuram a responsabilidade criminal de autoridades políticas.

Esse assunto inevitavelmente carrega o questionamento de como estão planejadas e organizadas as políticas públicas para o enfrentamento da corrupção e o quanto o judiciário de 1ª instância está (ou não) aparelhado para enfrentar essas demandas.

Além do mais, as pesquisas empíricas sobre condenações judiciais apenas recentemente vêm recebendo maior atenção pela academia brasileira. O mesmo ainda não se pode falar de estudos empíricos sobre o *accountability legal* em âmbito subnacional. A par das críticas que o projeto *Supremo em Números*, da Fundação Getúlio Vargas eventualmente receba, essa iniciativa foi pioneira ao empregar metodologia quantitativa para analisar as decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal, dedicando crescente atenção ao instituto do foro especial, aos tipos de crimes, aos tempos de processamento e aos desfechos de ações criminais para responsabilizar autoridades submetidas a julgamento na Corte (e.g. Presidente

e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e de Tribunais Superiores, Senadores e Deputados Federais).

Visando contribuir para suprir a carência de estudos quantitativos que investiguem a sistemática de processamento e julgamento de autoridades políticas em âmbito estadual, o presente trabalho empregou uma vasta base de dados, composta de 1716 ações criminais, para realizar uma análise exploratória<sup>2</sup> e identificar fatores preditivos das condenações criminais de Prefeitos Municipais pela 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (4ª CCriminal), órgão especializado que foi criado em meados de 1992.

Logo, a questão central de pesquisa que orienta esta dissertação é a seguinte: quais são os fatores preditivos da condenação criminal de Prefeitos Municipais pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul?

O levantamento integral das ações penais julgadas entre os anos de 1992 e 2016 permitiu segregar quais casos dizem respeito a crimes de corrupção, a delitos ambientais, à ausência de envio de informações ao Ministério Público Estadual para instruir Ação Civil Pública (ACP), bem como a outros tipos de crimes (e.g. homicídio, ameaça, injúria, dano, etc).

Assim, para responder ao problema de pesquisa foram construídas três hipóteses principais, a partir da ideia de que a condenação de autoridades políticas com foro especial é impactada por fatores relacionados ao perfil do réu, às características do ambiente político local e à organização do sistema de justiça criminal.

Empregando como método a análise estatística multivariada (logística e linear), a pesquisa analisa o comportamento geral da 4ª CCriminal como instância judicial para o processamento e julgamento de autoridades políticas e verifica sua atuação como instância originária e recursal para o enfrentamento dessas demandas. Adicionalmente, analisa os fatores preditivos de condenações criminais não atacadas pela prescrição penal, também apresentando a 4ª CCriminal de forma geral, como instância originária e recursal. Ainda com a utilização de regressão logística, apura-se os fatores preditivos de prescrições penais nas ações julgadas pela 4ª CCriminal (Modelo 3).

Utilizou-se também a regressão linear multivariada para apurar a correlação de fatores relacionados ao perfil do réu, às características do ambiente político local e ao sistema de

---

<sup>2</sup> Apesar de haver diversas hipóteses delineadas nas páginas seguintes, adota-se a terminologia “exploratória” para este trabalho em vista do fato de que a pesquisa orienta-se mais por identificar as várias “causas de um efeito” do que, como se recomenda tradicionalmente nos desenhos de pesquisa derivados do método experimental, os “efeitos de uma causa” (Holland 1986).

justiça criminal com a severidade da pena de reclusão e/ou detenção imposta e com a celeridade processual, i.e. maior ou menor tempo de duração do processo.

Os achados mais consistentes dizem respeito ao tempo de tramitação da ação, ao número de volumes do processo e à existência de referência ao Tribunal de Contas do Estado no relatório e voto. Essas três variáveis se demonstraram positiva e altamente significativas na quase totalidade dos modelos estatísticos. Assim, razoável tempo de maturação do processo, adequada instrução processual e presença de elementos de prova técnica de qualidade - obtida através de auditorias do Tribunal de Contas do Estado - incrementam as chances de condenação criminal de Prefeitos Municipais pela 4ª CCriminal. A presença dessas variáveis também está altamente correlacionada à maior severidade na aplicação de penas de reclusão e/ou detenção.

A dissertação está dividida em 6 capítulos. Além desta Introdução, o capítulo 2 consiste na revisão de literatura e no referencial teórico e aborda a definição e os aspectos gerais da corrupção no setor público, além de discorrer sobre o processo de *accountability legal*. O capítulo 3 apresenta os estudos empíricos que suportam a construção das hipóteses de pesquisa, dedicando atenção ao foro especial por prerrogativa de função, sua definição, previsões normativas e principais modificações no sistema legal e jurisprudencial para a responsabilização de autoridades políticas no Brasil. A declinação de competência e a prescrição e a decadência das ações penais também são temas abordados nos itens que antecedem a apresentação das hipóteses de pesquisa. O capítulo 4 traz a metodologia empregada na pesquisa. Nele, são apresentados o objeto de estudo, a população e a amostra, as variáveis (dependentes e explicativas) e seu relacionamento com as hipóteses de pesquisa. O capítulo 5 apresenta os resultados dos modelos estatísticos, com a análise descritiva, da correlação entre as variáveis, das regressões logística e linear multivariadas, além de analisar as hipóteses testadas. O capítulo 6 apresenta as conclusões da pesquisa, sintetizando os resultados mais significativos e contextualizando-os com o atual estado da arte das pesquisas sobre *accountability legal* e responsabilização criminal de autoridades políticas. Além disso, sugere temas que parecem promissores para a realização de futuras pesquisas. Por fim, apresentam-se as referências que serviram de base para a pesquisa, assim como os apêndices.



## 2 REVISÃO DE LITERATURA E REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção expõe os debates teóricos e conceituais que pautam a pesquisa. Em vista da abordagem exploratória desse trabalho, ele não estipula hipóteses direcionais de antemão, antes se valendo de dois eixos conceituais básicos, detalhados nas subseções abaixo. Assim, em um primeiro momento, define-se *corrupção no setor público*, apresentando brevemente seus principais impactos sobre a democracia, bem como algumas das normas recentes que foram editadas visando ao enfrentamento daquele fenômeno no Brasil. Posteriormente, conceitua-se o processo de *accountability legal* como parte do ciclo de políticas públicas de controle interno e externo para o combate à corrupção e responsabilização de autoridades.

### 2.1 CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO: DEFININDO, DESVELANDO E PUNINDO

A corrupção no setor público pode ser amplamente definida como o abuso do poder confiado (*entrusted*) para fins privados (PHILP, 1997, WORLD BANK, 2000, WARREN, 2004, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009). Em um contexto no qual as normas da administração pública se pautam pela impessoalidade e imparcialidade de seus agentes, trata-se de um comportamento desviante em relação a essas normas com o objetivo de garantir interesses privados (e.g. status, ganho pecuniário, poder, influência) seus ou de outros. Como tal, é um fenômeno que se manifesta de diversas formas e que assume significados distintos em função do contexto (KARKLINS, 2002; JOHNSTON 2005). Ela pode ocorrer nos vários níveis da política e da burocracia, envolver indivíduos isolados ou grandes redes de organizações dentro e fora do setor público, ser episódica ou sistemática e, conseqüentemente, afetar com diferentes graus de severidade a elaboração de políticas públicas.

Para Warren (2004), por exemplo, a corrupção alimentaria a descrença nas instituições públicas e contribuiria para ineficiência na alocação de recursos e serviços públicos. Isso, por sua vez, produziria um efeito corrosivo sobre a confiança interpessoal (ROTHSTEIN, 2013). Assim, ao distorcer o propósito das instituições públicas, a corrupção minaria a boa governança e os fundamentos da própria democracia. Áreas essenciais como a saúde, a educação e a segurança figurariam entre as mais severamente prejudicadas (GUPTA, 2002,

MAURO, 1997, SIMPSON, 2013)<sup>3</sup>. Por fim, ao gerar tratamento preferencial da parte de gestores públicos, a corrupção incentivaria *rent-seeking* e a criação de um ambiente político propício para tanto (LAMBSDORFF, 2002).

Se, por um lado, os efeitos nocivos da corrupção no setor público são percebidos no dia-a-dia de forma difusa, por outro, há uma importante e sabida dificuldade em se descobrir, mensurar e punir tais práticas (OLKEN, 2009; RAZAFINDRAKOTO; ROUBAUD, 2010). Isso ocorre porque, na quase totalidade das vezes, a corrupção ocorre de maneira velada, longe dos olhos do público (PHILP, 1997; WARREN, 2004).

Nesse sentido, Adut (2004) destaca que a ocorrência de escândalos de corrupção – nos quais há exposição massiva de agentes políticos do alto escalão da administração pública e intensa mobilização da opinião pública – podem servir como “janelas de oportunidade” para a formulação de novas agendas de políticas públicas voltadas para o enfrentamento da corrupção e punição de seus agentes. Tais episódios frequentemente permitem, além disso, o rearranjo institucional e o aprimoramento do sistema de responsabilização criminal em vários países (SOUSA, 2002; ZAHARIADIS, 2007)<sup>4</sup>. Por fim, seria justamente nesses momentos que os meios de comunicação e os agentes do sistema de justiça ganhariam espaço, assumindo o papel de “empreendedores morais” (BECKER, 2008) e fortalecendo as próprias instituições em que atuam (ADUT, 2004).

No cenário brasileiro, a promulgação da Constituição Federal de 1988 pode ser vista como uma dessas janelas de oportunidade, alterando a organização e as atribuições de diversas instituições públicas. Provavelmente um dos exemplos mais visíveis desse processo de consolidação foi o do Ministério Público, iniciado em meados da década de 1980. Em princípio, ele se descolou da defesa jurídica do Estado para a defesa dos interesses difusos e coletivos, ampliando suas funções de forma muito acentuada (ARANTES, 2002; FALCÃO;

---

<sup>3</sup> A Transparência Internacional (2009) diferencia a *grand corruption* (“grande corrupção”) da *petit corruption* (“pequena corrupção”). A primeira alcança atos cometidos no alto nível dos governos que acabam por distorcer políticas ou comprometer o funcionamento central do estado, fazendo assim com que líderes acabem se beneficiando à custa dos bens públicos. Já a segunda é vista nos abusos rotineiros de poder por parte dos agentes oficiais em suas interações com os cidadãos e que, na maioria das vezes, dizem respeito ao acesso a bens ou serviços públicos como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outras agências.

<sup>4</sup> Por outro lado, grandes esquemas de corrupção – como o coordenado por Vladimir Montesinos e pelo então Presidente do Peru, Alberto Fujimori – demonstram a imensa capacidade de cooptação da maior parte da mídia e de diversos representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Peru no início da década de 1990 (MCMILLAN; ZOIDO, 2004).

MORAES; HARTMANN, 2015, KERCHE, 2007, 2014)<sup>5</sup>. Ao mesmo tempo, a retórica do combate à corrupção parece ter gradativamente se transformado em uma nova missão institucional do órgão, aliando ao seu novo conjunto de funções o seu tradicional papel de promotor da ação penal pública (DA ROS, 2009).

De igual maneira, desde 1988 houve expressivas alterações nas normas federais sobre transparência, integridade e combate à corrupção, muitas das quais editadas na esteira de escândalos de corrupção e/ou de períodos de intensa atenção da opinião pública ao tema. A Lei de Improbidade Administrativa e a Lei das Licitações por exemplo, foram editadas em meio ao processo de impedimento do Presidente Fernando Collor de Melo. Já a chamada Lei Anticorrupção e a Lei das Organizações Criminosas parecem ser esforços do sistema político de oferecer respostas às manifestações de rua de meados de 2013, em que uma das bandeiras mais visíveis foi o enfrentamento à corrupção. Nem todas as leis promulgadas desde 1988 que guardam relação com o tema, no entanto, decorrem de escândalos.

A Tabela 1 relaciona as principais normas federais editadas a partir de então nesta seara. Longe de ser exaustiva, a tabela abaixo almeja apenas ilustrar como o processo de edição de normas relacionadas ao processo de *accountability legal* vem sendo intenso desde a redemocratização do país.

---

<sup>5</sup> Lemgruber et al (2016) contestam a abrangência dessas propagadas mudanças no perfil de atuação do MP com a edição da CFRB/88. As autoras, e.g., apontam uma forte elitização dos promotores e procuradores e questionam a quase irrestrita autonomia dos membros do MP, situações que tornam muito difícil controlar, cobrar ou intervir em quaisquer aspectos da atividade-fim dessa instituição. Elas também destacam o baixo envolvimento do MP em áreas temáticas como o controle externo das polícias e a supervisão da execução penal.

**Tabela 1 – Principais normas sobre transparência, integridade e combate à corrupção desde 1988**

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>
<i>Estatuto do Servidor Público Federal</i> (Lei Federal nº 8.112/1990)	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
<i>Lei da Improbidade Administrativa</i> (Lei Federal nº 8.429/1992)	Trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.
<i>Lei das Licitações</i> (Lei Federal nº 8.666/1993)	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei Federal nº 9.295/1996	Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.
<i>Lei de Lavagem de Dinheiro</i> (Lei Federal nº 9.613/1998, alterada pela Lei Federal nº 12.683/2012)	Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.
Lei Federal nº 9.784/1999	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
<i>Lei Contra a Compra de Votos</i> (Lei Federal nº 9.840/1999)	Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.
Decreto Federal nº 3.678/2000	Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.
<i>Lei de Responsabilidade Fiscal</i> (Lei Complementar nº 101/2000)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

**(continua)**

Norma	Conteúdo
Lei Federal nº 10.467/2002	Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências.
Decreto Federal nº 4.410/2002	Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c".
Lei Federal nº 10.763/2003	Acrescenta artigo ao Código Penal e modifica a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva.
Decreto Federal nº 4.923/2003 (com diversas alterações)	Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências.
Decreto Federal nº 5.480/2005	Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.
Decreto Federal nº 5.481/2005	Acresce o art. 20-B ao Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
Decreto Federal nº 5.482/2005	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet.
Decreto Federal nº 5.483/2005	Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências.
Decreto Federal nº 5.687/2006	Promulga o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas em outubro de 2003.

(continua)

Norma	Conteúdo
<i>Lei da Transparência</i> (Lei Complementar nº 131/2009)	Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal e determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto Federal nº 7.185/2010	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
<i>Lei da Ficha Limpa</i> (Lei Complementar nº 135/2010)	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.
<i>Lei de Acesso à Informação</i> (Lei Federal nº 12.527/2011)	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.
Decreto Federal nº 7.724/2012	Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do <b>caput</b> do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.
Decreto Federal nº 7.845/2012	Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.
<i>Lei do conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal</i> (Lei Federal nº 12.813/2013)	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego
<i>Lei Anticorrupção</i> (Lei Federal nº 12.846/2013)	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. <b>(continua)</b>

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>
<i>Lei das Organizações Criminosas</i> (Lei Federal nº 12.850/2013)	Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal.
Decreto Federal nº 8.777/2016	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.
<i>Lei das Estatais</i> (Lei Federal nº 13.303/2016)	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei Federal nº 13.655/2018	Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Fonte: elaborada pelo autor, com base em consulta realizada ao Portal de Legislação do Planalto.

Mesmo com essa farta edição de normas ao longo dos últimos anos, o Brasil ainda padece frente à corrupção, a qual parecer estar umbilicalmente ligada tanto às percepções da população como à de *experts* (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Essa última é corroborada pelos recentes dados da Transparência Internacional, instituição que anualmente publica o Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perceptions Index*, CPI), que classifica os países em uma escala varia entre 0 (extremamente corrupto) e 100 (muito transparente)<sup>6</sup>. No relatório de 2016, o Brasil atingiu 40 pontos, ocupando o 79º lugar entre 176 países analisados. Esse desempenho superou em 2 pontos o resultado obtido em 2015, porém, significou uma queda de três posições no *ranking*<sup>7</sup>.

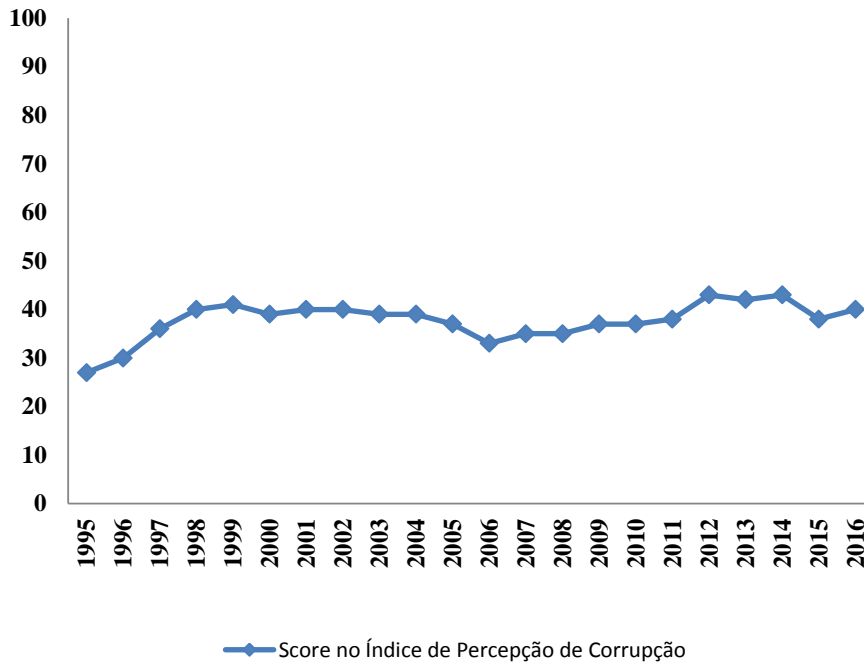
Mais importante do que alterações recentes, contudo, é o fato de que a nota obtida pelo país nesta avaliação não parece ter se alterado significativamente ao longo das duas últimas décadas, como sugere o Gráfico 1, a seguir. Apesar de pequenas alterações para mais ou para menos, o *score* brasileiro no *CPI* permanece estável ao redor dos 40 pontos desde o final da

<sup>6</sup> Disponível em [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table), consulta em 25 de janeiro de 2017.

<sup>7</sup> Ainda que não seja uma posição a se comemorar, o informativo destaca o ano de 2017 como um bom período para o enfrentamento à *grand corruption* nas Américas, especialmente com as revelações do *Caso Panama Papers* e as irregularidades detectadas na *Odebrecht*, *Petrobrás* e na *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA). A entidade chegou a afirmar que “o país mostrou neste ano (2016) que, através do trabalho independente de organismos responsáveis pela aplicação da lei, é possível responsabilizar publicamente aqueles antes considerados intocáveis” (SALOMÃO, 2016).

década de 1990, o que o mantém no grupo de países com percepção de corrupção relativamente elevada.<sup>8</sup>

**Gráfico 1 - Desempenho do Brasil no Índice de Percepção da Corrupção (1995-2016)**



Fonte: elaborado pelo autor, com dados da Transparência Internacional (2017)

Parece haver, com efeito, um importante contraste entre, por um lado, a proliferação legislativa sobre a corrupção observada no período e, por outro, as diminutas alterações do índice que a captura ao longo do tempo. À vista dessas informações, importa compreender a sistemática de aplicação das normas editadas visando ao enfrentamento da corrupção. Assim, o próximo item trata do processo de *accountability legal*, que diz respeito à investigação, persecução e punição dos agentes públicos por condutas que não estejam de acordo com as previsões legais.

<sup>8</sup> Mesmo a aparente elevação do *score* brasileiro entre 1995 e 1998 dificilmente pode ser considerada relevante. Como se tratam dos primeiros levantamentos realizados pela Transparência Internacional, eles parecem se dever, sobretudo, a menor consistência metodológica e ao menor número de países examinados neste período, que abrangeu menos de 60 países – e com pesada desproporcionalidade entre os continentes – contra cerca de 180 atualmente. A metodologia e o grande número de casos somente parecem ter se consolidado justamente a partir do final de década de 1990, quando o *score* brasileiro se estabilizou ao redor dos 40 pontos. Essas modificações na metodologia da Transparência Internacional serão analisadas com maior profundidade durante a escrita da dissertação.



## 2.2 O PROCESSO DE *ACCOUNTABILITY LEGAL*

Embora haja ampla discussão na literatura, a *accountability* pode ser compreendida como um conceito bidimensional que envolve tanto *answerability* (a obrigação dos agentes públicos de prestar informações sobre as suas atividades e justificá-las) quanto o *enforcement* (a capacidade de impor sanções aos ocupantes de cargos que violem certas regras ou expectativas de conduta). Desta forma, os pilares da *accountability* são: informação, justificação e punição (SCHEDLER, 1999)<sup>9</sup>.

Como todo conceito sujeito a amplo debate, a *accountability* é classificada de diversas formas e em vários tipos (BOVENS, 2004, 2007; KARKLINS, 2005)<sup>10</sup>. Uma das tipologias mais conhecidas é a de O'Donnell (1998), que distingue entre as noções de *accountability vertical* e *accountability horizontal*, de tal forma que a primeira diz respeito ao processo democrático de controle dos eleitos pelos eleitores. Particularmente, ela envolve a habilidade dos primeiros de monitorar seus representantes de modo a responsabilizá-los ou cobrá-los por resultados insatisfatórios, nas urnas ou ante a opinião pública em geral. Por sua vez, a *accountability horizontal* se efetiva através de mecanismos de *check and balances* e corresponde a um processo em que instituições estatais prestam contas de suas atividades a outras, que estão munidas de poderes para sancionar ações ou omissões impróprias, ilegais ou inconstitucionais cometidas por elas ou por seus agentes (O'DONNELL, 1998).

A *accountability legal* é um tipo de *accountability horizontal* que pode ser definida como o processo interdependente de imposição de penalidades previamente estabelecidas em lei quando as justificativas apresentadas pelos agentes públicos para suas ações não se adequam aos padrões legais verificados pelos responsáveis por sua aplicação (SCHEDLER, 1999, MAIJER, 2003, BOVENS, 2004, 2007, KARKLINS, 2005, DA ROS, 2016). Assim, conforme Bovens (2007), a *accountability legal* normalmente se baseia em responsabilidades específicas legalmente conferidas às autoridades. Trata-se de um dos tipos mais formais de *accountability* e, idealmente, menos sujeito à discricionariedade dos seus aplicadores. Como destaca Sousa (2002), isso ocorreria porque o escrutínio jurídico geralmente se baseia em padrões legais claros e detalhados, prescritos por estatutos civis, penais ou administrativos

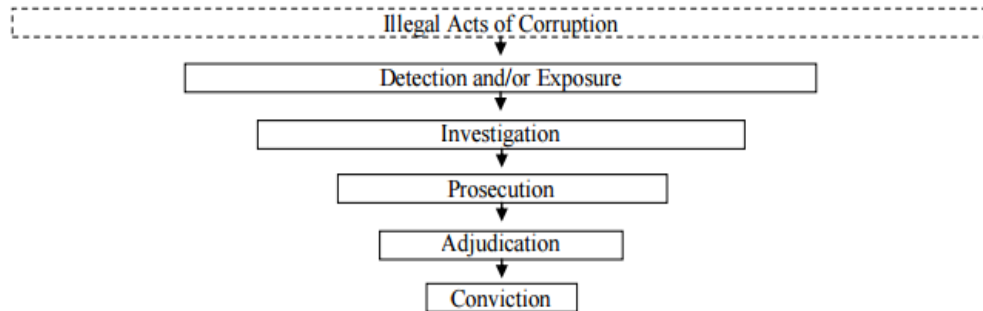
---

<sup>9</sup> Em sentido semelhante, por exemplo, a Transparência Internacional (2016) define *accountability* como a responsabilidade que indivíduos, agências e organizações (públicas, privadas e da sociedade civil) têm de relatar suas atividades e executar adequadamente seus poderes – incluindo dinheiro e outros bens a eles confiados.

<sup>10</sup> Outros tipos de *accountability* incluem, por exemplo, a *eleitoral*, *administrativa*, *financeira* e a *profissional*, e.g. (KARKLINS, 2005; BOVENS 2007).

(*civil law*) ou em precedentes (*common law*)<sup>11</sup>. As fases desse processo podem ser visualizadas na forma de uma “pirâmide invertida” (DA ROS, 2016), como demonstra a Figura 1, na sequência.

**Figura 1 – A “pirâmide invertida” do processo de *accountability legal***



Fonte: Da Ros (2016, p. 4)

O *accountability legal* perfaz um processo sequencial e interdependente. Ele é sequencial porque envolve fases, ou etapas, relativamente bem definidas, de tal maneira que uma necessariamente precede a outra no tempo. Isso envolve a detecção ou exposição do ato de corrupção, sua investigação, persecução (ou denúncia), julgamento e eventual punição ou condenação. Ao mesmo tempo, ele é interdependente porque várias instituições atuam nas diferentes etapas desse processo. Tribunais julgam e punem, mas não denunciam. Promotorias são responsáveis pela persecução e investigação, mas não pelo julgamento. Polícias e demais órgãos de controle interno e externo da administração pública detectam e investigam, mas raramente tem poder para oferecer denúncia. A consequência desses dois fatores é que informação acaba sendo perdida de uma etapa para outra. Assim, apenas uma fração de todos os atos de corrupção são detectados e, destes, apenas alguns são investigados. Destes, um número ainda menor acaba sendo objeto de denúncia e, dentre os julgados, somente uma fração ainda menor resulta em punição (DA ROS, 2014, 2016).

<sup>11</sup> A criação e codificação de atos de corrupção é um processo importante, por meio do qual se pode definir e classificar comportamentos relevantes, permitindo ações de repressão efetiva pelo Estado. Por outro lado, a simples edição de normas como resposta a um escândalo é medida que pode conduzir a inefetividade da resposta jurisdicional, mesmo que essa reação busque produzir efeitos simbólicos significativos. Assim, mesmo nos países da *common law*, onde há baixos níveis de positividade legal, é essencial que os tipos criminais estejam orientados por princípios coerentes que permitam a ação repressiva, a credibilidade das condutas públicas, a produção de efeitos de longa duração e, em especial, a prevenção a atos de corrupção. Além disso, um arcabouço normativo mínimo é importante para que se possa garantir o respeito ao devido processo legal e às garantias de cada ordenamento jurídico (SOUSA, 2002).

Então, se apenas uma pequena parcela dos delitos de corrupção efetivamente acarreta punição aos denunciados, é de se verificar se o instituto do foro por prerrogativa de função acaba por ser um “privilégio”. Assim, conhecer o funcionamento do sistema de responsabilização de autoridades políticas é medida importante no controle da corrupção, eis que países que têm sucesso na redução da corrupção parecem compartilhar a característica que atores no topo do sistema político servem como modelos de conduta (PERSSON; ROTHSTEIN; TEORELL, 2013)<sup>12</sup>.

Assim, surge como importante tema para auxiliar na discussão e implementação de políticas públicas para controle da corrupção, a nível nacional e subnacional, como funcionam os mecanismos judiciais para processamento e julgamento de autoridades políticas.

O capítulo a seguir, sem a pretensão de ser exaustivo, define e delimita o marco normativo do foro especial por prerrogativa de função, traz os principais estudos empíricos sobre o instituto no Brasil, além de tecer considerações sobre dois pontos de fato bastante polêmicos: a declinação e a prescrição de ações penais envolvendo autoridades políticas. Por fim, são desenvolvidas e apresentadas as hipóteses de pesquisa.

---

<sup>12</sup> Nesse mesmo sentido, cidades, regiões e países com pessoas mais confiáveis são susceptíveis de ter instituições democráticas melhor alinhadas, economias mais abertas, maior crescimento econômico, menor índice de crimes e de corrupção. Tanto em nível individual quanto social, muitas coisas que são normativamente desejáveis parecem ligadas à confiança social e ao capital social. Em um grupo em que a posição padrão da maioria dos agentes é que a maioria das pessoas geralmente pode ser confiável, os custos de transação serão menores e as formas de cooperação mutuamente benéficas (ROTHSTEIN, 2013).

### 3 ESTUDOS EMPÍRICOS E DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES

Como subsídios para a construção de hipóteses de pesquisa, o próximo item apresenta um alicerce teórico e os principais estudos empíricos que suportam a abordagem pretendida. Após, são discutidos pontos que reúnem muitas das críticas ao foro especial, quais sejam: o excesso de declinações de competência e a prescrição de ações penais envolvendo autoridades políticas.

A escassez de publicações que apresentem de forma sistematizada as trajetórias legais e jurisprudenciais sobre o processamento e julgamento de autoridades políticas no Brasil após 1988 motivou uma revisão mais extensa do tema, em oposição ao significativo volume de notícias de jornais e sites especializados que abordam o assunto de maneira superficial. Como será visto abaixo, boa parte dessas decisões e mudanças legislativas ao nível do STF, em razão do princípio da simetria, acarretaram reformulações também na sistemática de trabalho e na forma de decidir dos Tribunais Estaduais e Federais, bem como da Justiça de 1º Grau. Assim, ao invés de ser uma revisão enxuta do tema, preferiu-se revisá-lo de forma mais extensa, de maneira a deixar claros os impasses e o ambiente instável em meio aos quais se processaram os feitos examinados nesta dissertação ao longo das três últimas décadas.

#### 3.1 ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE O FORO ESPECIAL

O foro por prerrogativa de função, também conhecido coloquialmente como “foro privilegiado” ou “foro especial”, é uma espécie de imunidade que as autoridades políticas gozam em decorrência do *status* de seus cargos (REDDY; SCHULARICK; SKRETA, 2013). Essas imunidades são usualmente divididas em materiais e formais. Um exemplo das primeiras é a imunidade parlamentar em relação à expressão, prevista no artigo 53 da Constituição Federal e que protege os detentores de cargos legislativos em relação às opiniões, palavras e votos no exercício das suas funções. Exemplo de imunidade formal – também denominada relativa, ou processual – é a que protege os parlamentares de prisão, inclusive de prisão civil, salvo em caso de flagrante de crime inafiançável (BRITO, 2007).<sup>13</sup>

O foro especial pode ser classificado entre as últimas. Ele é uma imunidade formal de persecução e julgamento ante os tribunais ordinários, onde são denunciados e julgados os demais indivíduos (i.e., não detentores de cargo) pelos mesmos tipos de crimes. Como tal, ele

---

<sup>13</sup> Há ainda outras espécies de imunidades, como o testemunho limitado (art. 53, §6º, CFRB/88), a imunidade militar (art. 53, §7º, CFRB/88) e a imunidade no Estado de Sítio (art. 53, §8º, CFRB/88).

decorre do cargo, cujos detentores têm direito de ser julgados apenas por tribunais intermediários e superiores.

No Brasil, embora hoje o foro especial alcance também delitos comuns – ou seja, não relacionados ao exercício de cargo público – o foco da pesquisa são os crimes que envolvem corrupção no setor público, como a corrupção ativa e passiva, fraude em licitações, lavagem de dinheiro, dentre outros. Isto é, trata-se dos delitos relacionados ao exercício do cargo ou em razão deste. Além destes, contudo, face à sua recorrência durante a pesquisa, também serão identificados crimes ambientais, de não remessa de informações ao MP e outros delitos não vinculados do exercício do cargo (e.g. homicídio, ameaça, injúria, dano etc).

Quanto à extensão, a prerrogativa de foro no STF é assegurada, nas infrações penais comuns, ao Presidente e Vice-Presidente da República, aos membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e ao Procurador-Geral da República. Para os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e chefes de missão diplomática de caráter permanente, a competência abrange tanto as infrações penais comuns como os crimes de responsabilidade (art. 102, CFRB/88).

Centenas de ações apurando a responsabilidade criminal de autoridades políticas foram propostas no STF desde 1988, especialmente a partir de 2002<sup>14</sup>. O foro especial, contudo, não se limita à Corte Suprema. Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) deve processar e julgar, nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais (art. 105, CFRB/88).

Os Tribunais de Justiça estaduais, por sua vez, têm competência para julgar prefeitos municipais<sup>15</sup>. Papel importante foi delegado às Constituições Estaduais, inclusive quanto à previsão de foro especial para outras autoridades, e.g. Vereadores e Delegados de Polícia.

---

<sup>14</sup> Especialmente logo após a aprovação da Emenda Constitucional nº 35/2001, que pôs fim à necessidade de autorização prévia do Congresso Nacional para que o STF processasse Deputados Federais e Senadores.

<sup>15</sup> No entanto, em 24/09/2003, o STF aprovou a Súmula nº 702 que dispõe que essa competência restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual. Assim, nos demais casos, a competência originária é do respectivo tribunal de segundo grau (TRF ou TRE). Para fins de ilustração, se um prefeito municipal comete o delito de lesão corporal (art. 129 do Código Penal), será processado e julgado no Tribunal de Justiça de seu respectivo Estado. Caso flagrado contrabandeando mercadorias (art. 334-A do Código Penal) será levado a julgamento no Tribunal Regional Federal. Já nos delitos de natureza eleitoral, será processado e julgado diretamente no Tribunal Regional Eleitoral.

Esas disposições inclusive podem ser revisadas com a eventual edição de Súmula Vinculante proposta pelo Ministro do STF Dias Toffoli (PUPO; MOURA, 2018). A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, estabelece em seu art. 95, inciso XI, a competência do TJRS para processar e julgar os Prefeitos Municipais nas infrações penais comuns e também nos crimes de responsabilidade.

Visando especializar o tratamento de inquéritos e ações penais envolvendo autoridades políticas, o art. 24, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (RITJRS) atribuiu à 4ª CCriminal a competência originária para processar e julgar as infrações penais atribuídas a Prefeitos Municipais, além de julgar, em sede recursal, os crimes de responsabilidade e funcionais praticados por ex-Prefeitos. Os aspectos processuais da tramitação de inquéritos e ações penais no TJRS estão previstos nos artigos 283 a 310 do RITJRS.

As regras sobre foro especial, contudo, não são as mesmas desde 1988. Além dos novos tipos de crimes e irregularidades previstas nas leis editadas ao longo do período<sup>16</sup>, houve importantes mudanças regimentais, jurisprudenciais e constitucionais que afetaram a dinâmica das APs no STF, nos Tribunais e na Justiça de 1ª Instância desde então<sup>17</sup>. Em parte por conta desse ambiente institucional volátil é que se faz necessária a revisão dessas alterações sobre o funcionamento da STF e, pela aplicação do princípio da simetria, ao STJ, aos Tribunais Federais e Estaduais e à Justiça de 1º Grau. Trata-se, finalmente, de tema que ainda carece de maiores estudos empíricos (FALCÃO ET AL, 2017).

Atualmente, estima-se em mais de 22 mil autoridades beneficiadas pela prerrogativa de foro no Brasil (MACEDO; AFFONSO; BRANDT, 2015). Há, contudo, estimativas que elevam esse número para mais de 58 mil autoridades, de 40 diferentes cargos (FOLHA, 2018). É bem verdade que esses dados são incertos. Não apenas o grande número de autoridades albergadas pelo foro especial, mas o reduzido número de condenações judiciais de detentores de cargo são questões que geram fortes críticas ao instituto.

As críticas ao foro especial residem essencialmente nele ter se tornado, para muitos, uma imunidade de fato aos agentes políticos, blindando-os contra punições e contribuindo para ampliar as percepções de corrupção e de impunidade (MACAULAY, 2011, MILITÃO, 2016, TAVARES FILHO, 2016). Exemplo disso é que, apesar do volume expressivo de ações propostas no STF, a primeira condenação de autoridade com foro privilegiado no STF ocorreu

---

<sup>16</sup> Cf. Tabela 1 - Principais normas sobre transparência e combate à corrupção desde 1988 (p. 18).

<sup>17</sup> As principais mudanças legais e jurisprudências serão abordadas no Item 3 do presente estudo.

apenas em 27 de setembro de 2010, com o julgamento da AP n. 396<sup>18</sup>. Natan Donadon – então deputado federal pelo estado de Rondônia – foi condenado pelos crimes de peculato e formação de quadrilha (TAVARES FILHO, 2016).

Mais recentemente, dois casos demonstraram o quanto o foro por prerrogativa de função vem sendo visto como uma forma de proteger autoridades políticas envolvidas em escândalos de corrupção.

No primeiro deles, em 17 de março de 2016, a então Presidente Dilma Rousseff nomeou Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro da Casa Civil. Após a indicação, diversas ações impediram sua posse e o Ministro-Relator o caso no STF, Gilmar Mendes, suspendeu a nomeação de Lula por considerar que o ato ocorreu com desvio de finalidade por tentar tumultuar as investigações da Operação Lava Jato ao retirar as investigações do Juízo de 1º grau, em Curitiba, e conduzi-las ao STF (OLIVEIRA, 2016).

O segundo caso foi debate sobre a nomeação de Wellington Moreira Franco para o cargo de Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, em circunstâncias semelhantes às da indicação de Lula (MARREIRO, 2017, MONTEIRO; ARAÚJO, 2017).

As críticas ao sistema de justiça também se acentuam com o fato do STF ter levado 1.183 dias até a primeira condenação na Operação Lava Jato<sup>19</sup>, enquanto o Juiz Sérgio Moro, responsável pela 13ª Vara Federal em Curitiba condenou 132 réus neste mesmo período (CONGRESSO EM FOCO, 2018).

Belém (2008) realiza uma retrospectiva histórica e uma análise comparativa do foro por prerrogativa de função no Brasil. Tavares Filho (2015, 2016) traça um panorama histórico das constituições brasileiras e fornece exemplos da existência do instituto nas constituições e nas leis de países como Estados Unidos, Argentina, Venezuela, Colômbia, Espanha, França, Itália, Portugal, Áustria, Alemanha, Dinamarca e Noruega.

Por sua vez, Mendonça (2008) analisa o foro por prerrogativa de função na Espanha, comparando-o com seu equivalente brasileiro. Apesar destes, percebe-se uma escassez de estudos que alcancem um universo maior de países – particularmente de continentes como a Ásia, África e Oceania – e, em especial, que tratem de forma mais sistemática essa questão.

---

<sup>18</sup> A decisão que condenou o parlamentar transitou em julgado – adquirindo caráter de imutabilidade – apenas em 20/08/2016. Informação obtida no site <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Consulta realizada em 12/01/2017.

<sup>19</sup> Em 22/05/2018, os Ministros da 2ª Turma do STF condenaram o deputado Nelson Meurer (Partido Progressista/PR) pelos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. Nelson Meurer Júnior foi condenado por corrupção passiva a quatro anos e nove meses de prisão, em regime semiaberto, além do pagamento de multa de R\$ 56 mil. Da decisão, cabe recurso ao Plenário do STF (CONGRESSO EM FOCO, 2018).

Em se tratando de foro especial no Brasil, o estudo “*Juízes contra a corrupção*”, publicado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em 2007, foi um dos precursores. Com natureza exploratória e viés crítico em relação ao instituto, dedicou atenção aos processos em tramitação no STF e no STJ. Apesar de seu pioneirismo, esse estudo ficou restrito a análise de algumas poucas variáveis, incluindo: grupo de crimes, duração dos processos, número de processos, decisões, prazo transcorrido entre decisão final e publicação da decisão final. O estudo retratou a atuação do STF no exercício de suas atribuições criminais ordinárias, mas não se debruçou sobre a participação de outras instituições nesse processo (e.g. Polícia Federal, Ministério Público e Tribunal de Contas da União), e pouco ou praticamente nada detalhou acerca dos perfis dos réus.

Empregando uma vasta base de dados, o projeto *Supremo em Números*, coordenado por Joaquim Falcão junto à Fundação Getúlio Vargas, vem produzindo relatórios anuais temáticos, mostrando diferentes facetas da atuação do Supremo Tribunal Federal sob o ponto de vista estatístico.

Com efeito, o *IV Relatório Supremo em Números*, cujo título é “*O Supremo e o Ministério Público*”, foi publicado em 2015 e aborda a relação entre o MP e o STF, analisando as atuações do MP como autor em ações originárias, em ações constitucionais e em sede de recurso na mais alta corte do país (FALCÃO; MORAES; HARTMANN, 2015). O estudo buscou identificar a atuação do MP sob quatro perspectivas: o órgão, a taxa de sucesso, o tempo de duração de certas fases processuais e os assuntos dos processos. Sua análise da atuação da Procuradoria-Geral da República (PGR) é realizada levando em consideração os seguintes pontos: tempo de Vista da PGR, classes processuais de atuação, assuntos de atuação, tempo para publicação de acórdãos, tempo para trânsito em julgado, tempo de Conclusão ao Relator e taxa de sucesso.

Suas conclusões principais foram no sentido de que, “*desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os processos com o MP como parte ativa ou passiva não constituíram parcela significativa do total de processos do Supremo*” (FALCÃO; MORAES; HARTMANN, 2015, p. 96). Para os autores, o processo constituinte de 1988 marcou uma iniciativa do MP de se descolar do Estado e buscar uma aproximação da sociedade. Além disso, enquanto a Emenda Constitucional (EC) nº 35/2001, alterou o regime de imunidade parlamentar ao limitar a imunidade formal ou processual, permitindo ao Supremo processar autoridades sem a necessidade de autorização do Congresso Nacional, a EC nº 45/2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), instâncias de controle administrativo dessas instituições.



Falcão, Moraes e Hartmann (2015) demonstram ainda a atuação de cada um dos PGRs a partir de 1988. Com relação às APs, no entanto, em razão talvez de sua pequena representatividade em termos percentuais, há menções esparsas e rasas a esses expedientes. Igualmente, o estudo deixa de abordar possíveis restrições à coleta de dados, especialmente a existência de ações não cadastradas no portal do STF, ocultas ou resguardadas por sigilo. Assim, apesar de não dedicar maior atenção à atuação do STF como corte criminal, aquele trabalho tem o mérito de dar atenção à atuação do MP junto ao STF, abrindo novas perspectivas de estudos sobre o foro especial no Brasil.

Finalmente, em 2017 foi divulgado o *V Relatório Supremo em Números*, intitulado “O Supremo e o Foro Privilegiado”. Seu objetivo foi explicar, na prática, como se dá o processamento e julgamento de autoridades com foro privilegiado no STF. Entretanto, Falcão et al (2017) destacam que a pesquisa não levanta dados sobre a tramitação de crimes similares em outros tribunais ou na 1ª instância, assim como também não compara essas instâncias e o Supremo ou com experiências internacionais e a brasileira.

O projeto *Supremo em Números* pode ser visto como uma importante mudança na forma de se analisar o sistema de justiça brasileiro, inclusive com a introdução de metodologia estatística para análise empírica do processamento e julgamento de ações criminais. Inobstante, os estudos não passaram alheios às críticas, marcadamente quanto à suposta parcialidade nas escolhas metodológicas empregadas (CONSULTOR JURÍDICO, 2017; 2017a).

Carvalho, Gomes e Gama Neto (2017), por sua vez, buscam compreender como se comporta o Supremo Tribunal Federal (STF), quando investido no papel de Corte de primeira instância, para o julgamento das ações penais originárias.

Apesar da atualidade e relevância de se estudar a relação entre o foro especial e as políticas públicas para combate à corrupção no Brasil, ainda são poucos os trabalhos acadêmicos que deram a devida atenção a essa temática, especialmente quando se trata de abordar a persecução penal e as condenações e/ou absolvições de autoridades políticas em âmbito subnacional. Trata-se de importante campo de pesquisa, eis que diversas Cortes de Justiça Estaduais criaram estruturas especializadas para enfrentar as demandas envolvendo foro especial (DA ROS, 2016).

Da Ros (2016) aponta para a necessidade de se superar a persistente ênfase descritiva dos trabalhos locais e de analisar em maior profundidade os temas e perspectivas teóricas até então ignoradas. Nesse sentido, há interessantes estudos que descrevem as trajetórias

institucionais e dos principais agentes responsáveis pela criação da 4ª CCrime no âmbito do TJ/RS (DA ROS, 2014; BENTO, 2017).

Bento (2017) aborda condenações, absolvições e prescrições em ações intentadas contra prefeitos municipais no âmbito da 4ª CCrime. Ao utilizar uma abordagem predominantemente descritiva e de cunho histórico, sua base de dados, com decisões da 4ª abrangendo ações penais entre os anos de 1992 a 2016, serviu de ponto de partida para o presente estudo.

Estudos empregando métodos estatísticos mais sofisticados para identificar o impacto de variáveis nas decisões judiciais – e administrativas – também são escassos no Brasil. Laureano (2016) empregou a análise de regressão logística para investigar os fatores institucionais formais e informais com probabilidade de explicação sobre os Pareceres Prévios emitidos pelo TCE-RS relativos às contas prestadas anualmente pelos prefeitos municipais do Rio Grande do Sul.

Stemler, Soares e Sadek (2017) analisaram os fatores processuais que podem influenciar na condenação do réu nas sessões do Tribunal do Júri, utilizando a regressão logística com a finalidade de criar um modelo com potencial de identificar a probabilidade de condenação ou de absolvição dos réus.

A pressão popular pelo fim do foro especial, bandeira essa apoiada por importante parcela do Judiciário, do MP, do meios de comunicação e da sociedade civil organizada, está em boa parte ancorada na ideia de que submeter as autoridades políticas ao mesmo julgamento dos demais cidadãos conduziria à redução da impunidade e, por via de consequência, da corrupção. Mas, em caso de completa ou parcial abolição do foro especial – tema há anos discutido<sup>20</sup> - a Justiça Criminal de 1º Grau estaria aparelhada para receber as demandas envolvendo autoridades políticas e julgá-las com a eficiência que se espera? A duração dos processos de crimes comuns, e.g., furtos, roubos e homicídios, atende a razoabilidade e assegura a efetividade do sistema judicial? Ou seria necessária uma reformulação da Justiça Criminal como um todo?

São temas instigantes frutos de um sistema de justiça extremamente heterogêneo e marcado por regionalismos e pelo domínio de diferentes elites políticas que podem afetar sobremaneira a persecução criminal e a eventual condenação de autoridades (BENTO, 2017). Sobre esse e outros diversos pontos é que reside boa parte das críticas ao foro especial por prerrogativa de função.

---

<sup>20</sup> Ver *Item 3* da presente pesquisa.

Por meio de estudos mais minuciosos das ações penais é possível colocar luz sobre temas polêmicos relacionados, e.g., aos fatores que impactam nas condenações de autoridades políticas, o número de processos declinados e prescritos e a compatibilidade (ou não) dos tempos de julgamento entre as diferentes instâncias e ramos do Poder Judiciário.

Sobre a declinação e a prescrição de ações penais contra autoridades com foro especial é que dedicam os próximos itens.

### 3.2 FORO ESPECIAL E DECLINAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Uma das críticas mais frequentes ao foro especial reside no excesso de movimentações processuais ocasionadas pela remessa das ações de e para a 1ª Instância, Tribunais e Cortes Superiores, muitas vezes levando à prescrição da pretensão punitiva ou executória (FALCÃO ET AL, 2017; VALENTE; MATTOSO, 2016a). A declinação de competência consiste no deslocamento da tramitação do inquérito ou ação penal para outro órgão ou instância judicial, uma vez constatada a incompetência do órgão julgador. Isso decorre de previsão normativa<sup>21</sup>, por questões relacionadas ao réu ou à distribuição de competências dentro do sistema de justiça.

O excessivo número de declinações de processos com foro especial está fortemente associado à sensação de impunidade e à figura da prescrição penal<sup>22</sup> (FALCÃO ET AL, 2017; VALENTE; MATTOSO, 2016a). No presente estudo, foram identificados os casos de declinação de competência como uma forma de mapear o quão frequente o deslocamento do processo entre (e intra) instâncias pode impactar nas condenações de Prefeitos. E mais, para além desses aspectos objetivos da discussão, abordam-se questões específicas e de natureza endógena, e.g., as relacionadas aos substratos legais e jurisprudenciais que levaram as ações a serem declinadas.

Assim, as quatro fontes de declinação de competência nas ações penais envolvendo Prefeitos Municipais na 4ª CCriminal correspondem: i) ao cancelamento da Súmula 394 do STF; ii) à incompetência da 4ª CCriminal; iii) à declaração de inconstitucionalidade da Lei Federal nº 10.628/2002; e, iv) à perda ou renúncia ao mandato. A seguir, são identificadas e contextualizadas cada uma dessas situações.

---

<sup>21</sup> Por previsão normativa entende-se a existência de disposição de ordem constitucional, legal, regimental ou de natureza similar que preveja expressamente a competência do órgão judicial para processar e julgar autoridades políticas (no caso da presente pesquisa, Prefeitos Municipais).

<sup>22</sup> O regime de prescrição penal é sinteticamente abordado no **Item 3.3** da presente pesquisa.

### 3.2.1 O cancelamento da Súmula 394 do STF

Nas últimas décadas, a competência para o processamento e julgamento de autoridades políticas assistiu a importantes alterações legais e jurisprudenciais. O assunto é intrincado e polêmico e, com relação às mudanças promovidas via jurisprudência, um fato significativo é o cancelamento da Súmula 394-STF, formalizado em 31/10/2001, após decisão de 25/08/1999 da Corte.

A redação da Súmula, datada de 12 de outubro de 1964, estabelecia que *“cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”* (STF, 2018). A tramitação do inquérito ou da ação penal era então mantida na instância especial mesmo que a autoridade não mais desempenhasse a função pública que lhe garantiu o foro dito “privilegiado”.

Com o propósito ideal de proteger o desempenho de cargos de alta relevância política, a redação da súmula deu margem a interpretações extensivas, assegurando foro especial nos casos em que o crime ocorreu em razão do cargo ou não, no seu exercício ou fora dele. Em resumo, crimes comuns e em nada relacionados ao exercício do *munus público* também eram processados e julgados em instâncias superiores. Enquanto o volume de ações era reduzido, essa questão não gerou controvérsias tão significativas. No entanto, com o advento da extensão do foro especial aos Membros do Congresso Nacional é que o tema ganhou novos contornos<sup>23</sup>.

A existência e a extensão do foro especial acentuaram discussões de ordem prática (i.e. de política judiciária), especialmente acerca da (in)capacidade dos Tribunais e das Cortes Superiores adotarem estruturas organizacionais e cartorárias céleres e efetivas para enfrentar um número bastante significativo e exponencialmente crescente de demandas (VALENTE; MATTOSO, 2016; VIEIRA, 2008; AMB 2007). Trata-se de contingente de demandas que se agregou a um vasto rol de competências explícitas já afirmadas nos Tribunais e nas Cortes

---

<sup>23</sup> Especialmente com o advento da Emenda Constitucional 1/1969, que assegurou aos Membros do Congresso Nacional foro especial perante o Supremo Tribunal Federal (artigo 119, I, a e b).

Superiores<sup>24</sup>.

Para compreender o atual estágio das discussões sobre o foro especial no sistema de justiça brasileiro, deve-se desnudar o cerne das questões jurídicas e políticas que orientaram o cancelamento da Súmula 394-STF<sup>25</sup>, assim como as reações ocasionadas por esta decisão, especialmente no âmbito do Poder Legislativo.

O cancelamento da súmula ocorreu de forma incidental, através de Questão de Ordem (QO) levantada pelo Ministro Sydney Sanches na Ação Penal 315-4. Esta ação analisava uma denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal contra o então Deputado Federal Nobel Moura por este, quando a então Deputada Federal Raquel Cândido usava da tribuna da Câmara Federal, tê-la agredido, atingindo-a com um soco no rosto.

Os argumentos do voto apresentado pelo Ministro reportam àqueles já utilizados em Questão de Ordem no Inquérito nº 687-4 SP. Neste expediente, o MPF denunciou o ex-Deputado Jabes Pinto Rabelo<sup>26</sup> por ter providenciado a confecção de uma carteira de identidade da Câmara dos Deputados ao seu irmão, Abidiel Pinto Rabelo. Alguns aspectos que chamam a atenção para o caso: i) o Sr. Abidiel não ocupava nenhum cargo na Câmara dos Deputados; ii) a Mesa da Câmara dos Deputados já havia negado o pedido de expedição de tal documento; iii) exame papiloscópico identificou que a carteira fora falsificada no interior do gabinete do ex-Deputado e a assinatura aposta era a sua; e iv) em 09 de julho de 1991, Abidiel foi preso em flagrante delito em São Paulo, em razão da apreensão de 554 quilogramas de cocaína e, na ocasião, portava uma carteira com brasão da República, expedida pela Câmara dos Deputados, identificando-o como assessor parlamentar.

---

<sup>24</sup> No julgamento da Questão de Ordem na AP 315-4 DF, o Ministro Sidney Sanches reportou-se a voto proferido no Inquérito nº 687-4 SP. Na oportunidade, questionou a situação da intempestividade das manifestações do STF em razão da crescente incorporação de novas competências e atribuições, nos seguintes termos: *“É de se perguntar, então: deve o Supremo Tribunal Federal continuar dando interpretação ampliativa a suas competências, quando nem pela interpretação estrita, tem conseguido exercitá-las a tempo e a hora?”*. E segue: *“Se não se chegar a esse entendimento, dia virá em que o Tribunal não terá condições de cuidar das competências explícitas, com o mínimo de eficiência, de eficácia e de celeridade, que se deve exigir das decisões de uma Suprema Corte”*.

(Ação Penal nº 315-4 Distrito Federal / Questão de Ordem. Decisão publicada no D.J. de 31/10/2001).

<sup>25</sup> A Súmula 394 foi cancelada nos seguintes julgamentos do STF: Inq 687 QO (DJ de 09/11/2001), AP 315 QO (DJ de 31/10/2001), AP 319 QO (DJ de 31/10/2001), Inq 656 QO (DJ de 31/10/2001), AP 313 QO-QO (DJ de 09/11/2001).

<sup>26</sup> Eleito pelo PTB, Rabelo foi o primeiro deputado cassado após a redemocratização do país. A Comissão de Constituição e Justiça aprovou, em novembro de 1991, o pedido de cassação de seu mandato por falta de decoro parlamentar. A decisão foi ratificada pelo plenário da Câmara no dia 7 de agosto, por 270 votos contra 150. Jabes Rabelo foi afastado em novembro, tornando-se inabilitado para ocupar cargos públicos até 1998 (FGV, 2017).

Sobre a Súmula 394 do STF, é de se destacar que, mesmo datada de 1964, reafirma entendimentos da Corte que remontam a meados de 1923<sup>27</sup>. Nesse ponto, as discussões travadas entre os Ministros do STF apresentam campo fértil de estudo e, dentre os diversos aspectos debatidos, desperta a atenção o papel da súmula como proposição que deve representar a orientação jurisprudencial dos acórdãos sob os quais foi construída. Trata-se de noção jurídica básica inerente à razão de existir do enunciado.

No entanto, o Ministro Sepúlveda Pertence enfatizou em seu Voto-Vista o desalinhamento do enunciado da Súmula 394 com uma parcela dos julgados que alicerçaram a sua edição:

“Como sublinhou o Ministro Moreira Alves, na relação de acórdãos referidos como suporte do verbete, há alguns que só a *contrario sensu* ou indiretamente lhe dizem respeito (assim os HHCC 32097; 40.382; 40.398 e 40.400) e até um que lhe é contrário (o já referido HC 33.440).

Dos que são pertinentes ao enunciado sumular, porém, todos são relativos a ex-dignatários acusados de crimes não apenas cometidos ao tempo da investidura determinante da competência por prerrogativa da função, mas também praticados no exercício dela ou a pretexto de exercê-la (cf. Jardel e Odalés, **Referências da Súmula do STF, p. 312-355**)”.

Em resumo, na época do seu cancelamento, a Súmula 394 não representava a essência das decisões às quais fazia referência. Como destacado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, o entendimento do STF assentou-se no sentido de que o foro especial devia ser assegurado apenas nos casos de delitos cometidos em razão do exercício da função pública. O que reforça, na sua visão, a necessidade de manutenção da prerrogativa inclusive após a cessação do mandato.

Na oportunidade do julgamento da AP 315-4 DF, a Corte era presidida pelo Ministro Carlos Velloso. Estavam presentes à sessão os Ministros Moreira Alves (Relator), Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. O então Procurador-Geral da República era o Senhor Geraldo Brindeiro<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> É o caso do Recurso Criminal nº 491, julgado em 15/12/1923. Relator Ministro Pedro dos Santos (Revista do Supremo Tribunal Federal, Vol. 62, 1924, Página 60).

<sup>28</sup> Geraldo Brindeiro recebeu a alcunha de “engavetador-geral da República” por arquivar diversas investigações de relevância nacional enquanto ocupava o cargo de Procurador-Geral da República (1995-2003). Sobre o assunto (DA ROS, 2014; O GLOBO, 2017).

O Pleno do STF, por unanimidade, cancelou a Súmula 394-STF, dando efeitos *ex nunc* à decisão<sup>29</sup>, e, por maioria, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Nelson Jobim, Ilmar Galvão e Néri da Silveira, recusou proposta de edição de nova súmula, nos termos do voto do primeiro dos vencidos. Por consequência, a AP nº 315-4 DF foi remetida à 1ª instância.

Essa decisão repercutiu no STF e nas demais esferas judiciais com competência para processar e julgar autoridades políticas. Apenas na 4ª CCrime do TJRS, e.g, a presente pesquisa identificou 57 declinações de competência em razão do cancelamento da Súmula 394-STF.

A proposta de edição de nova súmula<sup>30</sup> pelo Ministro Sepúlveda Pertence, ainda que rejeitada pela maioria dos Ministros do STF, acelerou a abertura de uma janela de oportunidade que já se desenhava, qual seja a reação legislativa - especialmente em nível federal - contra a remessa em massa de processos à 1ª Instância e a consequente restrição ao foro especial.

Vale destacar que o ambiente político das discussões sobre o cancelamento da Súmula estava marcado pela everescência de uma Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada em março de 1999 para investigar denúncias de corrupção no Judiciário, a chamada “CPI do Judiciário”<sup>31</sup>.

Assim, o temor de que o afastamento das ações contra autoridades políticas das Cortes Superiores levasse a um incremento nas perseguições de natureza político-partidária, situação facilitada pelas reticências a respeito dos juízes e promotores de 1ª Instância - vistos como

---

<sup>29</sup> O tema da validade dos processos, em curso ou já julgados, desde 5 de outubro de 1988, foi levantado pelo Ministro Néri da Silveira (Revisor) que demonstrou preocupação quanto aos efeitos concretos da decisão revogatória e reafirmou seus efeitos *ex nunc*, resguardando as competências até então firmadas. Importante passagem de seu voto registra que:

*“O sentido da minha proposta foi para que a Corte se pronunciasse e, assim, definisse um critério para a Nação, não só em relação aos processos em tramitação neste Tribunal. Esses processos, então, diante do entendimento do STF, serão encaminhados à Justiça Comum para prosseguirem, não para serem reiniciados. Penso que é exatamente esse o sentido da decisão da Corte”*

<sup>30</sup> O Ministro Sepúlveda Pertence propôs a edição de nova súmula que, “fiel à jurisprudência, declare que **cometido o crime no exercício do cargo ou a pretexto de exercê-lo, prevalece a competência por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício funcional**”.

<sup>31</sup> A denominada *CPI do Judiciário* foi instaurada em março de 1999 visando investigar denúncias de irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais, e de Tribunais de Justiça, dentre as quais a ligação do Senador Luiz Estevão (na época, filiado ao MDB) com o desvio de cerca de R\$ 169.000.000,00 (cento e sessenta e nove milhões de reais) nas obras do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo. Especificamente sobre esta, foram descobertas diversas irregularidades envolvendo a licitação e a execução da obra e identificada a participação do Juiz do Trabalho Nicolau dos Santos Neto (vulgo “Lalau”). Além disso, a Comissão, de iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães, discutiu a Reforma do Poder Judiciário e seu Relatório Final propôs a alteração de diversos dispositivos legais e constitucionais envolvendo o Judiciário e o Ministério Público (SENADO FEDERAL, 1999).

menos isentos e menos capazes de resistir a pressões políticas - conduziu à aprovação da Lei Federal nº 10.628 em 24 de dezembro de 2002. As particularidades envolvendo a discussão, aprovação e posterior declaração de inconstitucionalidade dessa norma são abordadas no item 3.2.3.

### *3.2.2 Declinação por perda ou renúncia ao mandato*

Nessas situações, o agente político deixa de ocupar função em que lhe era garantido foro especial, devendo o respectivo processo ser remetido à instância competente. Na 4ª CCriminal do TJRS, e.g, a presente pesquisa identificou 157 declinações de competência, entre 1992 e 2016, em razão da perda ou renúncia ao mandato.

### *3.2.3 O processo legislativo e a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 10.628/2002*

Com o cancelamento da Súmula 394-STF, em 31/10/2001, o Projeto de Lei nº 6295/2002 ganhou destaque na agenda de discussões legislativas. Apresentado pelo Deputado Federal Bonifácio de Andrada, em 13/03/2002, tramitou rapidamente na Câmara dos Deputados, até sua aprovação na Comissão de Constituição e Justiça e posterior sanção presidencial em 26/12/2002.

Ou seja, em pouco mais de 09 (nove) meses um projeto de lei tratando de tema extremamente sensível ao sistema de justiça brasileiro, especialmente quanto ao processamento e julgamento de autoridades naquilo que se denominou “criminalização da política”, foi apresentado à CCJ da Câmara dos Deputados e tramitou de forma conclusiva, i.e., sem necessidade de submissão à deliberação pelo Plenário, conforme prevê o art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Esse movimento de discussão do foro especial já vinha ocorrendo no bojo de modificações realizadas pela Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, que removeu a necessidade de autorização prévia do Congresso Nacional para que o STF pudesse processar os feitos envolvendo parlamentares.



O cancelamento da Súmula 394 impactou na elaboração e na própria redação do PL<sup>32</sup>. A proposta legislativa transcreve diversos trechos de argumentos e jurisprudências fartamente discutidos no STF, utilizando-os como subsídios para sua Justificativa. Na prática, adotou redação original quase idêntica à do enunciado proposto pelo Ministro Sepúlveda Pertence em seu Voto-Vista.

No entanto, a seguinte passagem da Justificativa do PL demonstra a preocupação de o autor da proposta tentar desvincular seu conteúdo daquele episódio:

“A proposição ora apresentada, não é, pelo visto, a de restabecer o inteiro teor do enunciado na Súmula 394, mas apenas e tão somente o de recobrar o seu princípio basilar, sem dúvida já enraizado no constitucionalismo brasileiro, assegurando, para garantir a tranquilidade do exercício do cargo ou do mandato, a prerrogativa de foro para além da cessação do exercício funcional, apenas quando se tratar de crime cometido no exercício do cargo ou a pretexto de exercê-lo. Aliás, quando da decisão que cancelou a Súmula nº 394, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence apresentou sugestão idêntica, no que foi acompanhado pelos Ministros Nelson Jobim, Neri da Silveira e Ilmar Galvão, destacando assim a importância da matéria (...)”

Quanto à tramitação do PL, mesmo que não seja objeto do presente trabalho aprofundar uma análise sobre a improbidade administrativa, um ilícito de natureza civil, cabe destacar a importante alteração promovida pelo §2º do Substitutivo do Deputado André Benasse, que instituiu o foro especial para a Ação de Improbidade Administrativa<sup>33</sup>.

Durante as discussões, foram interpostos os Recursos 249/2002 e 250/2002, solicitando que Projeto fosse apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Ambos foram arquivados por não possuírem número mínimo de assinaturas, conforme exige o §2º do art. 132 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Sob a relatoria do Deputado Osmar Serraglio, a redação final do PL 6295/2002 – já com o Substitutivo do Deputado André

<sup>32</sup> A redação original do PL estabelecia que:

Art. 1º O art. 84 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

Parágrafo único – Praticado o ato no exercício do cargo ou a pretexto de exercê-lo, prevalece a competência por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou ação judicial sejam iniciados após a cessação daquele exercício funcional.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

<sup>33</sup> A Ação de Improbidade Administrativa está prevista na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, sendo processada e julgada na esfera cível. Até então, não havia qualquer previsão de prerrogativa de foro para essas ações.

Benassi - foi aprovada em Reunião Ordinária da CCJ realizada no dia 11/12/2002<sup>34</sup>. Após a votação, manifestaram posição contrária à matéria os Deputados Paulo Magalhães, José Antonio de Almeida, Luiz Eduardo Greenhalgh, José Dirceu, José Genoíno, Professor Luizinho, Nelson Pellegrino, Dr. Rosinha, Gilmar Machado e Waldir Pires.

Finalmente, em 24/12/2002 o PL foi transformado na Lei nº 10.628/2002 e encaminhada para sanção do então presidente Fernando Henrique Cardoso. A publicação definitiva ocorreu no Diário Oficial da União de 26/12/2002.

No entanto, a constitucionalidade dos §§ 1º e 2º da Lei foi impugnada no STF através das ADIns nº 2.797 - proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e 2.860 - de autoria da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Ambas foram julgadas conjuntamente em razão da identidade temática, não tendo sido questionado o teor do caput da Lei 10.628/2002.

Em 15 de setembro de 2005, sob a relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o STF, por maioria, julgou procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002, que acresceu os §§1º e 2º ao artigo 84 do Código de Processo Penal, vencidos os Ministros Eros Grau, Gilmar Mendes e a Ministra Ellen Gracie.

Na oportunidade do julgamento da ADIn 2.797, a Corte era presidida pelo Ministro Nelson Jobim. Estavam presentes à sessão os Ministros Sepúlveda Pertence (Relator), Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau. O Procurador-Geral da República em exercício era o Senhor Roberto Monteiro Gurgel Santos.

A decisão sobre a inconstitucionalidade da Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002 novamente repercutiu no STF e nas demais esferas judiciais com competência para processar

---

<sup>34</sup> A redação final do PL foi a seguinte:

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

Art. 1º O art. 84 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§ 1º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.

§ 2º A ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

e julgar autoridades políticas. Na 4ª CCrime do TJRS, e.g, a presente pesquisa identificou 160 declinações de competência em razão dessa decisão.

### *3.2.4 Declinação por incompetência da 4ª CCriminal*

As situações mais comuns dizem respeito, e.g., a crimes de competência da Justiça Federal e Eleitoral de outras Câmaras Criminais e Cíveis ou mesmo do Órgão Especial do TJRS. Identifica os casos em que a ação ou inquérito penal são propostos perante a 4ª CCrime do TJRS quando esse não é o foro competente para seu processamento e julgamento.

No âmbito do TJRS, e.g, a presente pesquisa identificou 181 declinações de competência em razão da incompetência da 4ª CCrime entre 1992 e 2016.

### *3.2.5 Recentes entendimentos sobre o foro especial: a Ação Penal nº 937-RJ*

Outra recente e importante mudança no entendimento do STF sobre a amplitude do foro especial ocorreu mais uma vez de forma incidental, dessa vez através de Questão de Ordem (QO) levantada pelo Ministro Roberto Barroso na AP 937- RJ.

Esta ação analisava uma denúncia do Ministério Público Eleitoral do Estado do Rio Janeiro contra o então Prefeito Municipal de Cabo Frio, Marcos da Rocha Mendes, por cometimento do crime de corrupção eleitoral (artigo 299 do Código Eleitoral) quando das eleições municipais de 2008.

A denúncia foi recebida em 30/01/2013 pelo Tribunal Regional Eleitoral. Com o encerramento do mandato na Prefeitura, em 31/12/2012, a competência foi declinada para a 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro. Posteriormente, houve anulação do recebimento da denúncia, eis que o TRE já não era mais competente para julgar o ex-prefeito.

Em 14/04/2014, o Juízo de 1ª instância recebeu novamente a denúncia e a ação seguiu seu trâmite até que, em 10/02/2015, o expediente teve que ser declinado ao STF, em razão da diplomação do réu como Deputado Federal<sup>35</sup>.

Posteriormente, em 14/04/2016, os deputados eleitos reassumiram seus cargos e ele se afastou do mandato, assumindo-o novamente em 19/04/2016. Em 13/09/2016, ele foi efetivado no mandato em razão da cassação definitiva do titular<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Como primeiro suplente do partido, ele assumiu o cargo em razão do afastamento dos Deputados eleitos que passaram a ocupar cargos no Executivo.

Concluída a instrução, o processo foi incluído em pauta para julgamento. No entanto, Marcos da Rocha Mendes foi eleito, mais uma vez, Prefeito de Cabo Frio e renunciou ao mandato de Deputado Federal para assumir a Prefeitura. O processo deveria mais uma vez retornar ao TRE, mas, em razão de suas “disfuncionalidades práticas”, que demonstram severas fragilidades no sistema de justiça, acabou servindo de paradigma para a rediscussão do foro especial por prerrogativa de função.

Em 03/05/2018, por maioria de 7 votos, o Supremo decidiu que o foro especial se aplica apenas para crimes cometidos durante o exercício do cargo, e que tenham relação com a função. A decisão tem efeitos *ex nunc*, ou seja, resguarda os atos e decisões até então tomadas pelo STF – e por julgadores de outras instâncias em razão do princípio da simetria (G1, 2018).

Quanto ao caso concreto, os ministros determinaram a baixa dos autos da AP 937 ao juízo da 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, tendo em vista que o crime imputado a Marcos da Rocha Mendes não foi cometido quando este ocupava o cargo de deputado federal ou em razão dele. Para completar essa saga judicial, Marcos da Rocha Mendes teve recentemente seu registro de candidatura negado e deixou o cargo de Prefeito Municipal de Cabo Frio (TSE 2018).

### 3.2.6 A Proposta de Emenda à Constituição 333/2017

Atualmente, está em tramitação na Câmara dos Deputados e ganhou destaque nos meios de comunicação, a PEC nº 333/2017, de autoria do Senador Alvaro Dias. Ela altera os arts. 5º, 37, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função no caso dos crimes comuns, e revoga o inciso X do art. 29 e o § 1º do art. 53 da Constituição Federal. Há 29 PECs apensadas a ela, cada uma com similitudes e particularidades que tornam incerto eventual redação final bem como suas implicações na regulamentação do foro especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

---

<sup>36</sup> O titular da cadeira era o Deputado Federal Eduardo Cunha (MDB), primeiro presidente da Câmara dos Deputados afastado pelo Supremo Tribunal Federal. Ele teve seu mandato cassado, após instauração de processo no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados visando apurar seu envolvimento em esquemas de corrupção na Petrobras. Na oportunidade, também veio à tona a informação de que o Deputado e familiares eram beneficiários de contas secretas na Suíça, possivelmente alimentadas por recursos ilícitos com origem em superfaturamento de contratos e outras fraudes na petrolífera brasileira (CALGARO; RAMALHO; GARCIA, 2016).

Quanto à tramitação na Câmara, a PEC 333/2017, foi apresentada em 06/06/2017, recebeu parecer pela sua admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça em 22/11/2017, e, em 03/05/2018, foi constituída Comissão Especial para proferir parecer<sup>37</sup>.

À medida que se avolumam os inquéritos e ações penais investigando autoridades políticas, reafirma-se a falta de estrutura dos Tribunais e Cortes Superiores como medida que justifica a alteração da competência para processamento e julgamento de autoridades à 1ª Instância. Sem concordar que tal prática é ou não necessária, importa questionar a estrutura de primeira instância para o processamento dessas demandas. E mais. A forma com que esses processos eventualmente serão remetidos à apreciação judicial atenderá a critérios que garantam uma decisão célere e equânime? Ou para tanto também se faz necessária a discussão da prisão após decisão condenatória em 2ª Instância<sup>38</sup>? São questões que refogem ao escopo da presente pesquisa, mas que despontam como temas para análises futuras, merecendo o devido destaque.

Além disso, discutir e decidir a ampliação ou restrição do foro especial através de incidentes processuais no STF é uma prática recorrente que acaba por substituir o Legislativo no processo de normatização dos procedimentos na chamada “criminalização da política”. As reações legislativas são inevitáveis e já vistas em diversos episódios relatados nos itens anteriores da presente pesquisa. A aplicação do princípio da simetria, por sua vez, eleva a incerteza do resultado desses julgamentos, com o inevitável impacto no volume de inquéritos e ações penais levados aos Tribunais e Cortes Superiores ou declinados para a Justiça de 1º Grau.

Em síntese, cada vez mais os julgadores adotam as diretrizes decisórias do STF para orientar o processamento e julgamento de autoridade políticas em âmbito subnacional, mesmo que a realidade fática não se adeque completamente aos casos que se apresentam como

<sup>37</sup> Exigência do § 2º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>38</sup> O tema da possibilidade da execução provisória da pena, depois de esgotados os recursos em 2ª instância, foi novamente discutido em 04/04/2018, quando do julgamento do HC 152752, cujo paciente era o Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Como noticiou a BBC Brasil:

“O Supremo Tribunal Federal (STF) rejeitou na madrugada desta quinta-feira, por 6 votos a 5, o pedido de habeas corpus do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, solicitado pela defesa para tentar evitar que ele fosse preso até que o processo chegasse ao fim em todas as instâncias da Justiça. A votação, iniciada na tarde de quarta-feira, durou 10 horas e meia. Com a decisão do Supremo, Lula pode ser preso assim que se esgotarem os recursos na segunda instância - o prazo final para apresentação dos recursos é no próximo dia 11. Em janeiro, o ex-presidente foi condenado em segunda instância a 12 anos e 1 mês de prisão pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, no processo do triplex do Guarujá (SP). Votaram pela concessão do habeas corpus Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Celso de Mello. Pela rejeição, votaram Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Rosa Weber, cujo voto era o mais esperado” (ROSSI, 2018, p.1).

paradigmas. O temor de futuras nulidades processuais leva a uma homogeneização de comportamentos processuais para investigar, processar e, conseqüentemente, para julgar.

Mas não é apenas de declinações que se alimentam as severas críticas à manutenção do foro especial da forma com que ele atualmente se organiza. A prescrição é uma questão costumeiramente associada à ideia de impunidade de autoridades políticas, merecendo breve exposição no item a seguir.

### 3.3 PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA NAS AÇÕES PENAIS ENVOLVENDO FORO ESPECIAL

A prescrição em matéria penal é um tema delicado e deveras intrincado. Não é à toa, boa parte das críticas à morosidade do sistema judicial brasileiro para o processamento e julgamento de autoridades reside no temor da impunidade pelo perecimento do direito estatal de punir (O GLOBO, 2017; FALCÃO ET AL, 2017).

Conceitualmente, a prescrição é a perda do lapso temporal estabelecido por lei que o Estado tem para exercer o seu poder-dever de punir (BITENCOURT, 2012; TOURINHO FILHO, 2013).

O processo penal brasileiro comporta duas espécies de prescrição: i) a prescrição da pretensão punitiva, que consiste na perda do direito de punir pelo Estado em razão do transcurso do tempo e que ocorre antes de proferida decisão judicial, ou seja, o réu não chega a ser considerado culpado ou inocente; e, ii) a prescrição da pretensão executória, que atinge o direito de executar uma pena imposta em sentença ou acórdão.

A primeira é também conhecida como prescrição em abstrato, uma vez que leva em consideração a pena máxima em abstrato cominada ao delito, i.e., aquela que a lei prevê como sanção a determinado comportamento<sup>39</sup>. Já a segunda, considera o julgamento definitivo da sentença ou acórdão e atinge o cumprimento da sanção imputada (NETO, 2017; BITENCOURT, 2012; TOURINHO FILHO, 2013).

A prescrição é matéria de ordem pública, ou seja, pode ser levantada em qualquer momento do processo. No caso das ações submetidas a julgamento na 4ª CCriminal, eventual declaração de prescrição pode ocorrer antes ou após o recebimento da denúncia. No primeiro caso, o Desembargador, por sua iniciativa ou mediante provocação das partes, verifica que a fase investigatória e de persecução pelo MP superou o prazo máximo estabelecido pela

---

<sup>39</sup> A prescrição da pretensão punitiva (PPP) pode ser vista de três formas: PPP em abstrato, PPP retroativa e PPP Intercorrente. Para mais informações sobre o regime de prescrição em matéria penal ver Neto (2017), Tourinho Filho (2014) e Bitencourt (2012).

legislação e declara prejudicado o direito de prosseguimento da ação. A denúncia, então, sequer é recebida e o processo arquivado. Quanto às consequências “a prescrição da pretensão punitiva só poderá ocorrer antes de a sentença penal transitar em julgado, e tem como consequência a eliminação de todos os efeitos do crime: é como se nunca tivesse existido” (BITENCOURT, 2009, p. 285).

Quando a prescrição ocorre após a denúncia, a perda do direito de punir pode atingir processos com ou sem decisão definitiva. Assim, a prescrição da pretensão executória é a perda do direito de punir do Estado, levando-se em consideração a pena aplicada na sentença condenatória(ou acórdão), mas ainda não executada em virtude de determinado lapso temporal (BITENCOURT, 2009).

Os prazos prescricionais, sua forma de cômputo, termo inicial e outras questões de direito material estão disciplinadas nos artigos 109 a 119 do Código Penal. A Tabela 2 a seguir apresenta o prazo da pena de detenção ou reclusão e o respectivo prazo prescricional, conforme estipula o artigo 109 do Código Penal.

**Tabela 2 - Pena cominada e respectivo prazo prescricional**

<b>Pena</b>	<b>Prazo de prescrição</b>
Pena > 12 anos	20 anos
$8 < \text{Pena} \leq 12$ anos	16 anos
$4 < \text{Pena} \leq 8$ anos	12 anos
$2 < \text{Pena} \leq 4$ anos	8 anos
$1 \leq \text{Pena} \leq 2$ anos	4 anos
Pena < 1 ano	3 anos

Fonte: elaborada com base em Neto (2017)

Para além das críticas e do temor de ocorrência de prescrição em ações penais contra autoridades, a presente pesquisa efetivamente identificou as ações penais que prescreveram e o momento processual em que o perecimento do direito de punir do Estado ocorreu. Em síntese, mapeou-se em que momento a prescrição foi declarada: se antes ou após o recebimento da denúncia.

Menos comentada e polêmica é a figura da decadência, que consiste na perda do direito de ação a ser exercido pelo ofendido, em razão do decurso de tempo (BITENCOURT, 2012). Na prática, o processamento judicial de alguns tipos de crimes (injúria, calúnia,

difamação, ameaça, por exemplo) depende de manifestação expressa do ofendido para que o Estado prossiga na persecução penal.

Como estabelecem os artigos 103 do Código Penal e artigo 38 do Código de Processo Penal, o prazo decadencial é de seis meses, contados; i) da data em que o ofendido veio a saber quem é o autor do crime, no caso de ação penal privada e ação penal pública condicionada à representação; e ii) do dia em que se esgota o prazo para o oferecimento da denúncia, nos demais casos (BITENCOURT, 2012). A análise do número de decadências decretadas restou prejudicado pela dificuldade de acesso à integra de algumas das decisões.

Com base nas informações obtidas, é possível trazer novos elementos para discutir a atuação de atores do sistema de justiça (e.g. investigações da Polícia Civil e do Ministério Público) assim como dos mecanismos endógenos do próprio aparato judicial (i.e. estrutura cartorária, força de trabalho, tempos de tramitação, dentre outros) para o processamento, julgamento e efetiva punição de autoridades políticas. Quanto ao temor de impunidade pelo perecimento do direito de processar e/ou punir, há inclusive projeto de lei<sup>40</sup> tramitando para regulamentar a prescrição de crimes em caso de foro privilegiado (JUSBRASIL, 2010).

Na presente pesquisa, e.g. de um total de 1.716 ações, apurou-se 143 ações prescritas, sendo 31 delas antes da denúncia e 112 após o recebimento dela.

Assim, compreender a forma como se processam e julgam autoridades políticas em um órgão judicial especializado demanda conhecer a estrutura do sistema de justiça criminal brasileiro – não apenas em âmbito nacional, mas também subnacional, especialmente as particularidades do foro especial, suas previsões legais, aspectos controvertidos, bem como os atuais entendimentos jurisprudenciais sobre o tema. Para além disso, os estudos empíricos sobre o tema são importantes subsídios para bem esclarecer esse complexo sistema de justiça.

Como já destacado, o funcionamento do sistema jurídico em âmbito subnacional ainda carece de estudos, incluindo abordagens empíricas que demonstrem os mecanismos de investigação, processamento e julgamento de autoridades políticas. Nesse ponto, a relevância da presente pesquisa desponta à medida que os trabalhos existentes, em sua quase totalidade, têm como objeto de estudo os Tribunais Superiores, principalmente o STF.

Com suporte na literatura, espera-se identificar o quão impactantes são as questões relacionadas ao réu, ao ambiente político local e ao sistema de justiça, para a condenação autoridades políticas perante um Tribunal de Justiça Estadual. Buscando assim conhecer os

---

<sup>40</sup> Trata-se do PL nº 7.390/2010, de autoria do Deputado Federal Carlos Sampaio (PSDB/SP), que cria o art. 117-A, do Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal, regulamentando a prescrição para agentes com direito a foro privilegiado. Atualmente o PL encontra-se em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.



fatores preditivos da condenação criminal de autoridades políticas submetidas a foro especial por prerrogativa de função, mas também questões compreender questões como a prescrição de ações, a morosidade judicial e a severidade das penas impostas, o subitem a seguir apresenta as hipóteses de pesquisa.

### 3. 4 HIPÓTESES DE PESQUISA

Trata-se de estudo de natureza exploratória, i.e, que não conta com arcabouço empírico que permita o prévio estabelecimento da direção das hipóteses, se positiva ou negativamente à variável dependente. Assim, para responder ao problema de pesquisa foram construídas três grupos de hipóteses principais, a partir da ideia de que a condenação de autoridades políticas com foro especial é impactada por fatores relacionados i) ao perfil do réu, ii) às características do ambiente político local e iii) à organização do sistema de justiça criminal (DA ROS, 2014; BENTO, 2017). Essas, por sua vez, se subdividem em hipóteses específicas, conforme detalhado abaixo.

Segundo a **Hipótese Geral nº 1 (H<sub>1</sub>)**, as características do réu impactam na probabilidade de condenações de autoridades políticas. A subhipótese **H<sub>1A</sub>** estabelece que o partido político do(s) réu(s) ou sua ideologia impacta nas condenações de autoridades políticas, enquanto a **H<sub>1B</sub>** prevê que a ocupação anterior do(s) réu(s) e sua disposição para o exercício da atividade política impacta nas condenações de autoridades políticas. Conforme **H<sub>1C</sub>** o número de réus impacta nas condenações de autoridades políticas.

A **Hipótese Geral nº 2 (H<sub>2</sub>)** enuncia que características do ambiente político local impactam nas condenações de autoridades políticas. Para a subhipótese **H<sub>2A</sub>**, a população do município impacta nas condenações de autoridades políticas. Segundo **H<sub>2B</sub>**, o tempo de existência do município impacta nas condenações de autoridades políticas. Para **H<sub>2C</sub>**, a localização do município impacta nas condenações de autoridades. De acordo com **H<sub>2D</sub>**, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita do município, uma *proxy* para o seu nível de desenvolvimento econômico, impacta nas condenações de autoridades políticas. Para **H<sub>2E</sub>**, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) impacta nas condenações de autoridades políticas. Segundo **H<sub>3F</sub>**, o Coeficiente de Gini, que mede o nível de desigualdade econômica, impacta nas condenações de autoridades políticas. Finalmente, para **H<sub>3G</sub>**, o

recebimento de receitas de royalties por exploração de petróleo no Município impacta nas condenações de autoridades políticas.

Conforme a **Hipótese Geral nº 3 (H<sub>3</sub>)**, características do funcionamento do sistema de justiça impactam nas condenações de autoridades políticas. A subhipótese **H<sub>3A</sub>** enuncia que o tipo de crime (por corrupção, crime ambiental etc.) impacta nas condenações de autoridades políticas. Para **H<sub>3B</sub>**, a origem do desembargador relator do processo impacta nas condenações de autoridades políticas. Segundo **H<sub>3C</sub>**, o tempo de tramitação do processo impacta nas condenações de autoridades políticas. Para **H<sub>3D</sub>** o número de volumes do processo impacta nas condenações de autoridades políticas. **H<sub>3E</sub>** enuncia que a referência a Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS) no relatório e voto impacta nas condenações de autoridades políticas, sendo este um *proxy* para a existência de relatório de auditoria do TCE RS que aponte irregularidades). A Tabela 3 apresenta as hipóteses de pesquisa e suas respectivas subhipóteses.

**Tabela 3 - Hipóteses Gerais e Subhipóteses de pesquisa**

Hipóteses Gerais	Subhipóteses
<b>H<sub>1</sub></b> – Características do réu impactam nas condenações de autoridades políticas.	<b>H<sub>1A</sub></b> – O partido político do réu impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>1B</sub></b> – A ocupação anterior do réu impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>1C</sub></b> – O número de réus no processo impacta nas condenações de autoridades políticas.
<b>H<sub>2</sub></b> – Características do ambiente político local impactam nas condenações de autoridades políticas.	<b>H<sub>2A</sub></b> – O tamanho da população do município impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>2B</sub></b> – A antiguidade do município impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>2C</sub></b> – A localização do município impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>2D</sub></b> – O PIB per capita do município impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>2E</sub></b> – O IDHM do município impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>2F</sub></b> – O Coeficiente de Gini do município impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>2G</sub></b> – O recebimento de receitas de royalties por exploração de petróleo no município impacta nas condenações de autoridades políticas.
<b>H<sub>3</sub></b> – Características do funcionamento do Sistema de Justiça impactam nas condenações de autoridades políticas.	<b>H<sub>3A</sub></b> – O tipo de crime impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>3B</sub></b> – A origem do desembargador relator do processo impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>3C</sub></b> – O tempo de tramitação do processo impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>3D</sub></b> – O número de volumes do processo impacta nas condenações de autoridades políticas. <b>H<sub>3E</sub></b> – A referência a auditoria do TCE RS no relatório e voto impacta nas condenações de autoridades políticas.

Elaborada pelo autor.

## 4 METODOLOGIA

O presente capítulo apresenta o objeto de estudo, a população e a amostra, as variáveis empregadas (dependente e explicativas), bem como o relacionamento das variáveis e as respectivas hipóteses de pesquisa.

### 4.1 OBJETO DE ESTUDO: A 4ª CÂMARA CRIMINAL DO TJRS

A 4ª Câmara Criminal do TJRS, conhecida como “Câmara de Prefeitos”, foi criada pela Lei Estadual nº 9.662, de 11/05/1992, composta por quatro Desembargadores e tendo competência originária para julgar as infrações penais atribuídas a Prefeitos Municipais e, em sede recursal, para julgar crimes de responsabilidade e funcionais praticados por ex-prefeitos, dentre outras atribuições correlatas. Embora criada por lei, sua competência é definida no regimento interno do tribunal (DA ROS, 2014).

Ela parece ter nascido vinculada à figura do então Desembargador Luiz Melíbio Uiraçaba Machado, assumindo competências complexas e que necessitavam de maior atenção pelo TJRS no início da década de 1990 (DA ROS, 2014; BENTO, 2017). Lidar com as restrições técnicas e de pessoal, e assegurar a celeridade e eficiência necessárias para receber, processar e julgar denúncias contra prefeitos municipais foram seus principais desafios, dada a novidade do foro por prerrogativa de função atribuída aos prefeitos juntos aos Tribunais de Justiça Brasil afora após 1988 (DA ROS, 2014; BENTO, 2017)<sup>41</sup>.

A especialização das estruturas judiciais para processar e julgar ações criminais contra autoridades políticas, e.g., a 4ª CCriminal do TJRS, decorrem da necessidade de que Tribunais Intermediários e Superiores organizem uma estrutura cartorária e de pessoal para enfrentar demandas complexas e que refogem ao escopo eminentemente recursal, que é praxe nessas instâncias<sup>42</sup>.

Além da especialização para enfrentar demandas envolvendo foro especial, merece relevo a atuação coordenada da 4ª CCriminal com instituições como o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, formando um verdadeiro “triângulo de ferro” (DA ROS, 2014). O MPRS, por exemplo, ao especializar-se para atuar

---

<sup>41</sup> As trajetórias dos atores institucionais envolvidos na criação e organização da 4ª CCriminal, bem como os fatos sociais e políticos que circundaram aquele momento histórico são fartamente abordados por Da Ros (2014) e Bento (2017).

<sup>42</sup> Da Ros (2014) traz importante abordagem sobre os sistemas de julgamentos de prefeitos na Bahia e em Minas Gerais.

diretamente nas demandas contra prefeitos municipais por meio da criação da Procuradoria de Prefeitos, também em 1992, “estabeleceu uma conexão entre o trabalho dos auditores e dos juízes” (DA ROS, 2014, P. 154).

O desenvolvimento de um padrão de atuação, a produção de provas técnicas e o emprego de linguagem jurídica afim àqueles três atores foram medidas para agilizar os trâmites processuais e reduzir o retrabalho de modo a responsabilizar gestores municipais com maior acurácia. Essa atuação especializada e coordenada de instituições do sistema de justiça inclusive muito se assemelha ao que hoje se verifica em nível federal, por exemplo, quando se investiga, processa e pune autoridades políticas com foro no STF, especialmente mediante o uso de operações articuladas entre o Ministério Público Federal, Polícia Federal e Poder Judiciário Federal (ARANTES, 2017).

Em sua tese, Da Ros (2014) classifica esse funcionamento do sistema de justiça envolvendo o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a 4ª CCrime do TJRS como exemplo de regime de accountability legal de “autonomia coordenada”, haja vista sua organização dotada de recursos financeiros e humanos, assim como de independência ante os atores políticos e coordenação entre os órgãos do Judiciário, MP e TCE.

Por sua relevância e marcada atuação combativa (DA ROS 2016, BENTO 2017), além da possibilidade de realização de consultas estruturadas e completas em seu portal na internet, a 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul apresentou-se como um profícuo objeto de estudo.

Como o escopo da presente pesquisa visa identificar fatores que impactam nas condenações criminais de autoridades políticas, será empregada uma variável dependente dicotômica (0 – absolvição e 1 – condenação) na maior parte dos modelos, explicados a seguir, e variáveis explicativas categóricas e contínuas. Para tanto, os modelos desta pesquisa se utilizam de regressão logística multivariada. Adicionalmente, o uso de regressão logística permitirá identificar fatores que impactam nas condenações não prescritas e na incidência de prescrição de ações penais. Para a identificação de fatores que impactam em questões como a severidade das penas e a celeridade dos julgamentos, serão utilizadas regressões lineares múltiplas com o emprego da base de dados já construída.

#### 4.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA

O banco de dados de dados da presente dissertação compila ações penais obtidas em consulta ao sistema on-line de jurisprudência do TJRS, utilizando como ponto de partida a

base de dados gentilmente compartilhada por Bento (2017). A estratégia analítica utilizou a análise documental, com a coleta de informações e a construção de um banco de dados que permitiu analisar a sistemática de processamento e julgamento de ações envolvendo prefeitos municipais pela 4ª CCriminal do TJRS, com foco nas condenações criminais e seus fatores preditivos.

A pesquisa se detém sobre as decisões de ações em processos criminais da 4ª CCrime entre 01/01/1992 e 31/12/2016, período que se inicia com a criação da Câmara Especializada. De posse de um total de 2.320 registros de ações no site do tribunal, e com a preocupação metodológica de se evitar duplicidades de inclusões e eliminar inconsistências, foi realizada consulta individual a cada um dos processos. Foram vinculadas e reunidas em uma mesma linha do banco de dados as informações relativas à mesma denúncia, assim como recursos ou outros expedientes afins a um mesmo fato delituoso.

Para filtrar os processos, excluindo ações com distribuição incorreta, aquelas cujos réus não ocupavam (ou não haviam ocupado) o cargo de prefeito municipal, bem como outras inconsistências cadastrais, foram utilizados os filtros de pesquisa apresentados na Tabela 4, a seguir. Assim, chegou-se a um número final de 1716 ações penais, que é o número de observações utilizado nesta pesquisa.

**Tabela 4 - Filtros de pesquisa e resultados da consulta realizada no Portal de Jurisprudência do TJRS**

<b>FILTROS DE PESQUISA</b>	<b>RESULTADOS</b>
<b>Termo de busca</b>	prefeito(a)
<b>Tribunal</b>	Tribunal de Justiça do RS
<b>Órgão Julgador</b>	4ª Câmara Criminal
<b>Relator/Redator</b>	Todos
<b>Tipo de Processo</b>	Todos
<b>Classe/Assunto CNJ</b>	Todos
<b>Seção</b>	Crime
<b>Data de Julgamento</b>	01/01/1992 a 31/12/2016
<b>Número de resultados</b>	2320 ações
<b>Número de resultados, excluídas inconsistências e duplicidades</b>	1716 ações

Fonte: elaborada pelo autor, com informações obtidas no Portal de Jurisprudência do TJRS

Os dados coletados se aproximam bastante daqueles divulgados nos Relatórios Anuais da Procuradoria de Prefeitos do Ministério Público Estadual para atuar na 4ª CCriminal do TJRS. O **Apêndice A** apresenta as estatísticas da Procuradoria de Prefeitos entre os anos de 1993 e 2016.

Não é novidade que a realização de pesquisas empíricas quantitativas, com a coleta de dados em portais de jurisprudência, além de sua relevância, traz consigo dificuldades inerentes ao registro, organização e apresentação de resultados das buscas pelos sites dos Tribunais (VEÇOSO ET AL, 2014). O reduzido volume de pesquisas quantitativas em áreas como a Ciência Política, com efeito, não são novidade para a literatura (FIGUEIREDO FILHO ET AL, 2011, 2015). Ainda assim, a semelhança desses dados com aqueles disponibilizados por outro órgão (o MPRS) sugere que as informações encontradas no sítio eletrônico do TJRS são, ao menos, próximas de completas, sugerindo erro amostral residual.

O presente estudo utilizou-se de um amplo número de ações criminais disponíveis para consulta e, a par de eventuais limitações inerentes à pesquisa quantitativa empírica no ambiente judicial, permite analisar o comportamento decisório da 4ª CCriminal do TJRS no período compreendido entre 01/01/1992 e 31/12/2016, seja em sua atuação geral, envolvendo tanto casos em Instância Originária como Câmara Recursal, como em cada um desses dois cenários separadamente.

Para além da análise dos fatores preditivos de condenações criminais de Prefeitos Municipais, serão investigados, ainda que preliminarmente, questões relacionadas a condenações não alcançadas pela prescrição, assim como a severidade das penas impostas e a celeridade da tramitação processual. Mais que identificar *scores*, a pesquisa almeja abrir novas frentes de estudo que permitam conhecer a forma de atuar, os tempos de julgar, as respostas à corrupção política e as decisões do Judiciário Estadual do Rio Grande do Sul, possivelmente apresentando metodologia a ser replicada em outros casos.

O capítulo a seguir apresenta a variável dependente e as variáveis explicativas.

#### 4.3 VARIÁVEIS

O presente item apresenta a variável dependente principal (i.e. *Condenação*) e as respectivas variáveis explicativas (i.e. *partido político do réu, ocupação anterior do réu, número de réus, tamanho da população do município, tempo de existência do município, localização do município, PIB per capita, IDHM, Coeficiente de Gini, recebimento de royalties pela exploração de petróleo, tipo de crime, origem do relator, tempo de tramitação, número de volumes e referência à auditoria do TCE no relatório e voto*).

#### 4.3.1 Variável dependente

A variável dependente “Condenação” corresponde à decisão colegiada, originária ou de natureza recursal, proferida contra Prefeitos ou ex-Prefeitos Municipais com prerrogativa de foro junto à 4ª CCriminal do TJRS. Como variável dicotômica, ela assume valor “1” (um) no banco de dados.

Na presente pesquisa, o conceito de decisão condenatória é estrito e diz respeito a decisões originárias, ou seja, os casos em que o Tribunal de Justiça exerce seu papel de Instância Especial para o julgamento de Prefeitos Municipais, como assegurado na Constituição Federal, Constituição Estadual e no Regimento Interno do TJRS. Além disso, também serão consideradas aquelas decisões recursais que buscam revisar decisões da Justiça de 1ª Instância (i.e. Comarcas), muitas das quais na realidade se iniciaram na 4ª Câmara Criminal, baixaram à 1ª Instância, e regressaram ao tribunal em grau de recurso por conta de declinação de competência em vista da perda do cargo, especialmente após a revogação, pelo STF, da Súmula 394, conforme explicado no capítulo anterior.

Todos os demais casos, e.g., não recebimento de denúncia ou queixa, declinação de competência, declaração de prescrição no recebimento da denúncia, nulidade do processo, suspensão condicional do processo, são classificados como “Outras Decisões” eis que não imputam ao(s) denunciado(s) nenhuma espécie de pena. Em todos esses casos, a variável assumiu valor “0” (zero) no banco de dados.

Os dados relativos à variável dependente foram extraídos do link “Consulta de Jurisprudência” do TJ e abrangem aqueles acórdãos ou decisões monocráticas que encerram a análise do processo no âmbito da 4ª CCrime. Assim, não serão objeto de análise as movimentações e os desfechos dos processos em outras instâncias ou ramos do Poder Judiciário. Tal acompanhamento poderá ser objeto de futura pesquisa em razão de sua complexidade e do tempo a ser despendido para tanto.

Logo para fins da pesquisa serão considerados os seguintes valores:

- 1 para as Condenações;
- 0 para as Outras Decisões.

Além do modelo geral, que inclui todos os expedientes processados na 4ª CCriminal, serão utilizados modelos alternativos para compreender seu comportamento decisório ora como Instância Originária, ora como Câmara Recursal.

Paralelamente, outros modelos analisam a severidade das penas aplicadas aos prefeitos condenados pela Câmara e o tempo de tramitação dos processos. Nesses casos, como se

tratam de variáveis dependentes contínuas, essas foram catalogadas da seguinte forma: número de meses de pena imposta de reclusão ou detenção, e número de meses entre a propositura da ação penal e a data de decisão final pela Câmara.

As variáveis explicativas são apresentadas a seguir.

#### 4.3.2 Variáveis explicativas

Por se tratar de pesquisa cujo tema ainda é muito carente de abordagens empíricas quantitativas, especialmente em âmbito subnacional, buscou-se amparo teórico especialmente nos estudos de Da Ros (2014), Laureano (2016) e Bento (2017). Assim, espera-se identificar o impacto de fatores relacionados às características do réu, do ambiente político local e do sistema de justiça nas condenações criminais de autoridades políticas, em sentido estrito. Adicionalmente, serão analisadas questões como, e.g., a prescrição, o tempo de tramitação das ações e a severidade das penas de reclusão e/ou detenção impostas, mas as variáveis independentes (ou explicativas) permanecem as mesmas.

#### **Variáveis relacionadas às características do Réu**

##### **Variável: partido político do réu**

Os dados relativos aos partidos políticos de cada um dos prefeitos municipais foram obtidos no Repositório de Dados Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A inclusão no banco levou em consideração o partido político pelo qual o Prefeito disputou a eleição e alcançou êxito em ser eleito (LAUREANO, 2016; BENTO 2017).

A Tabela 5 apresenta a distribuição de denúncias contra Prefeitos Municipais pela 4ª CCriminal entre 1992 e 2016.

**Tabela 5 - Ações criminais contra Prefeitos por partido político (1992-2016)**

<b>Partido Político</b>	<b>Número de Ações</b>	<b>%</b>
MDB	463	26,8
PP	454	26,6
PDT	341	19,8
PT	141	8,3
PTB	135	7,9
PSDB	68	4,0
DEM	59	3,4
PSB	38	2,2
DEMAIS	17	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.716</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa



Alternativamente, para identificar o impacto do espectro do partido ideológico nas condenações de Prefeitos Municipais, será utilizada a classificação proposta por Carreirão (2014), com a inclusão das variáveis *dummys* para cada um dos partidos e das respectivas ideologias em modelo alternativo de regressão.

A Tabela 6 apresenta a frequência de ações contra Prefeitos Municipais considerando o espectro ideológico de seus respectivos partidos políticos.

**Tabela 6 - Frequência de ações contra Prefeitos por espectro político (1992-2016)**

<b>Espectro Político</b>	<b>Número de Denúncias</b>	<b>%</b>
Direita	660	38,5
Esquerda	524	30,5
Centro	532	31,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.716</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa

#### **Variável: ocupação prévia do réu**

A categorização das variáveis *dummys* relacionadas à ocupação prévia à entrada na política do prefeito municipal utilizou os dados coletados no Portal do TSE e a metodologia proposta por Codato, Costa e Massimo (2014). Segundo os autores:

Os três critérios ligados à profissão do aspirante a político, e que, combinados, mediriam as oportunidades oferecidas pelo sistema de relações sociais, são: a) *carreira flexível* (férias generosas, disponibilidade de tempo e autonomia profissional); b) *status social* (posição da ocupação perante outras de acordo com o reconhecimento e o prestígio socialmente compartilhado numa dada comunidade); e c) *afinidade com a atividade política* (ocupações que permitem familiaridade com a máquina pública e com os estratagemas da política ou propiciam uma rede de contatos importantes no meio) (CODATO; COSTA; MASSIMO, 2017, P. 356).

Assim, as variáveis *dummy* empregadas na pesquisa classificam os réus conforme sua disposição para a atividade política em alta (por exemplo, advogados e políticos profissionais), média (tendo como exemplo empresários e profissionais liberais) ou baixa (trabalhadores manuais, trabalhadores autônomos e empregados do setor de serviços, por exemplo). A ideia de incluir tais variáveis é apreender se o *status* do réu e sua familiaridade com a dinâmica política impactam sobre a sua probabilidade de condenação criminal.

#### **Variável: quantidade de réus**

As ações penais que visam apurar a responsabilidade criminal de autoridades políticas costumemente reúnem outros réus e/ou partícipes das condutas delituosas, e.g., vice-

prefeitos, secretários municipais, servidores e membros de comissões de licitações, proprietários e administradores de empresas que contratam com o poder público, dentre outros (BENTO, 2017). Dessa forma, o incremento do número de réus em um mesmo processo criminal pode influenciar nas condenações judiciais (STEMLER; SOARES; SADEK, 2017).

### **Variáveis relacionadas ao ambiente político local**

#### **Variável: tamanho da população do município**

A variável *tamanho da população do município* é uma das *proxies* para medir o porte do município, utilizando-se para o seu cálculo os dados coletados pelo Censo do IBGE 2010.

Segundo a classificação do IBGE (2010), também empregada por Marengo, Strohschoen e Joner (2017), os municípios foram divididos conforme sua população, em “micro” (menos de 10 mil habitantes), “pequenos” (10 a 50 mil habitantes), “médios” (50 a 100 mil) e “grandes” (acima de 100 mil habitantes).

#### **Variável: tempo de existência do Município**

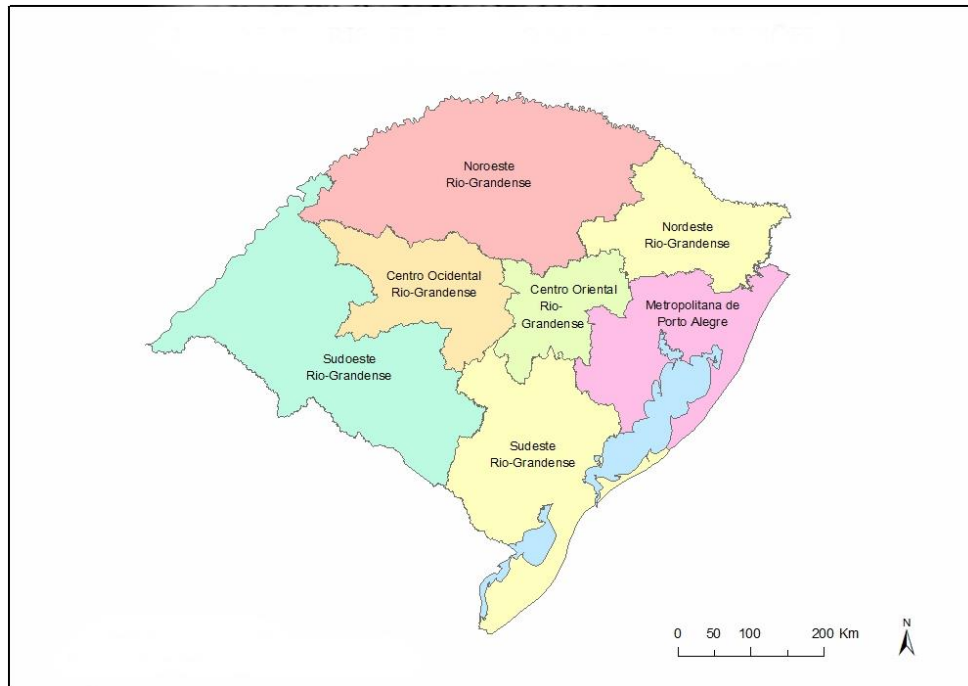
A variável tempo de existência do município é empregada como uma *proxy* do nível de amadurecimento das instituições municipais (LAUREANO, 2016). Ela é mensurada em anos e é calculada a partir da diferença entre a data da distribuição da denúncia e a data de instalação do município.

#### **Variável: localização do Município**

A localização do município utiliza a divisão em mesorregiões dos municípios conforme classificação do IBGE. Trata-se de divisão mais acurada que aquela utilizada pelo TJ RS para distribuição das comarcas judiciais, que são muito maiores em número, tendo sido aplicada nos estudos de Bento (2017) e Laureano (2016). Essa variável apresenta a localização geográfica dos municípios nos quais há processos e condenações contra prefeitos municipais, permitindo a construção de análises mais complexas, e.g., sobre o papel da interação entre gestores públicos no cometimento de delitos e sobre a influência do meio regional nas probabilidades de condenação criminal de autoridades políticas.

As sete mesorregiões são: centro ocidental, centro oriental, metropolitana, nordeste, noroeste, sudeste e sudoeste. Para simplificar a análise das informações apresentadas, a Figura 2 apresenta um mapa com as mesorregiões do Estado do Rio Grande do Sul.

**Figura 2 – Mapa das Mesorregiões do Estado do Rio Grande do Sul**



Fonte: Fundação Estadual de Economia e Estatística (FEEE, 2011)

### **Variável: PIB per capita do município**

A inclusão do PIB per capita permite identificar o eventual impacto de melhores condições socioeconômicas nas condenações de autoridades políticas, apurando questões associadas ao incremento da incidência da corrupção quando da maior presença de recursos financeiros (LAUREANO, 2016). Para tanto, foram utilizados dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE) referentes ao ano de 2010<sup>43</sup>. Ademais, houve a linearização dos dados com vista a normalizar sua distribuição.

### **Variável: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**

O IDHM contempla três dimensões do desenvolvimento humano, quais sejam: longevidade, educação e renda. A inclusão dessa variável nos modelos de regressão permite aferir eventual correlação daquelas dimensões com a condenação criminal de Prefeitos Municipais pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Os dados utilizados dizem respeito ao ano de 2010<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Os dados foram obtidos através de consulta ao portal da FEE, no seguinte endereço <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/>.

<sup>44</sup> Os dados foram obtidos através de consulta ao portal da FEE, no seguinte endereço <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico>.

**Variável: Coeficiente de Gini**

O Coeficiente de Gini foi incluído como variável para medir o grau de concentração de renda nos municípios e, assim, identificar o impacto da maior ou menor desigualdade de renda na condenação criminal de autoridades políticas. Os dados utilizados dizem respeito ao ano de 2010.<sup>45</sup>

**Variável: recebimento de royalties por exploração de petróleo**

A variável busca compreender, em nível local, se a chamada “Maldição do Petróleo” impacta nas condenações de Prefeitos de Municípios que percebam receitas dessa natureza.

Para Ross:

“A maioria dos países produtores de petróleo desenvolvem uma estranha doença. Quando uma nação descobre petróleo ou gás natural em seu território, à primeira vista tudo parece glorioso: as pessoas passam a ficar mais ricas, o governo anuncia projetos grandiosos, e líderes políticos tornam-se populares. Mas, bastam alguns anos para as boas notícias sumirem e então, projetos são cancelados, a pobreza retorna mais forte do que nunca, e descobrimos que uma grande parte do dinheiro do petróleo foi perdido para a Corrupção” (2015, 1).

Consulta ao portal da Agência Nacional do Petróleo (2018) permitiu a colheita de informações sobre transferências de recursos oriundos da exploração de petróleo, conforme resume a Tabela 7 a seguir.

---

<sup>45</sup> Os dados foram obtidos através de consulta ao portal da FEE, no seguinte endereço <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico>.

**Tabela 7 - Frequência de ações penais e condenações em municípios do RS que receberam royalties por exploração de petróleo (1992/2016)**

<b>Município</b>	<b>Nº de Ações</b>	<b>Nº de Condenações</b>
Cidreira	20	9
Viamão	15	0
Imbé	14	4
Pelotas	11	4
São Francisco de Paula	11	2
São José do Norte	11	1
Canoas	9	1
Camaquã	8	2
Osório	7	0
Tramandaí	7	1
Eldorado do Sul	6	1
Rio Grande	6	2
Tavares	6	0
Guaíba	5	1
Porto Alegre	5	0
São Lourenço do Sul	5	0
Tapes	5	0
Arambaré	3	0
Barra do Ribeiro	3	0
Mostardas	2	0
Capivari do Sul	1	0
Turuçu	1	0
<b>Total</b>	<b>161</b>	<b>28</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da Agência Nacional do Petróleo (2018)

### **Variáveis relacionadas ao Sistema de Justiça**

#### **Variável: Tipo de crime**

A competência da 4ª CCriminal alcança delitos cometidos por prefeitos municipais, sejam eles vinculados ou não ao exercício do cargo (DA ROS, 2014; BENTO, 2017).

Na presente pesquisa, a categorização dos crimes se deu em razão do alcance do foro especial, especialmente no que se refere a delitos exercidos em razão do cargo público. Vale destacar que uma boa parcela das críticas ao instituto diz respeito à inclusão de delitos em nada relacionados ao exercício do *munus público* (TAVARES FILHO, 2017).

O crime de não atendimento à requisição do MP está capitulado no artigo 10 da Lei Federal nº 7.347/1985 (i.e., “Lei da Ação Civil Pública”), que prevê constituir crime, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

Já os crimes vinculados ao mandato abrangem o que se pode chamar de corrupção política, ou seja, o uso da função pública para a obtenção de benefício para si ou para outrem. Trata-se conceito amplo e que varia de acordo com o sistema jurídico em questão (SOUSA, 2002). Na presente pesquisa, alcança crimes como: fraude em licitações, contratações

irregulares, pagamento de despesas sem suporte legal, corrupção ativa e passiva, dentre outros, previstos sobretudo no capítulo de crimes contra a administração pública do código penal, na lei de licitações e no Decreto-Lei 201/1967, que estabelece uma série de crimes especificamente aos prefeitos municipais.

Os delitos ambientais, por sua diversidade e particularidades, mereceram categorização à parte e dizem respeito ao corte irregular de árvores, à realização de queimadas, à extração irregular de minerais, dentre outros (BENTO, 2017).

Por fim, a categoria residual denominada “outros crimes” apresenta delitos que não se relacionam com o exercício do cargo de Prefeito nem às categorias anteriores (e.g. injúria, calúnia e difamação, ameaça, homicídio, atentado violento ao poder, crimes de trânsito, dentre outros).

#### **Variável: origem do Relator da ação**

As escolhas dos desembargadores do Tribunal de Justiça são feitas, alternadamente, segundo critérios de antiguidade e de merecimento dentre os juízes de 1ª instância integrantes do Poder Judiciário estadual (artigo 93, III, da Constituição Federal). Além disso, um quinto das vagas é destinado, alternadamente, a membros do Ministério Público e da Advocacia - (artigo 94 da Constituição Federal).

Nesse sentido, a origem do julgador pode trazer uma carga ideológica inerente aos papéis desempenhados pela instituição da qual eles provêm. Esse papel, especula-se, seria de contornos mais acusatórios no caso daqueles oriundos do MP, ou mais defensivos no caso daqueles oriundos da advocacia. Laureano (2016) empregou sistemática semelhante para apurar os comportamentos decisórios dos Conselheiros do TCE RS conforme sua origem técnica ou política.

A Tabela 8, na sequência, apresenta os Desembargadores que relataram processos constantes no banco de dados da presente pesquisa e sua origem no Poder Judiciário, no Ministério Público ou na Advocacia, segundo informações obtidas em Bento (2017), no Portal do TJRS e em outras fontes da *web*.

**Tabela 8 - Desembargadores Relatores na 4ª CCrime e respectivas origens**

Desembargador	Origem		
	Judiciário	MP	OAB
Armando Mário Bianchi	x		
Luiz Glênio Bastos Soares	x		
Egon Wilde	x		
Érico Barone Pires			x
Marcelo Bandeira Pereira	x		
José Domingues Guimarães Ribeiro	x		
Ruy Armando Gessinger	x		
Luiz Melíbio Uiraçaba Machado	x		
Vladimir Giacomuzzi		x	
Marco Antônio Ribeiro de Oliveira	x		
Saulo Brum Leal	x		
Luiz Armando Bertanha de Souza Leal	x		
Paulo Moacir Aguiar Vieira	x		
Danúbio Edon Franco	x		
Walter Jobim Neto			x
Gaspar Marques Batista	x		
Constantino Lisboa de Azevedo		x	
Aristides Pedroso de Albuquerque Neto	x		
Lúcia de Fátima Cerveira	x		
José Eugênio Tedesco	x		
Marcel Esquivel Hoppe	x		
Newton Brasil de Leão	x		
Rogério Gesta Leal			x
Ivan Leomar Bruxel	x		
Marco Antônio Barbosa Leal	x		
Roque Miguel Fank	x		
Mauro Evely Vieira de Borba	x		
Julio Cesar Finger		x	

Fonte: elaborada pelo autor, a partir de Bento (2017) e com dados do portal do TJRS.

Assim, foram empregadas variáveis *dummy* indicando a origem do desembargador relator da ação, quais sejam: Poder Judiciário, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

#### **Variável: Tempo de Tramitação da ação**

O tempo de tramitação da ação é uma importante medida da duração processual com potencial para impactar na probabilidade das condenações judiciais e na severidade das penas aplicadas (STEMLER; SOARES; SADEK, 2017; SILVA; FIGUEIREDO FILHO, 2017).

Silva e Figueiredo Filho (2017) analisaram a relação entre o tempo de julgamento e o rigor punitivo de 11.693 sentenças condenatórias produzidas pelos tribunais brasileiros entre 1992 e 2015, com uma hipótese de trabalho que sustenta que quanto maior a morosidade, menor é a severidade das penas, encontrado evidência empírica que confere suporte ao argumento proposto.

Na presente pesquisa, o tempo de tramitação é mensurado levando em consideração a data do último julgamento ou despacho proferido no âmbito da 4ª CCriminal, por um lado, e a data da distribuição da ação, por outro. Para facilitar a apresentação dos resultados, em razão de um volume significativo de demandas cuja duração oscila de alguns poucos dias, como no caso de arquivamentos a pedido do Ministério Público, até vários anos, caso esse de ações mais complexas, optou-se pela apresentação dos prazos de tramitação em meses.

#### **Variável: Número de volumes da ação**

O número de volumes ação foi adotado como *proxy* da complexidade processual, com esperado potencial impacto sobre a condenação de autoridades políticas, eis que o incremento na quantidade de volumes indica uma instrução processual com maior número de documentos e, *a priori*, maiores subsídios para embasar o julgamento da ação. Não se utilizou o número de páginas do processo em razão das muitas inconsistências e omissões nas informações retornadas pelo sistema de jurisprudência do TJ RS.

#### **Referência a auditoria do TCE no relatório e voto**

Como órgão especializado para julgar autoridades políticas, é natural que grande parcela dos crimes processados e julgados pela 4ª CCriminal esteja relacionada ao exercício do cargo de Prefeito Municipal ou em decorrência dele (BENTO, 2017).

Nesse contexto, Da Ros (2014) destaca a necessidade de prova técnica robusta e de qualidade que permita a responsabilização da autoridade pelo cometimento de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial que desbordem dos regramentos legais (e.g. emissão e autorização de empenhos, assunção de dívidas, irregularidades em licitações e contratos, admissão de pessoal, dentre outros).

Em vista do papel constitucional desempenhado pelos Tribunais de Contas no exercício do controle externo das contas públicas (artigos 70 a 75 da Constituição Federal), bem como pela a articulação dessa instituição com o MP e o Judiciário, é relevante analisar o peso de sua atuação institucional nas condenações de Prefeitos Municipais pela 4ª CCriminal.



A compilação de dados para essa variável ocorreu por meio da leitura do(s) Acórdãos juntados aos processos. Foram consideradas as expressões “Tribunal de Contas”, “TCE” e “TCERS”. Para fins da pesquisa são adotados os seguintes valores:

- 1 para a existência de referência a auditoria do TCE no relatório e voto;
- 0 para a ausência de referência a auditoria do TCE no relatório e voto.

#### *4.3.3 Relacionamento entre as variáveis e as respectivas hipóteses*

As aplicações das Hipóteses Gerais, as subhipóteses, o código das Variáveis no Modelo de Regressão e a descrição das Variáveis são apresentados no Quadro nº 1, na sequência.

**Quadro 1 - Hipóteses Gerais, subhipóteses, código e descrição das variáveis no Modelo de Regressão**

Hipóteses Gerais	Sub hipóteses	Códigos das Variáveis	Descrição das Variáveis
<b>H<sub>1</sub></b> – Características do réu impactam nas condenações criminais de autoridades políticas.	<b>H<sub>1A</sub></b> – O partido político do Réu impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	MDB, PP, DEM, PSB, PSDB, PTB, PDT, PT e Outros partidos	Variável <i>dummy</i> para cada partido
		Esquerda, Centro e Direita	Variável <i>dummy</i> para cada ideologia.
	<b>H<sub>1B</sub></b> – A ocupação anterior do Réu impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Alta, média e baixa disposição para a atividade política	Variável <i>dummy</i> para cada disposição para a atividade política.
	<b>H<sub>1C</sub></b> – O número de Réus no processo impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Número de réus	Variável contínua. Número de réus da ação, incluindo o Prefeito
<b>H<sub>2</sub></b> – Características do ambiente político local impactam nas condenações criminais de autoridades políticas.	<b>H<sub>2A</sub></b> – O tamanho da população do Município impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Micro, pequeno, médio e grande porte	Variável <i>dummy</i> para cada espectro de população do município.
	<b>H<sub>2B</sub></b> – O tempo de existência do Município impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Tempo de existência	Variável contínua. Tempo de existência do Município, mensurado em meses, na data de distribuição da ação
	<b>H<sub>2C</sub></b> – A localização do Município impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Centro ocidental, centro oriental, metropolitana, nordeste, noroeste, sudeste e sudoeste	Variável <i>dummy</i> para cada uma das. mesoregiões do Estado do Rio Grande do Sul
	<b>H<sub>2D</sub></b> – O PIB per capita do Município impacta nas condenações de autoridades políticas.	PIB per capita	Variável contínua. PIB per capita do Município em 2010 linearizado.
	<b>H<sub>2E</sub></b> – O IDHM impacta nas condenações de autoridades políticas.	IDHM	Variável contínua. IDHM do Município em 2010
	<b>H<sub>2F</sub></b> – O Coeficiente de Gini impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Índice de Gini	Variável contínua. Gini do Município em 2010
	<b>H<sub>2G</sub></b> – O recebimento de receitas de royalties por exploração de petróleo no Município impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Royalties_anp	Variável <i>dummy</i> . Município que recebe ou não royalties pela exploração de petróleo no seu território
<b>H<sub>3</sub></b> – Características do funcionamento do Sistema de Justiça impactam nas condenações criminais de autoridades políticas.	<b>H<sub>3A</sub></b> – O tipo de crime impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	corrup, info_mp, ambiental e outros	Variável <i>dummy</i> para cada tipos de crimes denunciados.
	<b>H<sub>3B</sub></b> – A origem do Relator do processo impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Judiciário, MP e OAB	Variável <i>dummy</i> . Origem do desembargador relator segundo a forma de nomeação para o TJ RS.
	<b>H<sub>3C</sub></b> – O tempo de tramitação do processo impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Tempo_tramita	Variável contínua. Número de meses transcorridos entre a data de distribuição da ação e o julgamento ou última manifestação da 4ª CCrime
	<b>H<sub>3D</sub></b> – O número de volumes do processo impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Volumes	Variável contínua. Número de volumes do processo conforme cadastro do sistema do TJ RS
	<b>H<sub>3E</sub></b> – A referência a Auditoria do Tribunal de Contas impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	Referencia_TCE	Variável <i>dummy</i> . Referência ou não à Auditoria do TCE RS no relatório e voto

Fonte: elaborado pelo autor, com dados da pesquisa.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo apresenta os principais resultados da pesquisa e está organizado nos seguintes subitens: Análise Descritiva, Análise da Correlação entre as Variáveis, Análise dos Modelos de Regressão, Análise das Hipóteses Testadas e Análise dos Modelos Complementares.

### 5.1 ANÁLISE DESCRITIVA

De um total de 1.716 processos compilados, em 1495 deles (87,10%) a 4ª CCriminal do TJRS atuou como instância originária. Nas outras 221 ações (12,90%), sua atuação se deu como instância recursal. Quanto às decisões de processos criminais contra prefeitos ou ex-prefeitos municipais entre os anos de 1992 e 2016, os dados da pesquisa apontam 315 condenações, 212 das quais em instância originária e 103 em instância recursal. Condenações perfazem 18,3% de todas as ações julgadas pelo TJ RS. A Tabela 9, a seguir, apresenta a estatística descritiva da variável dependente das variáveis explicativas.

**Tabela 9 - Estatística descritiva Variável Dependente e Variáveis Explicativas**

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Condenação	1716	,18	,387	0	1
MDB	1716	,27	,444	0	1
PP	1716	,26	,441	0	1
DEM	1716	,03	,182	0	1
PSB	1716	,02	,147	0	1
PSDB	1716	,04	,195	0	1
PTB	1716	,08	,269	0	1
PDT	1716	,20	,399	0	1
PT	1716	,08	,275	0	1
Outros partidos	1716	,01	,099	0	1
Espectro político de esquerda	1716	,31	,461	0	1
Espectro político de centro	1716	,31	,463	0	1
Espectro político de direita	1716	,38	,487	0	1
Alta disposição para a política	1526 <sup>a</sup>	0,21	0,408	0	1
Média disposição para a política	1526 <sup>a</sup>	0,25	0,430	0	1
Baixa disposição para a política	1526 <sup>a</sup>	0,54	0,498	0	1
Número de réus	1716	1,82	1,624	1	14
Micromunicípios	1716	,42	,493	0	1
Municípios pequenos	1716	,38	,485	0	1
Municípios médios	1716	,10	,297	0	1
Municípios grandes	1716	,11	,307	0	1
Tempo de existência do município	1716	68,22	55,40	1,18	207,18
Mesorregião Centro Ocidental	1716	,06	,234	0	1
Mesorregião Centro Oriental	1716	,07	,252	0	1
Mesorregião Metropolitana	1716	,29	,454	0	1
Mesorregião Nordeste	1716	,09	,285	0	1
Mesorregião Noroeste	1716	,34	,476	0	1
Mesorregião Sudeste	1716	,07	,248	0	1
Mesorregião Sudoeste	1716	,08	,276	0	1
PIB per capita linearizado	1716	,00001	1,00001	-,50	6,03
IDHM	1716	,71647	0,37453	,587	,805
Índice de Gini	1716	,484833	,0623865	,2907	,7019
Recebimento de royalties	1716	,09	,292	0	1
Crimes de corrupção	1716	,70	,457	0	1
Crimes de não informação ao MP	1716	,03	,176	0	1
Crimes ambientais	1716	,09	,285	0	1
Outros Crimes	1716	,15	,360	0	1
Relator do Judiciário	1716	,64	,480	0	1
Relator do MP	1716	,31	,462	0	1
Relator da OAB	1716	,05	,217	0	1
Tempo de tramitação (em meses)	1716	22,90	23,30	0	163,29
Número de volumes	1716	3,64	3,848	0	34
Referência ao TCE/RS	1716	,28	,448	0	1
Tempo de pena (em meses)	315	27,56	22,78	0	160

Fonte: elaborada pelo autor, a partir dos dados coletados na pesquisa.

Nota <sup>a</sup> As variáveis explicativas “alta”, “média” e “baixa” disposição para a política apresentam um número de observações menor que as demais variáveis (N = 1526) em razão da incompletude da base de dados do TSE e de uma série de candidatos que não declaram sua ocupação anterior no momento da inscrição eleitoral.

Para analisar os dados compilados na presente pesquisa, é importante conhecer os partidos políticos que mais elegeram Prefeitos Municipais no RS. Assim, de posse dos dados

disponibilizados nos portais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), foi possível confeccionar a Tabela 10, que traz o número de Prefeitos Municipais eleitos no RS entre 2000 e 2012<sup>46</sup>.

**Tabela 10 - Frequência de Prefeitos eleitos por partido político (Eleições 2000/2012)**

<b>Partido Político</b>	<b>Eleições 2000</b>	<b>%</b>	<b>Eleições 2004</b>	<b>%</b>	<b>Eleições 2008</b>	<b>%</b>	<b>Eleições 2012</b>	<b>%</b>
PP	174	35,1	134	27,0	148	29,8	139	28,0
MDB	139	28,1	137	27,6	142	28,7	133	26,8
PDT	78	15,7	97	19,7	65	13,1	70	14,1
PT	35	7,1	43	8,7	61	12,3	73	14,7
PTB	31	6,2	31	6,2	31	6,2	28	5,6
PSDB	15	3,0	17	3,4	20	4,0	20	4,0
DEM	15	3,0	18	3,6	12	2,4	10	2,0
PSB	7	1,4	9	1,8	12	2,4	19	3,8
DEMAIS	2	0,4	10	2,0	5	1,1	5	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>496</b>	<b>100,0</b>	<b>496</b>	<b>100,0</b>	<b>496</b>	<b>100,0</b>	<b>497</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados do TSE (2016)

Verifica-se que, entre as eleições de 2000 e 2012, o partido com mais representantes chefiando Executivos Municipais no RS foi o Partido Progressista (PP), seguido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Para todos efeitos, quando o partido mudou de nome, foram agrupados sob a sigla atual do partido os prefeitos que foram eleitos por legendas anteriores. Assim, por exemplo, prefeitos que foram eleitos sob o Partido Progressista Brasileiro (PPB) encontram-se catalogados sob a sigla do partido atual que sucedeu este, a saber, o PP. O mesmo é válido para partidos como o MDB (que sucedeu o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, MDB) e o Democratas (DEM), que sucedeu o Partido da Frente Liberal (PFL). A Tabela 11, na sequência, apresenta as condenações totais de Prefeitos considerando o respectivo partido político, sem a segregação em Instância Originária ou Recursal.

<sup>46</sup> As incompletudes da base de dados do TSE e do TRE não permitiram a elaboração de tabela que abrangesse as eleições anteriores ao ano de 2000.

**Tabela 11 - Frequência de condenações criminais totais por partido político (1992-2016)**

<b>Partido Político</b>	<b>Condenações prescritas</b>	<b>%</b>	<b>Condenações não prescritas</b>	<b>%</b>	<b>Total de Condenações</b>	<b>%</b>
MDB	28	35,5	64	27,1	92	28,7
PP	23	29,2	78	33,0	101	32,0
PDT	14	17,7	44	18,6	58	18,5
PT	4	5,0	9	3,8	13	4,2
PTB	3	3,8	12	5,1	15	4,9
PSDB	2	2,5	11	4,8	13	4,2
DEM	5	6,3	13	5,5	18	5,8
PSB	0	0,0	3	1,3	3	1,00
Demais	0	0,0	2	0,8	2	0,70
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>236</b>	<b>100,0</b>	<b>315</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa

Como pode ser percebido, os partidos com maior número de condenações pela 4ª CCriminal entre os anos de 1992 e 2016 são, respectivamente, PP (101 condenações), MDB (92 condenações) e PDT (58 condenações). Esse comportamento se mantém quando analisadas separadamente as condenações não prescritas, mas difere nas condenações prescritas. Nessa última situação, o MDB possui o maior número de condenações (28 condenações), seguido do PP (23 condenações) e do PDT (14 condenações). De um modo geral, portanto, a distribuição das condenações entre os partidos parece ser proporcional à distribuição das prefeituras ocupadas pelos respectivos partidos no estado ao longo do período analisado (cf. Tabela 10, acima).

A Tabela 12, a seguir, traz as condenações da 4ª CCriminal atuando como Instância Originária para julgamento de Prefeitos Municipais.

**Tabela 12 - Frequência de condenações criminais em instância originária por partido político (1992-2016)**

<b>Partido Político</b>	<b>Condenações prescritas</b>	<b>%</b>	<b>Condenações não prescritas</b>	<b>%</b>	<b>Total de Condenações</b>	<b>%</b>
MDB	21	36,2	37	24,0	58	27,4
PP	17	29,3	54	35,1	71	33,5
PDT	11	19,0	31	20,0	42	19,8
PT	3	5,2	5	3,2	8	3,8
PTB	1	1,7	6	3,9	7	3,3
PSDB	0	0,0	7	4,6	7	3,3
DEM	5	8,6	12	7,8	17	8,0
PSB	0	0,0	2	1,4	2	0,9
DEMAIS	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>	<b>100,0</b>	<b>154</b>	<b>100,0</b>	<b>212</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa

Restringindo a observação aos casos em que a 4ª CCriminal atuou como instância originária, os partidos com maior número de condenações entre os anos de 1992 e 2016 foram, respectivamente, PP (71 condenações), MDB (58 condenações) e PDT (42 condenações). Essa ordem se modifica quando analisadas isoladamente as condenações prescritas, situações que ocorreram em 21 oportunidades com Prefeitos do MDB, em 17 com gestores do PP e 11 com autoridades do PDT. A Tabela 13 apresenta as condenações da 4ª CCriminal atuando como Instância Recursal para julgamento de Prefeitos Municipais.

**Tabela 13 - Frequência de condenações criminais em instância recursal por partido político (1992-2016)**

<b>Partido Político</b>	<b>Condenações prescritas</b>	<b>%</b>	<b>Condenações não prescritas</b>	<b>%</b>	<b>Total de Condenações</b>	<b>%</b>
MDB	7	33,4	27	33,0	34	33,0
PP	6	28,6	24	29,3	30	29,1
PDT	3	14,3	13	15,8	16	15,5
PT	1	4,7	4	4,9	5	4,9
PTB	2	9,5	6	7,3	8	7,7
PSDB	2	9,5	4	4,9	6	5,9
DEM	0	0,0	1	1,2	1	1,0
PSB	0	0,0	1	1,2	1	1,0
DEMAIS	0	0,0	2	2,4	2	1,9
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	<b>82</b>	<b>100,0</b>	<b>103</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa

Em sua atuação como Instância Recursal, entre os anos de 1992 e 2016, a 4ª CCriminal condenou 34 Prefeitos Municipal do MDB, 30 do PP e 16 do PDT. Esse mesmo comportamento se observa com relação às condenações prescritas e não prescritas. A Tabela 14 apresenta a frequência de ações penais relatadas e de condenações por Origem do Relator.

**Tabela 14 - Frequência de ações penais e de condenações por Origem do Relator**

<b>Origem do Relator</b>	<b>Nº ações relatadas</b>	<b>%</b>	<b>Nº condenações</b>	<b>%</b>
Judiciário	1100	64,1	206	65,4
MP	531	30,9	105	33,4
OAB	85	5,0	4	1,2
<b>Total</b>	<b>1716</b>	<b>100,0</b>	<b>315</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa

As informações da Tabela 14 demonstram a prevalência de ações relatadas por Desembargadores com origem no Poder Judiciário. Esse número é duas vezes maior que o relatado por Desembargadores do MP e treze vezes maior que o de Desembargadores

oriundos da OAB. Entretanto, os Desembargadores provenientes do quinto constitucional da OAB condenam proporcionalmente menos que os demais. Desembargadores do Judiciário e do MP têm percentual de 19% de condenações, enquanto os da OAB, apenas 5%<sup>47</sup>.

Além de conhecer o perfil das autoridades políticas responsabilizadas criminalmente, outra importante informação que a presente pesquisa compilou foram os tempos de tramitação das ações criminais na 4ª CCriminal com as respectivas decisões, conforme resume a Tabela 15.

**Tabela 15 - Tempos médios de tramitação das ações penais na 4ª CCriminal**

<b>Decisão</b>	<b>Tempo médio de tramitação</b>
Arquivamento da denúncia	7 meses
Prescrição (geral)	2 anos e 8 meses
Prescrição em Instância Originária	3 anos
Prescrição em Instância Recursal	1 ano 6 meses e 15 dias
Declinação (geral)	2 anos e 2 meses
Declinação por incompetência da 4ª CCriminal	5 meses
Declinação por Inconstituc. da Lei 10.628/2002	3 anos e 6 meses
Declinação por perda do mandato	2 anos e 6 meses
Declinação pelo cancelamento da Súmula 394-STF	3 anos e 15 dias
Condenação (geral)	2 anos 9 meses e 7 dias
Condenação não prescrita (geral)	2 anos 9 meses e 15 dias
Condenação em Instância Originária	3 anos 1 mês e 20 dias
Condenação não prescrita em Instância Originária	3 anos e 10 dias
Condenação em Instância Recursal	2 anos e 15 dias
Condenação não prescrita em Instância Recursal	1 ano 10 meses 15 dias

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

Em delitos ambientais, o tempo médio até a condenação em instância originária é de 32 meses, ou 960 dias. Nos casos de ausência de remessa de informações ao MP, o prazo médio transcorrido é de 22,5 meses, ou 675 dias. Na categoria residual *outros crimes* o tempo médio de tramitação até a condenação é de 28,80 meses, ou 864 dias.

Por sua vez, para condenar um prefeito municipal em instância originária pelo cometimento de crime de corrupção, a 4ª Câmara Criminal leva em média 40,15 meses, i.e., 3 anos, 4 meses e 5 dias, ou cerca de 1.222 dias. Há inclusive casos que levam mais de 12 anos entre a distribuição da ação e a condenação pela Câmara Especializada.

A Tabela 16 traz a frequência de ações penais e condenações por tipo de crime.

<sup>47</sup> Esse percentual foi apurado levando em consideração o número de condenações e o número de ações relatadas. I.e., Judiciário = 206/1100, MP = 105/531 e OAB = 4/85.



**Tabela 16 - Frequência de ações penais e condenações por tipo de crime**

<b>Tipo de Crime</b>	<b>Nº Ações</b>	<b>%</b>	<b>Nº Condenações</b>	<b>%</b>
Corrupção política	1208	70,3	270	85,7
Omissão de Informações ao MP	55	3,2	4	1,3
Ambientais	153	9,1	16	5,1
Outros	300	17,4	25	7,9
<b>Total</b>	<b>1716</b>	<b>100,0</b>	<b>315</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa

As informações coletadas demonstram que em torno de 70% das ações penais da 4ª CCriminal entre 1992 e 2016 trataram de crimes de corrupção política cometidos por prefeitos ou ex-prefeitos. Quanto às condenações, esse percentual sobe para 85%.

Além disso, crimes de corrupção política geram proporcionalmente mais condenações que os demais crimes. Eles têm percentual de 22% de condenações, enquanto a omissão de informações ao MP, 7%; crimes ambientais, 10% e os outros crimes, apenas 8%<sup>48</sup>.

Quanto às declinações de competência, a Tabela 17 discrimina as principais causas que geraram tais movimentações nas ações criminais da 4ª CCriminal.

**Tabela 17 - Frequência de Declinações de competência pela 4ª CCriminal (1992/2016)**

<b>Causa da declinação</b>	<b>Nº de casos</b>	<b>%</b>
Cancelamento da Súmula 394-STF	57	10,3
Inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002	160	28,8
Perda do mandato	157	28,4
Incompetência da 4ª CCriminal	181	32,5
<b>Total</b>	<b>555</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborado pelo autor, com dados da pesquisa.

Em relação ao total de 1716 ações julgadas pela 4ª CCriminal do TJRS, 555 delas foram declinadas, o que perfaz um percentual geral de 32,3%.

Sobre as causas da declinação, em 57 ações ela ocorreu pelo cancelamento da Súmula 394-STF (10,3%) e em 160 pela inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002 (28,8%). Nesses casos os julgadores registraram explicitamente essas razões para declinar. Já os 157 casos de declinação identificados como perda de mandato (28,4%) se deram após aquelas decisões do STF e reafirmam a tese de que a perda de mandato implica em fim da jurisdição do TJ. Em síntese, todos esses 374 casos de declinação (67,5%) se deram pelo término do mandato, ainda que explicitamente motivados por diferentes razões (perda de mandato, cancelamento

<sup>48</sup> Esse percentual foi apurado levando em consideração o número de condenações e o número de casos. I.e., corrupção política = 270/1208; omissão de informações ao MP = 4/55; ambientais = 16/153 e outros = 25/300.

da Súmula 394 e inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002). Nos outros 181 casos, i.e. 33%, a declinação ocorreu pela incompetência da 4ª Câmara Criminal, especialmente em questões envolvendo delitos da alçada da Justiça Federal e Eleitoral.

Quanto à prescrição de ações na 4ª CCriminal, a Tabela 18 apresenta o momento em que o perecimento do direito estatal de processar e/ou punir ocorreu.

**Tabela 18 – Frequência de Prescrições em ações da 4ª CCriminal (1992-2016)**

<b>Momento da prescrição</b>	<b>Nº de casos</b>	<b>%</b>
Antes do recebimento da denúncia	31	21,4
Após o recebimento da denúncia	112	78,6
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

Em relação ao total de 1716 ações, 143 delas, ou seja, 8,4% prescreveram. Destas, a maior parcela prescreveu após o recebimento da denúncia, ou seja, no curso da tramitação na 4ª CCriminal.

Quanto à prescrição por espécie de crime, os dados coletados indicam que 94 processos prescritos (65,7%) dizem respeito à crimes de corrupção política, i.e., vinculados ao exercício do cargo de Prefeito ou em razão deste. Além disso, 15 processos prescritos (10,5%) tratam de crimes ambientais e 30 processos (21,0%) correspondem a outros delitos (e.g., dano, ameaça, homicídio, dentre outros).

Sobre o perfil das punições criminais aos Prefeitos, a Tabela 19, abaixo, apresenta os tipos de penas aplicadas pela 4ª CCriminal em suas condenações.

**Tabela 19 - Frequência e tipos de penalidades aplicadas**

<b>Tipo de Pena</b>	<b>Nº de casos</b>
Detenção ou reclusão	315
Suspensão ou substituição da pena	193
Multa e/ou serviços comunitários	177
Suspensão dos direitos políticos	95

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

Finalmente, quanto ao funcionamento da 4ª CCriminal do TJRS como Instância Recursal, as informações compiladas no banco de dados apontam que, de um total de 221 decisões em recursos, 103 delas, i.e. 46,6%, foram condenatórias. Em 173 recursos (78% do total), a Câmara manteve a decisão de 1ª Instância. São 95 condenações e 78 absolvições

confirmadas pelo TJRS. Nos outros 48 recursos (22% do total), houve reforma da decisão de 1ª Instância. São 8 condenações e 40 absolvições.

Encerrada essa análise descritiva, o subitem a seguir trata da correlação entre as variáveis dependente e explicativas.

## 5.2 ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS

A ausência de multicolinearidade entre as variáveis explicativas é um pressuposto básico para garantir resultados representativos em uma regressão multivariada, linear ou logística (FIGUEIREDO FILHO ET AL, 2011, 2015). Nos casos de variáveis com alta correlação, sugere-se que estas não sejam incluídas simultaneamente no modelo, dado que poderiam estar capturando um mesmo fenômeno. Para a presente pesquisa foram estabelecidos índices de correlação superiores a 0,90 como critério para exclusão de variáveis, indicando alta correlação.

Com base nos dados da Matriz de Correlação, as variáveis espectro político de centro e MDB apresentaram alto nível de correlação, igual a 0,908. Desse modo, as variáveis *dummy* representativas do partido político do réu e do espectro ideológico do partido político serão incluídas em modelos distintos de regressão.

As demais variáveis não apresentam correlação acima do nível aceitável, i.e., possibilitam a obtenção de resultados representativos com a utilização dos modelos de regressão abaixo apresentados. Como o número de variáveis é muito extenso e a matriz de correlação delas decorrente é muito grande, ela não foi incluída na dissertação, uma vez que não há espaço disponível para tanto no formato de folha utilizado. Dito isso, caso seja necessário, a matriz de correlação pode ser disponibilizada a pedido sem qualquer óbice.

## 5.3 ANÁLISE DOS MODELOS DE REGRESSÃO

Para mapear os cenários decorrentes do julgamento de autoridades pela 4ª CCriminal do TJRS, e buscando empregar a base de dados compilada no decorrer da presente pesquisa a partir do trabalho inicial de Bento (2017), as hipóteses de pesquisa foram testadas em três diferentes modelos de regressão logística e em dois modelos de regressão linear.

Num primeiro modelo (Modelo 1), que visa apurar a probabilidade de condenação de autoridades políticas, foi utilizada como variável dependente dicotômica a ocorrência de

*Condenação*, com a inclusão de variáveis explicativas *dummys* do partido político do réu e, alternativamente, com a sua substituição pelo espectro ideológico do partido político do réu. A probabilidade de condenação foi apurada sob três perspectivas com relação à 4ª CCriminal: i) de forma geral, i.e., incluindo ações originárias e recursos; ii) como Instância Originária e, iii) como Instância Recursal. Trata-se do modelo principal da pesquisa e é com base nele que estão estruturadas as hipóteses de pesquisa.

Em um segundo modelo (Modelo 2), a variável dependente dicotômica é ocorrência de *Condenação sem prescrição*, com a inclusão de variáveis explicativas *dummys* do partido político do réu substituídas, posteriormente, pelo espectro ideológico do partido político do réu. A probabilidade de condenação sem prescrição igualmente foi apurada de forma geral e também considerando a 4ª CCriminal como instância originária ou câmara recursal.

O Modelo 3 utiliza como variável dependente dicotômica a ocorrência de prescrição, com a inclusão de variáveis explicativas *dummys* do partido político do réu, substituídas, posteriormente, pelo espectro ideológico do partido político do réu. A probabilidade de prescrição foi apurada de forma geral e também considerando a 4ª CCriminal como instância originária ou câmara recursal.

Já o Modelo 4 empregou a regressão linear para apurar os fatores que impactam na severidade da pena de reclusão e/ou detenção. A variável dependente contínua corresponde ao tempo pena de detenção ou reclusão, com a inclusão de variáveis independentes *dummys* do partido político do réu, substituídas, posteriormente, pelo espectro ideológico do partido político do réu. Os fatores que impactam na intensidade da pena foram apurados de forma geral e também considerando a 4ª CCriminal como instância originária ou câmara recursal.

Por fim, o Modelo 5 empregou a regressão linear para apurar os fatores que impactam na celeridade do julgamento de ações penais contra autoridades políticas. A variável dependente contínua corresponde ao tempo de tramitação da ação, com a inclusão de variáveis independentes *dummys* do partido político do réu, substituídas, posteriormente, pelo espectro ideológico do partido político do réu. Os fatores que impactam na intensidade da pena foram apurados de forma geral e também considerando a 4ª CCriminal como instância originária ou câmara recursal.

Quanto ao Modelo 1, repisa-se que será realizada análise pormenorizada com vistas à aferição das hipóteses de pesquisa. Os demais modelos terão suas informações mais relevantes sucintamente cotejadas para fins de ampliar o escopo dos resultados do trabalho, subsidiando, assim, estudos futuros sobre o *accountability legal* e o foro especial, no TJRS e no Brasil mais amplamente.

A Tabela 20, na sequência, reúne os diferentes modelos de regressão utilizados na presente pesquisa, de forma a permitir consulta mais fácil quando da apresentação e análise dos resultados.

**Tabela 20 - Modelos de regressão utilizados na pesquisa**

Modelo	Medida	Variável Dependente	Tipo de Regressão	Modelos Alternativos
1	Probabilidade de condenação	Condenação	Logística	<b>1A</b> – Condenação geral (com partido político) <b>1B</b> – Condenação geral (com espectro ideológico) <b>1C</b> – Condenação em Instância Originária (com partido político) <b>1D</b> – Condenação em Instância Originária (com espectro ideológico) <b>1E</b> – Condenação em Instância Recursal (com partido político) <b>1F</b> – Condenação em Instância Recursal (com espectro ideológico)
2	Probabilidade de condenação sem declaração de prescrição	Condenação sem declaração de prescrição	Logística	<b>2A</b> – Condenação geral sem prescrição (com partido político) <b>2B</b> – Condenação geral sem prescrição (com espectro ideológico) <b>2C</b> – Condenação em Instância Originária sem prescrição (com partido político) <b>2D</b> – Condenação em Instância Originária sem prescrição (com espectro ideológico) <b>2E</b> – Condenação em Instância Recursal sem prescrição (com partido político) <b>2F</b> – Condenação em Instância Recursal sem prescrição (com espectro ideológico)
3	Probabilidade de ocorrência de prescrição	Prescrição	Logística	<b>3A</b> – Prescrição geral (com partido político) <b>3B</b> – Prescrição geral (com espectro ideológico) <b>3C</b> – Prescrição em Instância Originária (com partido político) <b>3D</b> – Prescrição em Instância Originária (com espectro ideológico) <b>3E</b> – Prescrição em Instância Recursal (com partido político) <b>3F</b> – Prescrição em Instância Recursal (com espectro ideológico)
4	Severidade da pena de reclusão e/ou detenção	Pena fixada	Linear	<b>4A</b> – Severidade geral da pena (com partido político) <b>4B</b> – Severidade geral da pena (com espectro ideológico) <b>4C</b> – Severidade da pena em Instância Originária (com partido político) <b>4D</b> – Severidade da pena em Instância Originária (com espectro ideológico) <b>4E</b> – Severidade da pena em Instância Recursal (com partido político) <b>4F</b> – Severidade da pena em Instância Recursal (com espectro ideológico)
5	Celeridade processual	Tempo de tramitação	Linear	<b>5A</b> – Tempo geral de julgamento (com partido político) <b>5B</b> – Tempo geral de julgamento (espectro ideológico) <b>5C</b> – Tempo de julgamento em Instância Originária (com partido político) <b>5D</b> – Tempo de julgamento em Instância Originária (com espectro ideológico) <b>5E</b> – Tempo de julgamento em Instância Recursal (com partido político) <b>5F</b> – Tempo de julgamento em Instância Recursal (com espectro ideológico)

Fonte: elaborado pelo autor

A Tabela 21 apresenta os resultados das regressões logísticas para identificar a probabilidade de condenação pela 4º CCriminal. São apresentados 3 diferentes modelos, que analisam o comportamento geral da 4ª CCriminal (1A e 1B), sua atuação como Instância Originária (1C e 1D) e Recursal (1E e 1F) e, em cada um deles, foi incluída inicialmente a variável explicativa partido político substituída, posteriormente, pelo espectro ideológico do partido político do réu, parâmetros esses definidos na Tabela 20 (p. 75).

**Tabela 21 - Probabilidade de condenação de prefeitos pelo TJRS**

Variável Dependente: Condenação

Variáveis explicativas	Modelo Geral		Instância Originária		Instância Recursal	
	(1A)	(1B)	(1C)	(1D)	(1E)	(1F)
MDB	-0,224 (0,358)	N.A.	-0,053 (0,462)	N.A.	-1,138 (0,806)	N.A.
PP	0,093 (0,361)	N.A.	0,361 (0,461)	N.A.	-1,017 (0,850)	N.A.
DEM	0,259 (0,460)	N.A.	0,748 (0,547)	N.A.	-3,255** (1,527)	N.A.
PSB	-0,955 (0,711)	N.A.	-0,640 (0,881)	N.A.	-0,219 (1,856)	N.A.
PTB	-0,638 (0,440)	N.A.	-0,853 (0,591)	N.A.	-0,701 (0,923)	N.A.
PDT	-0,245 (0,369)	N.A.	0,019 (0,469)	N.A.	-1,460* (0,864)	N.A.
PT	-0,624 (0,451)	N.A.	-0,571 (0,576)	N.A.	-1,126 (1,055)	N.A.
Demais partidos	-0,330 (0,887)	N.A.	-19,460 (10352,130)	N.A.	0,060 (1,506)	N.A.
Partidos de Esquerda	N.A.	-0,164 (0,184)	N.A.	-0,068 (0,222)	N.A.	-0,251 (0,438)
Partidos de Direita	N.A.	0,186 (0,160)	N.A.	0,257 (0,193)	N.A.	0,003 (0,381)
Alta disposição para a política	-0,144 (0,114)	-0,155 (0,112)	-0,361*** (0,139)	-0,379*** (0,135)	0,360 (0,288)	0,401 (0,277)
Média disposição para a política	0,149 (0,114)	0,160 (0,112)	0,364*** (0,139)	0,384*** (0,135)	-0,353 (0,289)	-0,396 (0,277)
Número de réus	-0,58 (0,045)	-0,054 (0,045)	-0,165*** (0,062)	-0,159*** (0,061)	0,054 (0,091)	0,034 (0,088)
Micro Municípios	-0,015 (0,363)	0,066 (0,355)	-0,445 (0,422)	-0,253 (0,408)	1,156 (0,989)	0,867 (0,937)
Municípios Pequenos	0,415 (0,313)	0,527* (0,306)	0,094 (0,357)	0,317 (0,344)	1,524* (0,888)	1,281 (0,845)
Municípios Médios	-0,018 (0,376)	0,102 (0,366)	-0,183 (0,433)	0,044 (0,419)	0,452 (1,008)	0,181 (0,905)
Tempo de existência do Município	-0,003 (0,002)	-0,003 (0,002)	-0,005** (0,002)	-0,005** (0,002)	-0,006 (0,006)	-0,005 (0,005)
Região Centro Ocidental	0,481 (0,396)	0,493 (0,391)	0,509 (0,455)	0,503 (0,445)	0,149 (1,210)	-0,252 (1,118)
Região Centro Oriental	-0,170 (0,421)	-0,213 (0,416)	-0,214 (0,506)	-0,383 (0,499)	-0,175 (1,137)	-0,510 (1,044)
Região Metropolitana	-0,232 (0,366)	-0,215 (0,362)	-0,230 (0,427)	-0,213 (0,419)	-0,873 (1,099)	-1,166 (0,995)
Região Nordeste	0,535 (0,389)	0,559 (0,385)	0,485 (0,455)	0,490 (0,446)	-0,023 (1,126)	-0,327 (1,029)
Região Noroeste	0,062 (0,343)	0,098 (0,338)	-0,205 (0,405)	-0,183 (0,397)	0,045 (1,007)	-0,247 (0,904)
Região Sudeste	0,481 (0,386)	0,503 (0,383)	0,128 (0,482)	0,138 (0,473)	0,716 (1,043)	0,239 (0,947)
PIB per capita	0,128* (0,074)	0,141* (0,074)	0,126 (0,091)	0,141 (0,090)	0,173 (0,179)	0,127 (0,171)
IDHM	-1,073 (2,070)	-0,734 (2,064)	-0,336 (2,510)	0,394 (2,488)	-2,321 (5,114)	-2,767 (4,965)
Índice de Gini	-0,045 (1,330)	-0,123 (1,308)	-0,240 (1,597)	-0,325 (1,553)	1,604 (3,386)	0,785 (3,286)
Recebimento de Royalties de Petróleo	-0,188 (0,281)	-0,109 (0,271)	-0,172 (0,325)	-0,061 (0,310)	-0,365 (0,798)	-0,728 (0,727)
Crime de corrupção	0,378* (0,232)	0,364 (0,231)	-0,015 (0,248)	-0,014 (0,246)	20,217 (11512,279)	20,350 (11818,951)
Crime de omissão de informações ao MP	0,328 (0,586)	0,256 (0,582)	0,204 (0,676)	0,092 (0,666)	21,149 (11512,279)	21,041 (11818,952)
Crimes ambientais	-0,106 (0,346)	-0,090 (0,344)	-0,448 (0,388)	-0,477 (0,388)	20,902 (11512,279)	20,809 (11818,951)
Relator do MP	0,152 (0,146)	0,153 (0,145)	0,247 (0,174)	0,261 (0,173)	-0,330 (0,356)	-0,308 (0,340)
Relator da Advocacia	-1,039** (0,538)	-0,980* (0,536)	-0,890 (0,622)	-0,806 (0,618)	-1,554 (1,272)	-1,473 (1,244)
Tempo de tramitação	0,015*** (0,003)	0,015*** (0,003)	0,027*** (0,004)	0,027*** (0,004)	0,005 (0,006)	0,004 (0,006)
Nº volumes do processo	0,055** (0,018)	0,056*** (0,018)	0,038* (0,023)	0,038* (0,023)	0,101* (0,053)	0,073 (0,049)
Referência ao TCE RS	1,004*** (0,149)	0,996*** (0,148)	1,020*** (0,183)	0,991*** (0,180)	0,682** (0,348)	0,660** (0,338)
<b>Constante</b>	-1,790 (1,794)	-2,331 (1,746)	-1,973 (2,188)	-2,749 (2,090)	-20,009 (11512,280)	-19,656 (11818,952)
<b>-2 Log Likelihood</b>	1412,831	1421,993	1016,676	1035,459	244,530	251,731
<b>Cox &amp; Snell</b>	0,122	0,117	0,128	0,116	0,241	0,215
<b>Nagelkerke</b>	0,199	0,191	0,229	0,209	0,321	0,288
<b>Acerto do Modelo</b>	82,50%	82,20%	86,30%	86,30%	70,10%	69,70%
<b>Nº de Observações</b>	1.716	1.716	1.495	1.495	221	221

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

Obs. Erro padrão entre parênteses \*\*\* significativo ao nível de 0.01; \*\* significativo ao nível de 0.05; \* significativo ao nível de 0.10

A Tabela 22, a seguir, apresenta as razões das chances de condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal, reunindo apenas as variáveis estatisticamente significativas até o nível de 0.10.

**Tabela 22 - Probabilidade de condenação de prefeitos pelo TJRS: razões das chances das variáveis com significância estatística a 0.10, 0.05 e 0.10.**

Variáveis explicativas	Modelo Geral		Instância Originária		Instância Recursal	
	(1A)	(1B)	(1C)	(1D)	(1E)	(1F)
DEM	-	N.A.	-	N.A.	0,039**	N.A.
PDT	-	N.A.	-	N.A.	0,232*	N.A.
Alta disposição para a política	-	-	0,697***	0,684***	-	-
Média disposição para a política	-	-	1,439***	1,468***	-	-
Número de réus	-	-	0,848***	0,853***	-	-
Municípios pequenos	-	1,694*	-	-	4,590*	-
Tempo de existência do Município	-	-	0,995**	0,995**	-	-
PIB per capita	1,00*	1,152*	-	-	-	-
Crime de corrupção	1,46*	-	-	-	-	-
Relator com origem na Advocacia	0,354**	0,375*	-	-	-	-
Tempo de tramitação	1,015***	1,015***	1,027***	1,028***	-	-
Nº volumes do processo	1,056***	1,057***	1,038*	1,039*	1,106*	-
Referência ao TCE RS	2,729***	2,708***	2,774***	2,693***	1,978**	1,934**

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

\*\*\* significativo ao nível de 0.01; \*\* significativo ao nível de 0.05; \* significativo ao nível de 0.10

Adicionalmente, a Tabela 23, na sequência, apresenta a probabilidade de condenação sem ocorrência de prescrição.



**Tabela 23 - Probabilidade de condenação de prefeitos pelo TJRS sem ocorrência de prescrição**

Variável Dependente: Condenação sem ocorrência de prescrição						
Variáveis explicativas	Modelo Geral		Instância Originária		Instância Recursal	
	(2A)	(2B)	(2C)	(2D)	(2E)	(2F)
MDB	-0,475 (0,384)	N.A.	-0,596 (0,476)	N.A.	-0,706 (0,771)	N.A.
PP	-0,032 (0,384)	N.A.	0,047 (0,470)	N.A.	-0,537 (0,809)	N.A.
DEM	0,011 (0,491)	N.A.	0,291 (0,566)	N.A.	-1,607 (1,439)	N.A.
PSB	-0,755 (0,719)	N.A.	-0,658 (0,874)	N.A.	0,576 (1,932)	N.A.
PTB	-0,674 (0,472)	N.A.	-0,986* (0,612)	N.A.	-0,338 (0,902)	N.A.
PDT	-0,384 (0,394)	N.A.	-0,299 (0,480)	N.A.	-1,061 (0,844)	N.A.
PT	-0,844* (0,500)	N.A.	-1,113* (0,640)	N.A.	-0,757 (1,045)	N.A.
Demais partidos	-0,017 (0,869)	N.A.	-19,089 (10948,806)	N.A.	0,934 (1,496)	N.A.
Partidos de Esquerda	N.A.	-0,085 (0,205)	N.A.	0,060 (0,253)	N.A.	-0,247 (0,441)
Partidos de Direita	N.A.	0,287* (0,176)	N.A.	0,425** (0,219)	N.A.	0,144 (0,368)
Alta disposição para a política	-0,077 (0,126)	-0,076 (0,124)	-0,241 (0,156)	-0,255* (0,152)	0,295 (0,285)	0,311 (0,276)
Média disposição para a política	0,083 (0,126)	0,082 (0,125)	0,246 (0,156)	0,261* (0,152)	-0,289 (0,285)	-0,306 (0,277)
Número de réus	-0,055 (0,048)	-0,050 (0,048)	-0,122* (0,064)	-0,112* (0,064)	-0,026 (0,091)	-0,040 (0,089)
Micro Municípios	0,129 (0,395)	0,204 (0,386)	-0,389 (0,464)	-0,205 (0,447)	1,476 (1,059)	1,463 (1,031)
Municípios Pequenos	0,327 (0,341)	0,430 (0,333)	-0,107 (0,389)	0,111 (0,374)	1,665* (0,974)	1,657* (0,952)
Municípios Médios	-0,016 (0,411)	0,100 (0,399)	-0,254 (0,474)	-0,041 (0,457)	0,698 (1,094)	0,725 (1,000)
Tempo de existência do Município	-0,003 (0,002)	-0,003 (0,002)	-0,005* (0,003)	-0,005* (0,003)	-0,005 (0,005)	-0,004 (0,005)
Região Centro Ocidental	0,642 (0,436)	0,613 (0,430)	0,608 (0,508)	0,551 (0,497)	1,067 (1,252)	0,448 (1,127)
Região Centro Oriental	-0,122 (0,476)	-0,195 (0,470)	-0,387 (0,592)	-0,584 (0,585)	0,650 (1,201)	0,056 (1,067)
Região Metropolitana	-0,043 (0,411)	-0,083 (0,405)	-0,136 (0,485)	-0,197 (0,476)	-0,127 (1,170)	-0,711 (1,026)
Região Nordeste	0,346 (0,443)	0,323 (0,438)	0,184 (0,527)	0,141 (0,518)	0,208 (1,200)	-0,379 (1,064)
Região Noroeste	0,057 (0,387)	0,046 (0,381)	-0,240 (0,460)	-0,282 (0,452)	0,322 (1,075)	-0,230 (0,932)
Região Sudeste	0,741* (0,427)	0,713* (0,423)	0,429 (0,528)	0,395 (0,521)	1,172 (1,123)	0,490 (0,983)
PIB per capita	0,119 (0,080)	0,133* (0,079)	0,106 (0,101)	0,126 (0,100)	0,188 (0,173)	0,151 (0,167)
IDHM	0,462 (2,289)	0,760 (2,284)	0,022 (2,830)	0,770 (2,805)	4,554 (5,087)	4,154 (5,063)
Índice de Gini	-0,317 (1,450)	-0,398 (1,428)	-1,520 (1,774)	-1,470 (1,730)	3,409 (3,352)	2,677 (3,286)
Recebimento de Royalties de Petróleo	-0,135 (0,307)	-0,044 (0,296)	0,027 (0,352)	0,163 (0,336)	-0,562 (0,868)	-0,768 (0,792)
Crime de corrupção	0,338 (0,262)	0,327 (0,261)	-0,126 (0,280)	-0,129 (0,278)	20,224 (11817,097)	20,277 (11963,273)
Crime de omissão de informações ao MP	0,502 (0,596)	0,443 (0,592)	0,387 (0,686)	0,244 (0,678)	21,064 (11817,097)	21,058 (11963,273)
Crimes ambientais	-0,230 (0,399)	-0,192 (0,397)	-0,611 (0,452)	-0,603 (0,451)	20,591 (11817,097)	20,417 (11963,273)
Relator do MP	0,220 (0,159)	0,220 (0,159)	0,351* (0,193)	0,362* (0,191)	-0,271 (0,353)	-0,256 (0,340)
Relator da Advocacia	-0,988* (0,611)	-0,947 (0,609)	-0,890 (0,744)	-0,823 (0,741)	-1,205 (1,249)	-1,144 (1,228)
Tempo de tramitação	0,009*** (0,003)	0,009*** (0,003)	0,018*** (0,004)	0,018*** (0,004)	0,001 (0,006)	0,000 (0,005)
Nº volumes do processo	0,069*** (0,019)	0,069*** (0,019)	0,063*** (0,023)	0,062*** (0,023)	0,064 (0,047)	0,053 (0,044)
Referência ao TCE RS	0,869*** (0,163)	0,869*** (0,162)	0,954*** (0,203)	0,945*** (0,201)	0,338 (0,347)	0,307 (0,338)
<b>Constante</b>	-2,953 (1,972)	-3,620 (1,925)	-1,467 (2,439)	-2,721 (2,342)	-26,818 (11817,098)	-26,184 (11963,274)
<b>-2 Log Likelihood</b>	1219,667	1226,451	855,353	868,867	251,476	255,278
<b>Cox &amp; Snell</b>	0,084	0,081	0,087	0,079	0,162	0,147
<b>Nagelkerke</b>	0,153	0,147	0,180	0,163	0,221	0,201
<b>Acerto do Modelo</b>	86,40%	86,50%	89,70%	89,70%	66,50%	67,00%
<b>Número de Observações</b>	1.716	1.716	1.495	1.495	221	221

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

Obs. Erro padrão entre parênteses. \*\*\* significativo ao nível de 0.01; \*\* significativo ao nível de 0.05; \* significativo ao nível de 0.10

A seguir, a Tabela 24 traz as razões das chances da probabilidade de condenação de Prefeitos Municipais sem a ocorrência de prescrição.

**Tabela 24 - Probabilidade de condenação de prefeitos pelo TJRS sem ocorrência de prescrição: razões das chances das variáveis com significância estatística a 0.10, 0.05 e 0.10.**

Variáveis explicativas	Modelo Geral		Instância Originária		Instância Recursal	
	(2A)	(2B)	(2C)	(2D)	(2E)	(2F)
PTB	-	N.A.	0,373*	N.A.	-	N.A.
PT	0,430*	N.A.	0,329*	N.A.	-	N.A.
Partidos de Direita	N.A.	1,332*	N.A.	1,530**	N.A.	-
Alta disposição para a política	-	-	-	0,755*	-	-
Média disposição para a política	-	-	-	1,299*	-	-
Número de réus	-	-	0,885*	0,894*	-	-
Municípios Pequenos	-	-	-	-	5,286*	5,246*
Tempo de existência do Município	-	-	0,995*	0,995*	-	-
Região Sudeste	2,098*	2,039*	-	-	-	-
PIB per capita	-	1,143*	-	-	-	-
Relator do MP	-	-	1,421*	1,436*	-	-
Relator da Advocacia	0,372*	-	-	-	-	-
Tempo de tramitação	1,009***	1,009***	1,018***	1,019***	-	-
Nº volumes do processo	1,071***	1,072***	1,065***	1,064***	-	-
Referência ao TCE RS	2,384***	2,385***	2,597***	2,573***	-	-

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

\*\*\* significativo ao nível de 0.01; \*\* significativo ao nível de 0.05; \* significativo ao nível de 0.10

Adicionalmente, a Tabela 25, na sequência, traz os resultados da regressão multivariada que visa analisar as variáveis independentes correlacionadas a severidade das penas aplicadas, i.e., ao tempo fixado como pena de reclusão e/ou detenção.

**Tabela 25 – Severidade das penas de detenção e reclusão na 4ª CCriminal do TJRS**

Regressão Linear – Variável dependente tempo de condenação em meses

Variáveis explicativas	Modelo Geral		Instância Originária		Instância Recursal	
	(4A)	(4B)	(4C)	(4D)	(4E)	(4F)
MDB	-7,698 (6,468)	N.A.	-16,877* (42,712)	N.A.	0,288 (9,968)	N.A.
PP	-9,062 (6,562)	N.A.	-17,969* (9,330)	N.A.	2,988 (10,188)	N.A.
DEM	-8,600 (8,305)	N.A.	-15,852 (11,026)	N.A.	28,738 (25,803)	N.A.
PSB	-22,367 (15,044)	N.A.	-27,492* (16,221)	N.A.	N.I.	N.A.
PTB	-3,546 (8,064)	N.A.	-10,740 (11,998)	N.A.	2,020 (11,867)	N.A.
PDT	-8,432 (6,764)	N.A.	-13,588 (9,660)	N.A.	-6,193 (11,173)	N.A.
PT	-14,669* (8,197)	N.A.	-20,902* (11,319)	N.A.	4,488 (14,767)	N.A.
Demais partidos	32,576** (16,503)	N.A.	N.I.	N.A.	46,093 (28,140)	N.A.
Partidos de Esquerda	N.A.	-4,853 (3,448)	N.A.	-0,758 (4,362)	N.A.	-3,699 (6,298)
Partidos de Direita	N.A.	-1,248 (2,933)	N.A.	-1,508 (3,613)	N.A.	2,430 (5,280)
Alta disposição para a política	3,591 (3,542)	4,491 (3,428)	5,264 (4,301)	4,024 (4,171)	-8,067 (7,046)	-6,634 (6,760)
Média disposição para a política	2,418 (2,982)	1,852 (2,989)	3,478 (3,626)	2,699 (3,563)	-8,489 (6,397)	-7,271 (6,247)
Número de réus	1,342* (0,753)	1,640** (0,747)	2,413** (1,038)	2,753*** (1,029)	-0,194 (1,354)	-0,446 (1,266)
Micro Municípios	5,571 (6,999)	5,909 (6,963)	3,119 (8,194)	4,232 (8,096)	5,483 (19,078)	25,010 (15,792)
Municípios Pequenos	0,455 (6,180)	0,637 (6,109)	-0,728 (6,986)	0,081 (6,893)	6,567 (17,975)	25,308* (14,671)
Municípios Médios	4,510 (7,273)	9,413 (7,036)	2,122 (8,397)	5,317 (8,047)	5,280 (21,738)	32,730** (15,810)
Tempo de existência do Município	-0,038 (0,036)	-0,046 (0,036)	-0,051 (0,043)	-0,052 (0,042)	-0,089 (0,073)	-0,090 (0,066)
Região Centro Ocidental	4,278 (7,211)	-0,716 (7,000)	7,030 (7,950)	5,467 (7,782)	7,037 (21,393)	-19,114 (16,144)
Região Centro Oriental	13,412 (8,394)	8,445 (8,210)	1,144 (10,147)	0,108 (9,924)	28,463 (21,190)	3,954 (16,212)
Região Metropolitana	6,075 (7,004)	0,627 (6,756)	-1,040 (7,676)	-2,106 (7,582)	21,683 (21,429)	-5,276 (15,300)
Região Nordeste	7,258 (7,320)	3,596 (7,151)	-0,846 (8,361)	0,305 (8,226)	14,718 (21,143)	-11,724 (15,477)
Região Noroeste	8,010 (6,738)	2,630 (6,474)	4,605 (7,527)	3,255 (7,309)	12,400 (19,979)	-12,541 (14,117)
Região Sudeste	8,169 (6,932)	3,874 (6,706)	2,125 (8,781)	2,724 (8,229)	10,691 (19,093)	-12,166 (13,640)
PIB per capita	0,285 (1,256)	0,347 (1,254)	0,992 (1,514)	1,063 (1,509)	1,729 (2,533)	1,681 (2,376)
IDHM	71,755* (42,044)	67,734 (41,463)	114,727** (54,585)	106,748** (53,779)	72,164 (78,719)	82,180 (72,133)
Índice de Gini	21,958 (24,654)	27,226 (24,412)	-41,442 (31,115)	-37,289 (30,302)	186,045*** (49,532)	175,832*** (44,485)
Recebimento de Royalties de Petróleo	0,041 (5,486)	1,541 (5,123)	5,698 (6,363)	6,772 (5,938)	-10,645 (15,698)	3,736 (12,266)
Crime de corrupção	8,260* (4,328)	9,442** (4,318)	5,883 (4,573)	5,819 (4,544)	N.I.	N.I.
Crime de omissão de informações ao MP	-4,270 (11,232)	-4,771 (11,247)	-6,396 (13,519)	-8,564 (13,389)	-12,305 (20,254)	-10,741 (19,932)
Crimes ambientais	-5,411 (6,723)	-4,499 (6,743)	-8,783 (7,529)	-7,993 (7,390)	-13,702 (13,463)	-22,210* (12,412)
Relator do MP	-0,940 (2,574)	-0,566 (2,584)	2,577 (3,103)	3,038 (3,079)	-1,414 (5,465)	-2,701 (5,073)
Relator da Advocacia	-7,027 (9,897)	-7,365 (9,982)	-2,966 (11,499)	-3,584 (11,509)	-44,565** (19,839)	-42,784** (19,434)
Tempo de tramitação	0,009 (0,045)	-0,006 (0,045)	0,033 (0,066)	0,024 (0,065)	-0,028 (0,076)	-0,020 (0,069)
Nº volumes do processo	1,362*** (0,333)	1,361*** (0,334)	1,608*** (0,417)	1,597*** (0,416)	0,638 (0,644)	0,801 (0,602)
Referência ao TCE RS	3,408 (2,683)	3,156 (2,677)	1,074 (3,261)	1,161 (3,202)	7,949 (5,833)	8,337 (5,374)
<b>Constante</b>	-53,585 (34,002)	-56,103* (34,022)	-43,823 (42,712)	-55,578 (42,210)	-124,359* (69,760)	-121,313* (63,676)
<b>Estatística F</b>	3,115	3,339	2,619	2,870	1,522	1,696
<b>Prob.&gt;F</b>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,091	0,050
<b>R² ajustado</b>	0,210	0,194	0,223	0,219	0,166	0,183
<b>Nº Observações</b>	315	315	212	212	103	103

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

Obs. Erro padrão entre parênteses. \*\*\* significativo ao nível de 0.01; \*\* significativo ao nível de 0.05; \* significativo ao nível de 0.10

Com base nas informações apresentadas, o subitem a seguir realiza uma análise das hipóteses visando identificar fatores preditivos da condenação criminal de Prefeitos Municipais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

#### 5.4 ANÁLISE DAS HIPÓTESES TESTADAS

Para a identificação dos fatores preditivos da condenação de Prefeitos Municipais no TJRS entre 1992 e 2016, foram formuladas 15 hipóteses, já apresentadas na Tabela 3. O referencial teórico e empírico trazidos nos Capítulos 2 e 3 serviu de subsídio para identificar o impacto das características do réu, do ambiente político local e do funcionamento do sistema de justiça nas condenações de autoridades políticas.

Quanto às hipóteses relacionadas às características do réu,  $H_{1A}$  estabelece que o partido político do réu impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Referida hipótese foi testada em modelos que, separadamente, contemplaram o partido político (modelos 1A, 1C e 1E) e o espectro do partido político do réu (Modelos 1B, 1D e 1F). Adicionalmente, o Modelo 2 testou a probabilidade de condenação sem ocorrência de prescrição.

Os resultados obtidos em relação à hipótese  $H_{1A}$  indicam que as variáveis MDB, PP, PSB, PTB, PT, Demais partidos, além dos espectros políticos de Esquerda e Direita não apresentaram significância estatística ao modelo a 10%. Já as variáveis DEM e PDT apresentaram significância estatística a 5% e 10%, respectivamente, no que se refere à atuação da 4ª CCriminal como Instância Recursal (Modelo 1E). A presença de réu desses dois partidos reduz a chance de condenação em relação a réus do PSDB (variável omissa) em 3,9% e 23,2%, respectivamente.

Conforme o Modelo 2C, a presença de réus do PTB e PT reduzem as chances de condenação sem ocorrência de prescrição em 62,7% e 32,9%, respectivamente, em relação a réus do PSDB (variável omissa). Já nos Modelos 2B e 2D, a presença de réu de partido político com espectro ideológico de direita representa uma redução nas chances de condenação sem prescrição quando comparado com réu de partido de centro (variável omitida), com níveis de significância a 10% e 5%, respectivamente.

Assim, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{1A}$ . Entretanto, não há resultados estatisticamente significativos sobre a influência do partido político do réu no incremento ou na redução das chances de condenação geral pela 4ª CCriminal (Modelos 1A e 1B) e como Instância Originária (Modelos 1C e 1D).

$H_{1B}$  estabelece que a ocupação anterior do réu impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. A hipótese foi testada com variáveis *dummy* que relacionam a alta, média ou baixa disposição para a carreira política, com base nas informações apresentadas pelo candidato ao TSE.

Os resultados obtidos em relação à hipótese  $H_{1B}$  indicam que as variáveis alta e média disposição para a vida política apresentaram significância estatística a 1% nos modelos 1C e 1D (ambos de Instância Originária). Dessa forma, ocupação anterior fortemente associada à vida política (e.g. advogado e político) reduz em cerca de 30% as chances de condenação quando comparada a réu de ocupação com baixa disposição para a vida política (variável omissa). Por outro lado, ocupação anterior com média disposição para a vida política (e.g. trabalhadores autônomos) representa um aumento em torno de 45% nas chances de condenação em relação a réus com baixa disposição para a vida política (e.g. trabalhadores manuais). Comportamento semelhante das variáveis foi identificado no Modelo 2 (condenação sem prescrição), no entanto com nível de significância de apenas 10%. Assim, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{1B}$ .

$H_{1C}$  estipula que o número de réus impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Os resultados obtidos em relação a essa variável apresentam significância estatística a 1% nos modelos 1C e 1D (Instância Originária), Como demonstra a Tabela 21, o maior número de réus representa uma redução nas chances de condenação, com um impacto de cerca de 15% a cada novo réu trazido ao processo. Comportamento semelhante das variáveis foi identificado no Modelo 2, com nível de significância a 10%. Logo, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{1C}$ .

Quanto às hipóteses relacionadas às características do ambiente político local ( $H_2$ ),  $H_{2A}$  estipula que o tamanho da população do município (apurada por meio de dados do Censo de 2000 do IBGE) impacta na condenação de prefeitos pela Câmara Criminal.

As informações da Tabela 20 apontam uma significância estatística a 10% para a variável Municípios de Pequeno Porte (entre 10 e 50 mil habitantes) nos modelos 1B (Modelo Geral com espectro político partidário) e 1E (Instância Recursal com partido político). As chances de condenações são elevadas em cerca de 70% e 360%, respectivamente, ao julgar o gestor de município com população entre 10 e 50 mil habitantes, quando comparados com municípios acima de 100 mil habitantes (variável omissa).

Sobre a probabilidade de condenação sem prescrição, os Modelos 2E e 2F apontam para um incremento em torno de 430% nas chances de condenação quando o município é de

pequeno porte, quando comparado com município de grande porte (mais de 100 mil habitantes). Assim, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{2A}$ .

Para  $H_{2B}$ , a antiguidade do município em anos (apurada entre a data de instalação do município e a distribuição da ação) impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal.

Os resultados obtidos em relação a essa variável apresentam significância estatística a 5% nos modelos 1C e 1D (Instância Originária). O impacto estimado é de uma redução das chances de condenação em cerca de 5% a cada ano de existência do município. Comportamento semelhante, porém com nível de significância a 10%, foi apurado nos Modelos 2C e 2D, reduzindo assim as chances de condenação sem ocorrência de prescrição. Assim, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{2B}$ .

$H_{2C}$  estipula que a localização do município, conforme a classificação em mesorregiões, impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Os resultados obtidos em relação a essa variável apresentaram significância estatística a 10% no Modelos 2A e 2B, indicando que municípios da região sudeste aumentam as chances de condenação sem ocorrência de prescrição em aproximadamente 100% quando comparados com municípios da mesorregião sudoeste do RS (categoria omissa). Logo, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{2C}$ .

Conforme  $H_{2D}$ , o PIB per capita do Município impacta na condenação de Prefeitos pela Câmara Especializada. Os resultados obtidos em relação a essa variável apresentaram significância estatística a 10% nos modelos 1A e 1B, indicando que PIB per capita mais elevados impactam no aumento das chances de condenação. Esse comportamento também foi apurado no Modelo 2B, incrementando as chances de condenação sem ocorrência de prescrição. Dessa forma, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{2D}$ .

Para  $H_{2E}$ , o IDHM impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Entretanto, os resultados obtidos em relação a essa variável não apresentaram significância estatística a 10% em nenhum dos modelos. Logo, não se pode aceitar a hipótese  $H_{2E}$ .

$H_{2F}$  estipula que o Coeficiente de Gini do Município impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Os resultados obtidos em relação a essa variável não apresentaram significância estatística a 10% em nenhum dos modelos. Logo, não se pode aceitar a hipótese  $H_{2F}$ .

Segundo  $H_{2G}$ , o recebimento de receitas de royalties por exploração de petróleo no Município impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. No entanto, os resultados obtidos em relação a essa variável não apresentaram significância estatística a 10% em nenhum dos modelos. Logo, não se pode aceitar a hipótese  $H_{2G}$ .

Quanto às hipóteses relacionadas às características do funcionamento do sistema de justiça,  $H_{3A}$  define que o tipo de crime impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Os resultados obtidos em relação a essa variável apresentaram significância estatística a 10% no modelo 1A indicam que o processamento por crime de corrupção aumenta as chances de condenação em 46% em relação a outros crimes (categoria omissa). Assim, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{3A}$ .

$H_{3B}$  estabelece que a origem do relator - no Judiciário, no MP ou na OAB, impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Os resultados obtidos em relação a essa variável apresentaram significância estatística a 5% no modelo 1A e a 10% no Modelo 1B, indicando que a relatoria de Desembargador oriundo da advocacia representa uma redução nas chances de condenação em cerca de 65% em relação àquela de julgador do Judiciário (variável omissa). O Modelo 2A aponta comportamento semelhante para reduzir as chances de condenação sem prescrição. Ademais, os Modelos 2C e 2D indicam que a relatoria de Desembargador oriundo da carreira do MP representa um incremento nas chances de condenação sem prescrição em mais de 40% quando comparada com Desembargador oriundo do Judiciário. Assim, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{3B}$ .

$H_{3C}$  estipula que o tempo de tramitação do processo impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Os resultados apresentaram significância estatística a 1%, tanto nos Modelos 1A e 1B (Condenações Gerais) quanto nos Modelos 1C e D (Condenações da 4ª CCriminal como Instância Originária).

Como demonstra a Tabela 21, nos Modelos Gerais (1A e 1B) cada mês no tempo de tramitação incrementa as chances de condenação em cerca de 1,5%. Em se tratando de Instância Recursal (Modelos 1C e 1D), o incremento nas chances de condenação é de mais de 2,5% para cada mês a mais de tramitação. Já os Modelos 2A, 2B, 2C e 2D indicam que cada mês a mais de tramitação aumenta as chances de condenação sem prescrição em aproximadamente 9% (Modelos Gerais) e 20% (Instância Originária). Logo, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{3C}$ .

Conforme  $H_{3D}$ , o número de volumes do processo impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Os resultados obtidos em relação a essa variável apresentaram significância estatística 1%, nos Modelos 1A e 1B, e a 10%, nos Modelos 1C, 1D e 1E.

No Modelo Geral, cada volume adicional na ação incrementa em cerca de 5,5% as chances de condenações criminais de Prefeitos. Em se tratando de Instância Originária, as chances são incrementadas em cerca de 4%. Já no caso da Instância Recursal (Modelo 1E), as chances de condenação são aumentadas em aproximadamente 10%, como demonstra a Tabela

21. Segundo os Modelos 2A e 2B, cada volume adicional incrementa em cerca de 7% as chances de condenação sem ocorrência de prescrição, enquanto os Modelos 2C e 2D indicam um aumento de 6,5% nas chances de condenação sem prescrição. Logo, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{3D}$ .

Por fim,  $H_{3E}$  estipula que a existência de referência à auditoria do Tribunal de Contas no Relatório e Voto impacta na condenação de Prefeitos pela 4ª CCriminal. Como indica a Tabela 20, essa variável apresenta forte significância (1% nos modelos 1A, 1B, 1C e 1D e 5% nos modelos 1E e 1F). Assim, a menção à atuação da Corte de Contas aumenta em aproximadamente 170% as chances de condenação. Em se tratando de julgamento na esfera recursal, as chances de condenação são incrementadas em aproximadamente 100%.

Segundo os Modelos 2A e 2B as chances de condenação sem ocorrência de prescrição são aumentadas em 140% pela presença de referência à atuação do TCE, enquanto os Modelos 2C e 2D, em 160%. Assim, não se pode rejeitar a hipótese  $H_{3E}$ .

A Tabela 26, na sequência, apresenta a relação das hipóteses que não se pode aceitar e aquelas que não se pode rejeitar. As hipóteses não aceitas são aquelas que não restaram estatisticamente significativas em nenhum modelo examinado, ao passo que as hipóteses que não se podem rejeitar são aquelas que apresentaram significância estatística em pelo menos um modelo examinado acima.

**Tabela 26 - Subhipóteses de pesquisa não aceitas e não rejeitadas**

Subhipóteses	Não se pode aceitar	Não se pode rejeitar
$H_{1A}$ – O partido político do Réu impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{1B}$ – A ocupação anterior do Réu impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{1C}$ – O número de Réus no processo impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{2A}$ – O tamanho da população do Município impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{2B}$ – O tempo de existência do Município impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{2C}$ – A localização do Município impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{2D}$ – O PIB per capita do Município impacta nas condenações de autoridades políticas.		X
$H_{2E}$ – O IDHM impacta nas condenações de autoridades políticas.	X	
$H_{2F}$ – O Coeficiente de Gini impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	X	
$H_{2G}$ – O recebimento de receitas de royalties por exploração de petróleo no Município impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.	X	
$H_{3A}$ – O tipo de crime impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{3B}$ – A origem do Relator do processo impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{3C}$ – O tempo de tramitação do processo impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{3D}$ – O número de volumes do processo impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X
$H_{3E}$ – A referência a Auditoria do Tribunal de Contas impacta nas condenações criminais de autoridades políticas.		X

Fonte: elaborada pelo autor.



## 5.5 ANÁLISE DOS MODELOS COMPLEMENTARES

Além dos modelos principais, já discutidos no decorrer da pesquisa, foram testados modelos complementares, com a intenção de identificar: fatores preditivos das prescrições de ações criminais contra Prefeitos (Modelo 3); fatores que impactam na severidade das penas de reclusão e detenção impostas (Modelo 4); e, fatores que impactam na celeridade processual, i.e., no tempo de tramitação da ação (Modelo 5).

Quanto à probabilidade de prescrição em ações contra Prefeitos Municipais, dados do Apêndice D não indicam forte correlação entre partido político e espectro político partidário do réu e maiores chances de ocorrência de prescrição. A correlação entre DEM, PDT e PT e aumento das chances de ocorrência de prescrição se dá em Instância Originária com significância a 10% e carece de investigações adicionais.

Foi identificada correlação, com nível de significância de 5%, no Modelo Recursal entre o aumento do número de réus e o incremento das chances de prescrição da ação criminal. Nesse caso, cada réu aumenta em cerca de 30% as chances de ocorrência de prescrição.

Quanto às mesorregiões, o Apêndice D aponta uma redução de 60% nas chances de prescrição da ação em caso de município da mesorregião metropolitana em relação àqueles da região sudoeste, com nível de significância de 5% e 10% (Modelo Geral). Redução das chances de prescrição da ação também de verificam no Modelo de Instância Recursal, com destaque para município das mesorregiões centro oriental, metropolitana, nordeste, noroeste e sudeste, quando comparados aqueles da mesorregião sudoeste.

O IDHM apresenta impacto diminuto na redução das chances de prescrição, com significância a 5%. Em denúncias envolvendo crimes de corrupção, com nível significância a 1% no Modelo Geral e em Instância Originária, e a 5% em Instância Recursal, identificou-se redução nas chances de prescrição, de cerca de 50%, 55% e 85%, respectivamente,

Com significância a 1%, o Apêndice D aponta que, no Modelo Geral, o incremento de um mês no tempo de tramitação eleva em 1,4% as chances de ocorrência de prescrição. Em Instância Originária, cada mês adicional aumenta as chances de ocorrência de prescrição em 2,5%.

Por derradeiro, o Modelo Geral, com significância a 5%, aponta um aumento de 60% nas chances de ocorrência de prescrição quando presente referência à auditoria do TCE no Relatório e Voto.

Quanto à severidade das penas de reclusão/detenção impostas, a Tabela 25 demonstra que um aumento o número de réus, do IDHM e de volumes da ação estão correlacionados a uma maior severidade das penas de detenção e/ou reclusão, i.e., ao maior tempo de pena.

Municípios de médio porte, i.e., entre 50 e 100 mil habitantes estão correlacionados a um aumento da severidade das penas enquanto a presença de Relator oriundo das carreiras da Advocacia reduzem a severidade das penas aplicadas.

A Tabela 27, na sequência, apresenta a relação das hipóteses que não se pode aceitar e aquelas que não se pode rejeitar.

**Tabela 27 - Subhipóteses de pesquisa não aceitas e não rejeitadas (probabilidade de prescrição)**

Subhipóteses	Não se pode aceitar	Não se pode rejeitar
H <sub>1A</sub> – O partido político do Réu impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>1B</sub> – A ocupação anterior do Réu impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>1C</sub> – O número de Réus no processo impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>2A</sub> – O tamanho da população do Município impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>2B</sub> – O tempo de existência do Município impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>2C</sub> – A localização do Município impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>2D</sub> – O PIB per capita do Município impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>2E</sub> – O IDHM impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>2F</sub> – O Coeficiente de Gini impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>2G</sub> – O recebimento de receitas de royalties por exploração de petróleo no Município na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>3A</sub> – O tipo de crime impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas..		X
H <sub>3B</sub> – A origem do Relator do processo impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>3C</sub> – O tempo de tramitação do processo impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>3D</sub> – O número de volumes do processo impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>3E</sub> – A referência a Auditoria do Tribunal de Contas impacta na prescrição de ações criminais de autoridades políticas.		X

Fonte: elaborada pelo autor.

Quanto à celeridade processual, no Modelo Geral e em Instância Originária, a presença de réu do MDB, PP, DEM e PDT está correlacionado a um aumento do tempo de tramitação da ação, com significância a 1%, quando comparado a réu do PSDB. No caso do PTB, o nível de significância é de 10%.

Os resultados dos Modelos de Regressão Linear 5A, 5B, 5C e 5D indicam uma correlação significativa a 1% entre o número de réus e o aumento no tempo de tramitação da ação. Já o tempo de existência do município (em anos) está correlacionado à redução do tempo de tramitação da ação.

Municípios da mesorregião sudeste estão correlacionados a um aumento no tempo de tramitação da ação quando comparados com municípios da mesorregião sudoeste, com nível de significância de 5%.

Além disso, Prefeito ou ex-Prefeito de município que recebe royalties de petróleo está correlacionado a um aumento no tempo de tramitação da ação.

Denúncia por crime de negativa de remessa de informações ao MP reduz o tempo médio de tramitação da ação, com significância a 1% no Modelo Geral e em Instância Originária. Isso pode se explicar pela relativa simplicidade dessas demandas, que geralmente prescindem de maior instrução processual e dilação probatória.

A relatoria de processo por Desembargador egresso da carreira do MP, aumenta o tempo de tramitação da ação quando comparado com Desembargador com origem no Judiciário. No entanto, essa correlação se dá a nível de 10% e apenas no Modelo de Instância Recursal. Já a relatoria de processo por Desembargador com origem na advocacia está correlacionada à redução do tempo médio de tramitação da ação, com significância de 1% no Modelo Geral e em Instância Originária.

Por fim, o aumento do número de volumes do processo está correlacionado a um aumento no tempo de tramitação da ação, com nível de significância a 1% em todos os modelos.

A Tabela 28, a seguir, apresenta a relação das hipóteses que não se pode aceitar e aquelas que não se pode rejeitar.

**Tabela 28 - Subhipóteses de pesquisa não aceitas e não rejeitadas (celeridade processual)**

Subhipóteses	Não se pode aceitar	Não se pode rejeitar
H <sub>1A</sub> – O partido político do Réu impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>1B</sub> – A ocupação anterior do Réu impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>1C</sub> – O número de Réus no processo impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>2A</sub> – O tamanho da população do Município impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>2B</sub> – O tempo de existência do Município impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>2C</sub> – A localização do Município impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>2D</sub> – O PIB per capita do Município impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>2E</sub> – O IDHM impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>2F</sub> – O Coeficiente de Gini impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.	X	
H <sub>2G</sub> – O recebimento de receitas de royalties por exploração de petróleo no Município impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>3A</sub> – O tipo de crime impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>3B</sub> – A origem do Relator do processo impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>3C</sub> – O tempo de tramitação do processo impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.	N.A.	N.A.
H <sub>3D</sub> – O número de volumes do processo impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X
H <sub>3E</sub> – A referência a Auditoria do Tribunal de Contas impacta no tempo de tramitação de ações criminais de autoridades políticas.		X

Fonte: elaborada pelo autor.

## 6 CONCLUSÕES

É notório que o Poder Judiciário vem assumindo o protagonismo nas ações de enfrentamento à corrupção política no Brasil. Paralelamente a isso, outros atores institucionais ganharam destaque na detecção e investigação de crimes alcançados pelo foro especial (TAYLOR; BURANELLI, 2007, PRAÇA; TAYLOR, 2014). Na esfera federal, e.g, o Ministério Público Federal, a Polícia Federal (PF), a Receita Federal do Brasil (RFB) e o Tribunal de Contas da União (TCU), assim como estratégias de articulação e cooperação interinstitucional como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), coordenada pelo Ministério da Justiça, e o Fórum Nacional de Combate à Corrupção, coordenado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Em âmbito subnacional, as articulações interinstitucionais para enfrentamento da corrupção ainda suscitam dúvidas e carecem de trabalhos acadêmicos sistemáticos, por exemplo, sobre a coordenação entre Polícias (especialmente a Civil), Ministério Público, Judiciário e Tribunais de Contas, além mesmo do papel porventura indutor de tais iniciativas por meio de contato com órgãos federais habituados a essa atuação em conjunto.

No entanto, parecem faltar abordagens que descrevam de forma detalhada o funcionamento e as trajetórias dos atores institucionais que atuam direta ou indiretamente na responsabilização dos agentes públicos que cometem irregularidades, especialmente perante a Justiça Estadual. Para colaborar com o suprimento de parte dessas lacunas é que a pesquisa buscou examinar a política pública de *accountability legal* quanto ao processamento judicial e responsabilização criminal de autoridades políticas e, no caso específico, de prefeitos municipais do Rio Grande do Sul.

Os motivos que conduziram ao atual cenário de instabilidade não são desconhecidos, ainda que ultrapassem o escopo da pesquisa. Seja pela ausência de representatividade dos atores políticos vinculados ao Executivo e ao Legislativo, por fatores econômicos ou sociais, ou mesmo pela “criminalização da política”, não se pode deixar de colocar luz sobre o debate acerca das “regras do jogo” envolvendo o foro especial por prerrogativa de função. De mais, também é necessário ir além do simplismo e da retórica vazia que comumente cercam essas discussões.

A utilização de uma base de dados com 1716 ações penais propostas contra prefeitos municipais do Rio Grande do Sul permitiu ir além da mera obtenção de resultados estatisticamente significativos ou não, capazes de predizer uma condenação criminal. Os achados foram pontos de partida para análises complexas envolvendo características dos réus

denunciados, do sistema político que os circunda e do próprio sistema de justiça encarregado de processar e julgar essas autoridades.

Antes de uma breve síntese das informações que se consideram essenciais, é importante reafirmar que o que se quis medir na presente pesquisa não foi o nível de corrupção em determinado partido político, ideologia ou ocupação anterior exercida pelo prefeito (ou ex-prefeito). Da mesma forma, não se almejou apurar a existência de regiões mais propensas à prática de atos corruptos. O escopo da pesquisa, reside em, uma vez apresentada a denúncia pelo Ministério Público ao TJRS, compreender quais fatores podem predizer – e, quiçá, ajudar a explicar – as condenações de autoridades políticas em casos criminais. Adicionalmente buscou-se compreender o impacto das variáveis independentes nas condenações sem ocorrência de prescrição, na probabilidade de prescrição, na maior severidade das penas e na celeridade do processo, i.e., no seu maior ou menor tempo de tramitação.

Cientistas políticos e economistas sugerem que uma variedade de características dos países, dentre elas a natureza dos sistemas econômicos, políticos e sociais, podem afetar os custos e/ou benefícios esperados de ser corrupto. Além disso, os riscos de ser pego e punido estão diretamente relacionados à eficácia do sistema legal de um país. Este sistema, por sua vez, difere quanto ao grau de proteção e às possibilidades de recurso que oferece para os prejudicados pelos atos corruptos, bem como por aquilo que amplamente se denomina “cultura jurídica” (TREISMAN, 2000).

Sobre o perfil dos processos criminais de prefeitos municipais submetidos à análise da 4ª CCriminal do TJRS entre 1992 e 2016, apurou-se que em torno de 70% deles tratam de crimes corrupção política, i.e, delitos de abuso do poder confiado ao gestor. São fraudes em licitações, irregularidades em obras públicas, contratações indevidas de servidores, peculato e diversos outros tipos penais. As competências originárias definidas não excluem o papel da 4ª CCriminal como Instância Recursal, i.e., para rever decisões da Justiça de 1º Grau. Ainda que não exclusiva, a atuação da Câmara está voltada preponderantemente a julgar delitos funcionais.

A presente pesquisa conduziu a achados significativos estatisticamente e a variáveis explicativas que remanesceram com forte impacto em diversos modelos de regressão (tempo de tramitação, número de volumes da ação e referência à auditoria do TCE, por exemplo). Entretanto, é relevante expor com alguma minúcia achados ditos “intermediários”, i.e., que mesmo não resistindo a todos os modelos, podem servir como subsídio para a melhor elucidação do tema e também para a realização de futuras pesquisas.

Nesse sentido, as variáveis partido político e espectro do partido político do réu apresentaram significância estatística mais alta em alguns poucos modelos de regressão. Quanto à probabilidade de condenação (com e sem prescrição), de prescrição, ao tempo de tramitação e à severidade das penas aplicadas, os dados da pesquisa reforçam estudos anteriores ao não identificar um viés partidário nas condenações da 4ª CCriminal (DA ROS, 2014; BENTO, 2017). Ou seja, o TJRS parece de fato punir com mais frequência justamente os prefeitos daqueles partidos políticos que mais os elegem no Rio Grande do Sul, respectivamente, PP, MDB, PDT. Além disso, os três partidos com maior número de processos e condenações possuem ideologias das mais diversas, quais sejam: direita (PP), centro (MDB) e esquerda (PDT), reforçando assim a ausência de elementos que indiquem um viés partidário ou ideológico do TJRS e do comportamento médio da 4ª CCriminal nesses casos.

A ocupação anterior do réu apresentou alta significância estatística nos modelos que apuram a probabilidade de condenação em instância originária - com e sem prescrição (cf. Tabelas 22 e 24). Ocupação anterior fortemente associada à vida política reduz as chances de condenação quando comparada a réu de ocupação com baixa disposição para a vida política. Em sentido diverso, ocupação anterior com média disposição para a vida política representa um aumento nas chances de condenação. Expertise e afinidade com a vida política são fatores a serem estudados com maior profundidade em razão dos verificados efeitos na probabilidade de condenação de autoridades.

A variável número de réus apresenta alta significância estatística nos modelos que apuram a probabilidade de condenação em instância originária, com e sem prescrição. Assim, um incremento no número de réus reduz as chances de condenações pela 4ª CCriminal (cf. Tabelas 22 e 24). O aumento do número de réus eleva as chances de ocorrência de prescrição da ação, mas apenas em instância recursal (cf. Apêndice C). Maior número de réus também está relacionado à fixação de penas de detenção/reclusão mais severas (cf. Tabela 25) e a um maior tempo de tramitação da ação (cf. Apêndice E).

O porte do município apresentou resultados com maior significância estatística em alguns poucos modelos de regressão. Há um aumento das chances de condenação em casos envolvendo municípios de pequeno porte (entre 10 e 50 mil habitantes). Isso ocorre nos modelos que apuram a probabilidade de condenação (cf. Tabela 22) e de condenação sem prescrição (cf. Tabela 24). Impacto na severidade das penas foi observado para os municípios de pequeno e médio porte (50 a 100 mil habitantes), mas apenas em instância recursal (cf. Tabela 25). Município de pequeno porte também está relacionado a um aumento no tempo de

tramitação do processo (cf. Apêndice E). Não houve resultados com significância estatística no modelo que apura a probabilidade de prescrição (cf. Apêndice B)

A variável tempo de existência do município apresentou significância estatística nos modelos que apuram a probabilidade de condenação (cf. Tabela 22) e de condenação sem prescrição (cf. Tabela 24). Maior tempo de existência reduz as chances de condenação e o tempo médio de tramitação da ação (cf. Apêndice E). Não apresentou resultados com alta significância estatística nos demais modelos.

A variável mesorregião não apresentou resultados com alta significância estatística na quase totalidade dos modelos. Exceção foram os municípios da mesorregião sudeste, que apresentaram maiores chances de condenação e um aumento do tempo de tramitação da ação, quando comparados com municípios do sudoeste (cf. Tabela 24 e Apêndice E). Corroborando achados anteriores de Bento (2017), não há elementos que indiquem viés do TJ ao julgar réus de determinada região.

A variável PIB per capita apresentou resultados significativos estatisticamente apenas nos modelos que apuram a probabilidade de condenação (cf. Tabela 22) e de condenação sem prescrição (cf. Tabela 24). Seu aumento elevou discretamente as chances de condenação. Já o IDHM apresentou resultados significativos estatisticamente apenas com relação a probabilidade de prescrição (cf. Apêndice B) e à severidade da pena (cf. Tabela 25). Maiores índices reduzem as chances de prescrição e aumentam a severidade da pena. Já a variável Índice de Gini não apresentou resultados significativos estatisticamente nos principais modelos de regressão, exceto quanto ao incremento na severidade da pena e unicamente em instância recursal (cf. Tabela 25).

O recebimento de royalties de petróleo apresentou resultados significativos estatisticamente apenas no modelo que analisa a celeridade processual. A presença dessa variável aumenta o tempo de tramitação da ação (cf. Apêndice E).

Quanto ao tipo de crime, a dummy crime de corrupção apresentou resultados significativos estatisticamente elevando as chances de condenação (cf. Tabela 22) e a severidade da pena (cf. Tabela 25) e reduzindo a chance de ocorrência de prescrição (cf. Apêndice B). Já a dummy do crime de omissão de informações ao MP apresentou resultados significativos estatisticamente, reduzindo o tempo médio de tramitação (cf. Apêndice E), possivelmente pela menor complexidade desse tipo de ação.

A relatoria de Desembargador oriundo da OAB reduz as chances de condenação (cf. Tabela 22) e de condenação sem prescrição (cf. Tabela 24), assim como o tempo de



tramitação da ação (cf. Apêndice E). Por outro lado, a relatoria de Desembargador oriundo do MP aumenta as chances de condenação sem prescrição (cf. Tabela 24),.

O tempo de tramitação da ação apresenta alta significância estatística nos modelos de probabilidade de condenação e condenação sem prescrição. Seu aumento impacta no incremento das chances de condenação (cf. Tabelas 22 e 24). Não apresentou resultados com alta significância estatística nos demais modelos, exceto quanto às chances de prescrição que, como sói esperar, aumentam com o transcurso do tempo (cf. Apêndice B).

A variável número de volumes da ação apresenta alta significância estatística nos modelos de probabilidade de condenação e condenação sem prescrição. Seu aumento impacta no incremento das chances de condenação (cf. Tabelas 22 e 24) e também está relacionado a maior severidade da pena de detenção/reclusão (cf. Tabela 25). Não apresentou resultados com significância estatística no modelo que analisa a probabilidade de prescrição (cf. Apêndice B).

Já a variável referência ao TCE no relatório e voto apresentou alto impacto e significância estatística, aumentando as chances de condenação (cf. Tabela 22) e de condenação com prescrição (cf. Tabela 24). Por outro lado, a presença dessa variável aumenta as chances de prescrição (cf. Apêndice B).

Quanto aos tempos para o julgamento de ações, identificou-se que o arquivamento de uma denúncia leva em torno de 7 meses. A prescrição de ações penais originárias leva em média 3 anos. Em delitos ambientais, o tempo médio até a condenação em Instância Originária é de 2 anos e 8 meses. Nos casos de ausência de remessa de informações ao MP, o prazo médio transcorrido é de 22 meses. Já na categoria residual *outros crimes* o tempo médio de tramitação até a condenação é de 29 meses. Finalmente, para condenar um Prefeito Municipal em Instância Originária pelo cometimento de crime de corrupção, a 4ª Câmara Criminal leva em média 3 anos, 4 meses e 5 dias, i.e. 1.222 dias.

Os achados demonstram a importância de que os processos criminais apresentem um tempo de instrução condizente com a colheita de prova e com a formação de um juízo de convicção pelos julgadores. Isso em parte vai de encontro à ideia disseminada de que o maior tempo de tramitação necessariamente conduz à impunidade – i.e., à ausência de condenação. Por outro lado, é necessário salientar que a prescrição das punições criminais também está diretamente associada a um maior tempo de tramitação dos processos. Assim, incumbe ao sistema de justiça o dever de compatibilizar uma prestação jurisdicional célere e ao mesmo tempo capaz de produzir provas e enfrentar questões jurídicas por vezes extremamente complexas.

Quando se fala, por exemplo, no tempo de tramitação, as informações da presente pesquisa, ainda que careçam de estudos complementares mais detidos, indicam que os tempos de julgamento do STF não se parecem em descompasso com aqueles observados no âmbito de uma Câmara Especializada como é a 4<sup>o</sup> CCriminal do TJRS.

Além disso, o expressivo impacto do número de volumes do processo no incremento das chances de condenações criminais corrobora a ideia de que um processo bem instruído e com prova documental sólida e de qualidade pode conduzir a maior responsabilização de autoridades políticas.

Em termos de probabilidade de condenação criminal de prefeitos municipais no Rio Grande do Sul, destaca-se a persistência, na maior parte dos Modelos, daquelas variáveis explicativas relacionadas ao tempo de tramitação da ação, ao número de volumes e à referência expressa ao TCERS no relatório e voto apresentado pelo desembargador relator da ação na 4<sup>a</sup> CCriminal.

Outro achado importante está relacionado ao número de réus em um processo, que traz consigo o aumento da complexidade da ação, a necessidade de maior dilação probatória, oitiva de testemunhas e manifestações processuais das mais diversas. Maior número de réus também pode acarretar cisões processuais e deslocamento de competência para outras instâncias do Judiciário, e.g., nos casos de diplomação em outros cargos eletivos ou quando da perda da condição de autoridade submetida ao foro especial.

Em resposta à questão de pesquisa, a partir dos resultados obtidos nos modelos de regressão logística para identificar a probabilidade de condenação (cf. Tabelas 21 e 22), não podem ser aceitas as hipóteses  $H_{2E}$ ,  $H_{2F}$  e  $H_{2G}$ . Ou seja, as variáveis relacionadas ao IDHM, ao Coeficiente de Gini e ao recebimento de receitas de royalties por exploração de petróleo no município não impactam nas condenações de autoridades. Já as demais hipóteses não podem ser rejeitadas. Esses resultados confirmam que fatores relacionados ao réu, ao ambiente político local e ao funcionamento do sistema de justiça impactam na condenação criminal de Prefeitos Municipais no TJRS.

Futuros estudos podem incluir outras variáveis ainda, a saber: medidas mais diretas das capacidades estatais dos municípios examinados; tramitação interna dos feitos no âmbito do Ministério Público Estadual e intercâmbio de informações entre MP, Judiciário e Tribunais de Contas; atuação de instâncias investigativas (e.g. Polícia Civil), comparações analíticas quanto aos tempos de processamento e julgamento de ações criminais e sua compatibilidade (ou não) em relação às ações envolvendo o foro especial em outras instâncias, desagregação dos tipos penais e diplomas legais citados, entre outros. Estudos adicionais também podem

analisar questões como a estruturação de varas judiciais especializadas ou até mesmo “exclusivas” para processar e julgar prefeitos e outras autoridades políticas.

Deixar de levar em conta os efeitos concretos das mudanças no sistema de justiça (e.g. como vem procedendo o STF ao julgar incidentes processuais e questões de ordem para mudar entendimentos consolidados) pode acarretar efeitos indesejados em todo o sistema de responsabilização criminal de autoridades, especialmente com o aumento da morosidade, das prescrições, e, especialmente, das não-decisões. Aprofundar a análise dessas informações pode inclusive abrir novas frentes de estudo a respeito da rede de atores institucionais que cooperam com o sistema de justiça formal nas fases de detecção e investigação de autoridades com foro privilegiado junto o TJRS.

Importa reafirmar o impacto da prova técnica, da adequada instrução processual e da razoável duração do processo nas chances de condenações de Prefeitos Municipais pelo TJRS. Esse trinômio também está fortemente correlacionado à imposição de penas mais severas e à redução das chances de prescrição.

Se a efetividade do sistema de *accountability legal* na resolução das demandas envolvendo altas autoridades vem sendo muito questionada, garantir o adequado funcionamento desse sistema pode ser uma importante medida para alcançar resultados institucional e socialmente mais propensos a controlar a corrupção política no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ADUT, Ari. Scandal as Norm Entrepreneurship Strategy: Corruption and the French Investigating Magistrates. **Theory and Society**, vol. 33, n. 5, p. 529-578, out. 2004.

\_\_\_\_\_. **On Scandal: Moral Disturbances in Society, Politics, and Art**. New York: Cambridge University Press, 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). 2018. **Royalties e outras participações**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em 11 abr. 2018

ARANTES, Rogério. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Educ. 2002.

\_\_\_\_\_. 2017. **A ascensão das instituições de controle no Brasil: causas, consequências e perspectivas**. Conferência Magna. Disponível em: <http://mpc.ba.gov.br/m/wp-content/uploads/2017/12/Ao-abordar-a-realidade-atual.pdf>. Acessado em 20 de abr. 2018.

Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). **Juízes contra a Corrupção**. Brasília: AMB, 2007.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL - Escritório no Brasil/IPEA, 2011. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1550.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf), acessado em 03 de fevereiro de 2017.

BECKER, Howard S. **Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance**. New York: Free Press, 1963.

BELÉM, Orlando C. N. **Do Foro Privilegiado à Prerrogativa de Função**. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2008, 166p.

BENTO, Juliane Sant'Ana. **Julgar a política: lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul (1992-2016)**. Tese, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul, 2017, 243p.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código Penal Comentado**, 5ª ed. atual., São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Penal: parte geral 1**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOVENS, Mark. Public Accountability. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR, Lawrence E.; POLLITT, Christopher, eds. **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, jul. 2007

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 07 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n. 8.038, de 28 de maio de 1990**. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8038.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8038.htm) Acesso em 07/12/2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em 07 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm). Acesso em 07/12/2016.

BRITO, Orlange Maria. Imunidade parlamentar no Brasil antes e depois da Emenda Constitucional nº 35, de 2001. **Revista de Informação Legislativa**, v. 44, n. 173, p. 239-254, jan/mar. 2007.

CALGARO, Fernanda; RAMALHO, Renan; GARCIA, Gustavo. 2016. Câmara cassa mandato de Eduardo Cunha por 450 votos a 10. **G1 Política**, set. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/09/camara-cassa-mandato-de-eduardo-cunha-por-450-votos-10.html>. Acessado em 02 de jan. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2017. **CCJ dá início à tramitação da PEC que acaba com foro privilegiado**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/549554-CCJ-DA-INICIO-A-TRAMITACAO-DA-PEC-QUE-ACABA-COM-FORO-PRIVILEGIADO.html>. Acessado em 20 mai. 2018.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate sobre a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº14. Brasília, maio-agosto de 2014, p. 255-295.

CARVALHO, E.; GOMES, J. M. W.; GAMA NETO, R. J. B. Pretores condenando a casta? A atuação do supremo Tribunal federal no julgamento das ações penais originárias. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo, 2017.

CONGRESSO EM FOCO. 2018. **STF levou 1.183 dias até a primeira condenação na Lava Jato. Moro condenou 132 no período**. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/stf-levou-1-183-dias-ate-primeira-condenacao-na-lava-jato-moro-condenou-132-no-periodo>. Acessado em 12 jun. 2018.

CONSULTOR JURÍDICO, 2017. **Foro privilegiado**: Supremo em Números não pode ser "Números Supremos". Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-mar-28/lenio-streck-supremo-numeros-nao-numeros-supremos>. Acessado em 12 jun. 2018.

\_\_\_\_\_, 2017a. **Ao culpar STF por falta de condenações, pesquisa faz manipulação, diz Gilmar**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-fev-16/gilmar-critica-estudo-tenta-culpar-stf-falta-condenacoes>. Acessado em 12 jun. 2018.

DA ROS, Luciano. 2009. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Em Busca de um Padrão de Interação. **Política Hoje**, v. 18, n.1, p. 29-53, 2009.

\_\_\_\_\_. **Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil**. 2014. Tese, Doutorado em Ciência Política, University of Illinois at Chicago, 395p., 2014.

\_\_\_\_\_. Legal Accountability Regimes and Judicial Responses to Corruption in Three Brazilian States. In: XXXIV International Congress of the Latin American Studies Association. New York: **LASA Papers**, 2016.

\_\_\_\_\_. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMANN, Fabiano, org. **Sociologia Política das Instituições Judiciais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2017.

DELLA PORTA, Donatella. A Judges' Revolution? Political Corruption and the Judiciary in Italy. **European Journal of Political Research**, v. 39, n. 1, p. 1-21, jan. 2001.

FALCÃO, Joaquim; MORAES, Alexandre de; HARTMANN, Ivar Alberto. 2015. **IV Relatório Supremo em Números: o Supremo e o Ministério Público**. FGV-RIO, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15543>. Acesso em 05/12/2016.

FALCÃO, Joaquim et al. 2017. **V Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Foro Privilegiado**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18097>. Acesso em 09/05/2018.

FGV. 2017. Informações de Jabes Pinto Rabelo. **Verbetes**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jabes-pinto-rabelo>. Acesso em 12 dez. 2017.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson et al. 2011. O que Fazer e o que Não Fazer com a Regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 44-99, 2011.

\_\_\_\_\_. 2015. **Regressão logística em Ciência Política**. Material complementar do curso Tópicos Avançados de Metodologia de Pesquisa, ministrado pelo Professor Enivaldo Rocha no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP - UFPE). 2015, 27 p.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2018. **Brasil possui ao menos 58 mil autoridades, de 40 cargos, com foro especial.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/brasil-possui-ao-menos-58-mil-autoridades-de-40-cargos-com-foro-especial.shtml>. Acessado em 12 jun. 2018

G1. 2018. STF decide restringir foro privilegiado. **G1 Política.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/ao-vivo/stf-discute-restricao-ao-foro-privilegiado.ghtml>. Acessado em 01 de jun. 2018.

GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? **Economics of Governance** v. 3, n. 1, p. 23-45, mar. 2002.

HOLLAND, Paul W. 1986. Statistics and Causal Inference. *Journal of the American Statistical Association*. Vol. 81, n. 396 (Dec.), pp. 945-960.

JOHNSTON, Michael. **Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy.** New York: Cambridge University Press, 2005.

KARKLINS, Rasma. Typology of Post-Communist Corruption. **Problems of Post-Communism**, v. 49, n. 4, p. 22-32, jul/ago. 2002.

\_\_\_\_\_. **The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies.** Armonk: M.E. Sharpe, 2005.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. **Revista USP**, n. 101, p. 113-120, 2014.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Corruption and Rent-Seeking. **Public Choice**, v. 113, n. 1-2, p. 97-125, out. 2002.

LAUREANO, Rodrigo Vargas. **Fatores institucionais explicativos das decisões do TCE-RS sobre as prestações de contas dos prefeitos municipais.** 2016. Dissertação, Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 91 p., 2016.

MACAULAY, Fiona. Federalism and State Criminal Justice Systems. In **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**, eds. Timothy J. Power and Matthew M. Taylor. South Bend: University of Notre Dame Press, p. 218-250, 2011.

MACEDO, Fausto; AFFONSO, Julia; BRANDT, Ricardo. 22 mil pessoas têm foro privilegiado no Brasil. **Estadão**, maio de 2015. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/22-mil-pessoas-tem-foro-privilegiado-no-brasil-aponta-lava-jato>. Acessado em 01 fev. de 2017.

MACEDO, Fausto; AFFONSO, Julia; COUTINHO, Mateus. 'Foro privilegiado transformou Supremo em Corte criminal', afirma juiz. **Estadão**, junho de 2016. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/foro-privilegiado-transformou-supremo-em-corte-criminal-afirma-juiz>. Acessado em 05 de janeiro de 2017.

MARENCO, Andre; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017.

MARREIRO, Flávia. 2017. Citado na Lava Jato, Moreira Franco vira ministro e ganha foro privilegiado. **El País**. Fevereiro de 2017. Disponível em [http://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/02/politica/1486069819\\_455685.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/02/politica/1486069819_455685.html), acessado em 03 de fevereiro de 2017.

MAURO, Paulo. The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis. In: Elliot, Kimberly Ann, org. **Corruption and the Global Economy**. Washington: Institute for International Economics, p. 83-107, 1997.

MCMILLAN, John; ZOIDO, Pablo. How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru. **Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 4, p. 69-92, set. 2004.

MELO, Marcus André. Crisis and Integrity in Brazil. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 2, p. 50-65, abr. 2016.

MENDONÇA, Andrey B. O Foro por Prerrogativa de Função na Espanha. **Custos Legis: Revista Eletrônica do Ministério Público Federal**, v. 4, p. 1-20, 2008.

MILITÃO, Eduardo. 2016. Joaquim Falcão critica foro privilegiado: "Só 3% foram condenados". **Correio Brasiliense**. Novembro de 2016. Disponível em [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/11/06/internas\\_polbraeco,556092/joaquim-falcao-critica-foro-privilegiado-so-3-foram-condenados.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/11/06/internas_polbraeco,556092/joaquim-falcao-critica-foro-privilegiado-so-3-foram-condenados.shtml), acessado em 12 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. 2016a. Brasil é um dos países que tem mais foro privilegiado, diz procurador. **Correio Brasiliense**. Junho de 2016. Disponível em [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/06/21/internas\\_polbraeco,537273/brasil-e-um-dos-paises-que-tem-mais-foro-privilegiado-diz-procurador.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/06/21/internas_polbraeco,537273/brasil-e-um-dos-paises-que-tem-mais-foro-privilegiado-diz-procurador.shtml), acessado em 01 de fevereiro de 2017.

MONTEIRO, Tânia; ARAÚJO, Carla. 2017. Citado na Lava Jato, Moreira Franco ganha foro privilegiado como novo ministro. **Estadão**. Fevereiro de 2017. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,citado-na-lava-jato-moreira-franco-ganha-foro-privilegiado-como-novo-ministro,70001651098>, acessado em 03 de fevereiro de 2017.

MOTTA, Severino. Janot monta grupo especial de procuradores. **Folha de São Paulo**. Fevereiro de 2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1583443-janot-monta-grupo-especial-de-procuradores.shtml>, acessado em 10/02/2017.

NETO, Alfredo Gomes. **Prescrição penal**: uma forma fácil de entender. 2. ed. São Paulo: Edijur, 2017.



O GLOBO. 2017. Estudo mostra que 68% de ações penais de quem tem foro privilegiado prescrevem ou caem para instância inferior. **O Globo Online**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/estudo-mostra-que-68-de-aco-es-penais-de-quem-tem-foro-privilegiado-prescrevem-ou-caem-para-instancia-inferior-20933954>. Acessado em 01 jun. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, jul. 1998.

OLIVEIRA, Mariana. 2016. Gilmar Mendes suspende nomeação de Lula como ministro da Casa Civil. **G1**. Março de 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/gilmar-mendes-suspende-nomeacao-de-lula-como-ministro-da-casa-civil.html>, acesso em 03 de fevereiro de 2017.

OLKEN, Benjamin A. Corruption perceptions vs. Corruption reality. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 7-8, p. 950-964, ago. 2009.

PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 449-471, jul.2013.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007.

PHILP, Mark. Defining Political Corruption. **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 436-462, ago. 1997.

POLETTI, Luma. 2016. Veja a lista dos parlamentares que são réus no STF. **Congresso em foco**. Março de 2016. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/veja-a-lista-dos-parlamentares-que-sao-reus-no-stf>, acessado em 05 de janeiro de 2017.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil. In: Power, Timothy J. and Matthew M. Taylor, eds. **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.

\_\_\_\_\_. Conclusion: The Web of Accountability Institutions in Brazil. In: Power, Timothy J. and Matthew M. Taylor, eds. **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011a.

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching Towards Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. **Latin American Politics & Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, abr. 2014.

PUPO, Amanda; MOURA, Rafael Moraes. 2018. Toffoli propõe a Cármen estender restrição de foro privilegiado. **Estadão**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,toffoli-propoe-a-carmen-sumula-vinculante-para-estender-restricao-de-foro,70002301618>. Acessado em 11 jun. 2018.

QUAH, Jon S. T. Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries. **Crime, Law and Social Change**, vol. 23, n. 1, p. 23-54, fev. 2010.

RAMALHO, Renan. STF deve julgar na próxima quarta-feira pedido que pode ampliar foro privilegiado para casos de improbidade. Maio de 2018. **G1**. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/stf-deve-julgar-na-proxima-quarta-feira-pedido-que-pode-ampliar-foro-privilegiado-para-casos-de-improbidade.ghtml>. Acessado em 08/05/2018.

RAZAFINDRAKOTO, Mireille; ROUBAUD, François. Are International Databases on Corruption Reliable? A Comparison of Expert Opinion Surveys and Household Surveys in Sub-Saharan Africa. **World Development**, vol. 38, n.8, p. 1057-1069, ago. 2010.

REDDY, Karthik; SCHULARICK, Moritz; SKRETA, Vasiliki. Immunity. **New York University**, Working Paper n. 2451/31757, abr. 2013.

RICHTER, André. Pesquisa aponta que 56% dos juízes federais apoiam extinção do foro privilegiado. **EBC - Agência Brasil**. Novembro de 2016. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/pesquisa-aponta-que-56-dos-juizes-federais-apoiam-extincao-do-foro>, acessado em 01/02/2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. New York: Cambridge University Press, 1999.

ROTHSTEIN, Bo. Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down. **Social Research**, v. 80, n.4, p.1009-1032, nov. 2013.

SALOMÃO, Lucas. Brasil está em 79º lugar entre 176 países, aponta ranking da corrupção de 2016. Janeiro de 2017. **G1**. Disponível em <http://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-esta-em-79-lugar-entre-176-paises-aponta-ranking-da-corrupcao-de-2016.ghtml>, acessado em 02 de fevereiro de 2017.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; Marc F., eds. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner, p. 13-27, 1999.

SENADO FEDERAL. 1999. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 118, de 1999-SF. Disponível em [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF\\_CPI\\_Justi%C3%A7a\\_.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF_CPI_Justi%C3%A7a_.pdf). Acessado em 23/05/2018.

SILVA, Lucas E. O.; FIGUEIREDO FILHO, Dalson. 2017. Como se julga um corrupto? Morosidade processual e severidade judicial no Brasil (1992-2015). 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política.

SILVEIRA, Matilde. Brindeiro, o engavetador-geral para os críticos, comanda Procuradoria na era FH. **O Globo**. Disponível em <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/brindeiro-engavetador-geral-para-os-criticos-comanda-procuradoria-na-era-fh-21529163#ixzz5Ex3x9pe9>. Acessado em 08/05/2018.

SIMPSEY, Alberto. **Why Governments and Parties Manipulate Elections: Theory, Practice, and Implications**. New York: Cambridge University Press, 2013.

SOUSA, Luís de. Hard responses to corruption: Penal standards and the repression of corruption in Britain, France and Portugal. **Crime, Law and Social Change**, v. 38, n. 3, p.267-294, out. 2002.

STEMLER, Igor T. S. V.; SOARES, Gabriela M. A.; SADEK, Maria T.A. Tribunal do Júri: condenações e absolvições. **Revista CNJ**, Brasília, v. 2, p. 12-23, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). 2016. **Regimento Interno do STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em 07/12/2016.

\_\_\_\_\_. Atuação de magistrados instrutores agiliza tramitação de processos penais no STF. **Notícias STF**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188495>, acessado em 10/02/2017.

\_\_\_\_\_. 2018. STF conclui julgamento e restringe prerrogativa de foro a parlamentares federais. **Notícias STF**. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332>. Acessado em 14 jun. 2018.

TAVARES FILHO, Newton. **Foro por prerrogativa de função no direito comparado**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: Brasília, 2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/25999>, acessado em 07 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Foro privilegiado: pontos positivos e negativos**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: Brasília, 2016. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2016\\_10290\\_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2016_10290_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos), acessado em 07 de janeiro de 2017.

TAYLOR, Matthew W.; BURANELLI, Vinícius C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, vol. 49, n. 1, p. 59-87, abr. 2007.

TOURINHO FILHO, Ferando da Costa. **Código de Processo Penal Comentado**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2009. **The Anti-Corruption Plain Language Guide**. Disponível em [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/ti\\_plain\\_language\\_guide?mode=window&backgroundcolor=%23222222](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/ti_plain_language_guide?mode=window&backgroundcolor=%23222222), acessado em 31 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. 2017. Sometimes bad news is good news. Disponível em [http://www.transparency.org/news/feature/americas\\_sometimes\\_bad\\_news\\_is\\_good\\_news](http://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news), consulta em 25 de janeiro de 2017, acessado em 31 de janeiro de 2017.

TREISMAN, Daniel. 2000. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. **Journal of Public Economics** 76: 399-457.

\_\_\_\_\_. 2007. What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? **Annual Review of Political Science** 10: 211-244.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). 2016. **Informações das eleições anteriores**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>. Acessado em: 07 de nov. 2017

\_\_\_\_\_. 2018. **TSE nega registro de candidatura a prefeito de Cabo Frio (RJ)**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/tse-nega-registro-de-candidatura-a-prefeito-de-cabo-frio-rj>. Acessado em: 01 jun. 2018.

VALENTE, Rubens; MATTOSO, Camila. STF não deveria julgar ações penais, diz presidente da Ajufe. **Folha de São Paulo**, Novembro de 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1832214-stf-nao-deveria-julgar-acoes-penais-diz-presidente-da-ajufe.shtml>, acessado em 05 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. 2016a. Prescrição atinge um terço de ações contra políticos no Supremo. **Folha de São Paulo**, Novembro de 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1832077-prescricao-atinge-um-terco-de-acoes-contra-politicos-no-supremo.shtml>, acessado em 05 de janeiro de 2017.

VECOSO, Fabia Fernandes Carvalho et al. 2014. A pesquisa em Direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais: matrizes de análise e aplicação no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal De Justiça. **Brazilian Journal of Empirical Legal Studies**, vol. 1, n. 1, jan 2014, p. 105-139.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV (São Paulo)**, v. 4, n.2, p. 441-464, jul-dez. 2008.

WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 328-343, Abr. 2004.

WORLD BANK. 2000. **Helping countries combat corruption: the role of the World Bank**. Washington. Disponível em <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>. Acessado em 31 jan. de 2017.



### APÊNDICE A - ESTATÍSTICAS DA PROCURADORIA DE PREFEITOS (1992/2016)

Ano	Denúncias Oferecidas	Pedidos de Arquivamento	Audiências de Instrução	Condenações	Absoluções
1992	ND	ND	ND	ND	ND
1993	48	30	3	-	-
1994	96	35	138	11	-
1995	85	120	105	26	14
1996	119	202	253	18	25
1997	80	207	235	7	10
1998	100	193	88	30	24
1999	94	163	371	15	9
2000	167	162	132	16	7
2001	66	88	263	3	7
2002	92	211	264	10	20
2003	64	272	207	21	32
2004	70	530	398	33	37
2005	73	200	-	19	53
2006	56	293	55	8	14
2007	67	249	149	6	5
2008	53	202	163	4	8
2009	36	179	163	2	7
2010	49	198	140	6	17
2011	58	157	105	6	4
2012	68	235	173	1	9
2013	23	120	68	2	2
2014	20	187	86	2	8
2015	32	194	117	3	7
2016	56	210	83	5	8
<b>Total</b>	<b>1.672</b>	<b>4.637</b>	<b>3.759</b>	<b>254</b>	<b>327</b>

Fonte: elaborado pelo autor, com dados obtidos junto ao Ministério Público do Rio Grande do Sul.

**Nota:** Os totais da presente tabela diferem daqueles apurados na base de dados da pesquisa, bem como nos modelos estatísticos de regressão logística e linear, uma vez que as informações coletadas junto aos Informativos do MP RS consideram explicitamente apenas os processos julgados em Instância Originária pela 4ª CCriminal do Tribunal de Justiça do RS.

## APÊNDICE B - PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO

Variável Dependente: Ocorrência de prescrição

Variáveis explicativas	Modelo Geral		Instância Originária		Instância Recursal	
	(3A)	(3B)	(3C)	(3D)	(3E)	(3F)
MDB	0,726 (0,629)	N.A.	1,546 (1,042)	N.A.	-0,773 (0,998)	N.A.
PP	0,765 (0,630)	N.A.	1,570 (1,041)	N.A.	-0,906 (1,059)	N.A.
DEM	1,108 (0,743)	N.A.	1,901* (1,128)	N.A.	-1,906 (1,819)	N.A.
PSB	-0,298 (1,193)	N.A.	-16,819 (6437,564)	N.A.	1,458 (1,909)	N.A.
PTB	0,560 (0,693)	N.A.	0,956 (1,118)	N.A.	-0,173 (1,174)	N.A.
PDT	0,811 (0,631)	N.A.	1,676* (1,041)	N.A.	-1,047 (1,126)	N.A.
PT	0,942 (0,672)	N.A.	1,860* (1,072)	N.A.	-0,186 (1,312)	N.A.
Demais partidos	0,266 (1,221)	N.A.	-17,380 (10724,806)	N.A.	-1,510 (2,058)	N.A.
Partidos de Esquerda	N.A.	0,158 (0,237)	N.A.	0,242 (0,273)	N.A.	0,081 (0,606)
Partidos de Direita	N.A.	0,120 (0,221)	N.A.	0,068 (0,257)	N.A.	-0,111 (0,522)
Alta disposição para a política	-0,016 (0,151)	-0,035 (0,149)	-0,140 (0,174)	-0,160 (0,168)	0,437 (0,442)	0,308 (0,392)
Média disposição para a política	0,017 (0,151)	0,036 (0,149)	0,138 (0,174)	0,159 (0,169)	-0,433 (0,442)	-0,305 (0,392)
Número de réus	0,067 (0,055)	0,066 (0,055)	-0,066 (0,079)	-0,067 (0,079)	0,261** (0,113)	0,244** (0,105)
Micro Municípios	-0,678 (0,444)	-0,627 (0,437)	-0,701 (0,504)	-0,619 (0,492)	0,081 (1,240)	-0,420 (1,134)
Municípios Pequenos	-0,308 (0,370)	-0,256 (0,360)	-0,311 (0,420)	-0,231 (0,404)	0,081 (1,070)	-0,337 (0,966)
Municípios Médios	-0,155 (0,425)	-0,138 (0,413)	-0,036 (0,482)	-0,017 (0,466)	-0,495 (1,363)	-1,004 (1,064)
Tempo de existência do Município	-0,001 (0,003)	-0,001 (0,003)	-0,003 (0,003)	-0,002 (0,003)	0,000 (0,008)	0,001 (0,007)
Região Centro Ocidental	-0,249 (0,494)	-0,153 (0,489)	0,004 (0,549)	0,184 (0,541)	-21,402 (12271,031)	-21,410 (12271,550)
Região Centro Oriental	-0,711 (0,533)	-0,627 (0,528)	-0,466 (0,623)	-0,380 (0,615)	-2,966** (1,472)	-2,794** (1,390)
Região Metropolitana	-0,901** (0,449)	-0,774** (0,444)	-0,567 (0,519)	-0,363 (0,510)	-3,235*** (1,341)	-3,070*** (1,225)
Região Nordeste	-0,126 (0,472)	-0,016 (0,470)	0,111 (0,547)	0,286 (0,544)	-2,227* (1,358)	-1,937 (1,241)
Região Noroeste	-0,330 (0,407)	-0,222 (0,403)	-0,252 (0,479)	-0,060 (0,474)	-1,957* (1,217)	-1,756** (1,088)
Região Sudeste	-0,206 (0,470)	-0,137 (0,468)	-0,258 (0,591)	-0,172 (0,586)	-1,695 (1,178)	-1,882** (1,082)
PIB per capita	0,108 (0,105)	0,100 (0,105)	0,103 (0,122)	0,093 (0,122)	0,096 (0,246)	0,035 (0,236)
IDHM	-3,392 (2,815)	-3,259 (2,787)	-1,519 (3,224)	-1,413 (3,188)	-11,792 (7,399)	-12,943** (7,287)
Índice de Gini	-2,226 (1,893)	-2,229 (1,863)	-0,794 (2,161)	-0,932 (2,113)	-6,822 (5,199)	-7,262 (5,112)
Recebimento de Royalties de Petróleo	0,366 (0,350)	0,412 (0,343)	0,019 (0,413)	0,084 (0,404)	1,355 (0,904)	1,002 (0,819)
Crime de corrupção	-0,673*** (0,243)	-0,677*** (0,243)	-0,790*** (0,267)	-0,774*** (0,266)	-2,089** (0,986)	-1,863** (0,938)
Crime de omissão de informações ao MP	-18,642 (5284,485)	-18,672 (5296,465)	-18,421 (5449,718)	-18,501 (5533,356)	-19,561 (19524,385)	-19,766 (19488,375)
Crimes ambientais	-0,155 (0,341)	-0,188 (0,340)	-0,128 (0,361)	-0,186 (0,359)	-1,711 (1,527)	-1,685 (1,476)
Relator do MP	-0,192 (0,198)	-0,195 (0,197)	-0,187 (0,228)	-0,161 (0,226)	-0,314 (0,515)	-0,360 (0,487)
Relator da Advocacia	-1,042 (0,734)	-1,014 (0,733)	-0,858 (0,743)	-0,788 (0,742)	-19,201 (17318,263)	-19,205 (17300,923)
Tempo de tramitação	0,014*** (0,004)	0,014*** (0,004)	0,025*** (0,004)	0,026*** (0,004)	0,002 (0,008)	0,001 (0,008)
Nº volumes do processo	-0,024 (0,027)	-0,023 (0,028)	-0,053 (0,037)	-0,051 (0,037)	0,020 (0,063)	0,006 (0,060)
Referência ao TCE RS	0,469** (0,217)	0,451** (0,216)	0,415 (0,261)	0,362 (0,259)	0,473 (0,542)	0,454 (0,521)
<b>Constante</b>	1,318 (2,477)	1,683 (2,369)	-1,585 (2,944)	-0,499 (2,968)	13,595** (6,527)	14,117** (6,394)
<b>-2 Log Likelihood</b>	926,474	930,955	710,211	723,244	148,942	153,117
<b>Cox &amp; Snell</b>	0,033	0,031	0,049	0,041	0,156	0,139
<b>Nagelkerke</b>	0,076	0,070	0,121	0,100	0,273	0,245
<b>Acerto do Modelo</b>	91,70%	91,70%	92,40%	92,40%	87,30%	86,00%
<b>Número de Observações</b>	1.716	1.716	1.495	1.495	221	221

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

Obs. Erro padrão entre parênteses. \*\*\* significativo ao nível de 0.01; \*\* significativo ao nível de 0.05; \* significativo ao nível de 0.10

**APÊNDICE C - PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO: RAZÕES DAS CHANCES DAS VARIÁVEIS COM SIGNIFICÂNCIA A 0.01, 0.05 E 0.10**

Variáveis explicativas	Modelo Geral		Instância Originária		Instância Recursal	
	(3A)	(3B)	(3C)	(3D)	(3E)	(3F)
DEM	-	N.A.	6,694*	N.A.	-	N.A.
PDT	-	N.A.	5,342*	N.A.	-	N.A.
PT	-	N.A.	6,421*	N.A.	-	N.A.
Número de réus	-	-	-	-	1,298**	1,276**
Região Centro Oriental	-	-	-	-	0,052**	0,061**
Região Metropolitana	0,406**	0,461*	-	-	0,039***	0,046***
Região Nordeste	-	-	-	-	0,108*	-
Região Noroeste	-	-	-	-	0,141*	0,173**
Região Sudeste	-	-	-	-	-	0,152**
IDHM	-	-	-	-	-	0,001**
Crime de corrupção	0,510***	0,508***	0,454***	0,461***	0,124**	0,155**
Tempo de tramitação	1,014***	1,014***	1,025***	1,026***	-	-
Referência ao TCE RS	1,598**	1,569**	-	-	-	-

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

\*\*\* significativo ao nível de 0.01; \*\* significativo ao nível de 0.05; \* significativo ao nível de 0.10



## APÊNDICE D - SEVERIDADE DAS PENAS

Regressão Linear – Variável dependente tempo de condenação em meses

Variáveis explicativas	Modelo Geral		Instância Originária		Instância Recursal	
	(4A)	(4B)	(4C)	(4D)	(4E)	(4F)
MDB	-1,912 (1,819)	N.A.	-1,514 (1,695)	N.A.	-7,431 (7,237)	N.A.
PP	-0,619 (1,837)	N.A.	-0,362 (1,706)	N.A.	-4,113 (7,565)	N.A.
DEM	0,060 (2,469)	N.A.	2,196 (2,275)	N.A.	-17,521 (10,971)	N.A.
PSB	-3,838 (2,835)	N.A.	-2,373 (2,558)	N.A.	-0,205 (16,863)	N.A.
PTB	-1,922 (2,058)	N.A.	-1,845 (1,905)	N.A.	-2,844 (8,467)	N.A.
PDT	-1,702 (1,850)	N.A.	-0,449 (1,712)	N.A.	-11,297 (7,771)	N.A.
PT	-2,732 (2,049)	N.A.	-1,991 (1,890)	N.A.	-10,694 (9,309)	N.A.
Demais partidos	3,914 (3,777)	N.A.	-3,038 (3,755)	N.A.	16,683 (13,519)	N.A.
Partidos de Esquerda	N.A.	-0,475 (0,869)	N.A.	0,346 (0,800)	N.A.	-3,840 (3,899)
Partidos de Direita	N.A.	0,969 (0,811)	N.A.	0,857 (0,751)	N.A.	2,312 (3,378)
Alta disposição para a política	-0,051 (0,539)	-0,046 (0,535)	-0,472 (0,495)	-0,583 (0,491)	0,814 (2,445)	1,627 (2,377)
Média disposição para a política	0,079 (0,540)	0,074 (0,535)	0,492 (0,496)	0,605 (0,492)	-0,762 (2,449)	-1,585 (2,380)
Número de réus	0,493** (0,229)	0,509** (0,229)	0,301 (0,222)	0,317 (0,222)	0,643 (0,801)	0,575 (0,792)
Micro Municípios	0,809 (1,577)	1,010 (1,546)	0,067 (1,436)	0,369 (1,409)	10,545 (7,746)	10,519 (7,447)
Municípios Pequenos	1,630 (1,324)	1,928 (1,289)	0,618 (1,198)	1,099 (1,168)	11,621* (6,694)	11,482* (6,411)
Municípios Médios	1,499 (1,562)	1,806 (1,510)	0,991 (1,422)	1,252 (1,382)	8,638 (7,585)	8,982 (6,775)
Tempo de existência do Município	-0,019** (0,010)	-0,019** (0,010)	-0,021** (0,009)	-0,021** (0,009)	-0,040 (0,047)	-0,042 (0,045)
Região Centro Ocidental	1,652 (1,906)	1,284 (1,889)	1,166 (1,714)	0,971 (1,702)	4,531 (10,500)	-3,630 (9,754)
Região Centro Oriental	0,027 (1,891)	-0,336 (1,873)	-1,055 (1,718)	-1,226 (1,704)	11,208 (9,951)	3,083 (9,129)
Região Metropolitana	-0,057 (1,628)	-0,344 (1,608)	-0,500 (1,464)	-0,487 (1,451)	4,484 (9,211)	-4,068 (8,245)
Região Nordeste	1,896 (1,866)	1,672 (1,851)	0,635 (1,694)	0,594 (1,685)	8,320 (9,879)	-0,206 (8,997)
Região Noroeste	1,313 (1,551)	1,016 (1,528)	-0,198 (1,400)	-0,302 (1,384)	8,129 (8,727)	0,054 (7,756)
Região Sudeste	3,909** (1,869)	3,680** (1,860)	1,718 (1,739)	1,679 (1,736)	13,443 (9,203)	4,546 (8,277)
PIB per capita	0,504 (0,383)	0,524 (0,381)	0,482 (0,361)	0,497 (0,359)	1,334 (1,528)	1,211 (1,503)
IDHM	5,083 (10,278)	6,211 (10,237)	7,731 (9,421)	9,235 (9,384)	32,419 (46,088)	26,830 (45,922)
Índice de Gini	0,927 (6,584)	1,227 (6,525)	-7,445 (6,044)	-6,434 (5,988)	75,635*** (30,276)	68,634** (29,868)
Recebimento de Royalties de Petróleo	0,278 (1,317)	0,522 (1,297)	1,050 (1,200)	1,243 (1,186)	-2,107 (6,513)	-3,331 (6,011)
Crime de corrupção	0,996 (0,952)	0,946 (0,949)	-0,093 (0,844)	-0,057 (0,840)	6,820 (7,173)	7,353 (7,104)
Crime de omissão de informações ao MP	1,440 (2,092)	1,345 (2,082)	1,113 (1,870)	0,716 (1,861)	7,699 (12,636)	8,435 (12,554)
Crimes ambientais	-1,515 (1,379)	-1,434 (1,376)	-1,845 (1,211)	-1,750 (1,209)	3,686 (10,547)	1,938 (10,463)
Relator do MP	0,231 (0,728)	0,232 (0,726)	0,901 (0,671)	0,901 (0,671)	-4,608 (3,163)	-4,382 (3,078)
Relator da Advocacia	-1,083 (1,592)	-1,097 (1,585)	0,167 (1,415)	0,251 (1,410)	-16,876* (9,960)	-16,661* (9,839)
Tempo de tramitação	0,064*** (0,016)	0,064*** (0,015)	0,102*** (0,015)	0,103*** (0,015)	0,032 (0,050)	0,031 (0,050)
Nº volumes do processo	0,576*** (0,105)	0,576*** (0,105)	0,368*** (0,099)	0,367*** (0,099)	0,989** (0,429)	0,810** (0,415)
Referência ao TCE RS	5,590*** (0,807)	5,600*** (0,806)	3,677*** (0,764)	3,703*** (0,763)	9,059*** (3,179)	9,120*** (3,158)
<b>Constante</b>	-5,303 (8,684)	-7,902 (8,484)	-1,861 (7,941)	-5,165 (7,746)	-68,441* (40,879)	-58,562 (40,186)
<b>Estatística F</b>	8,542	10,249	6,883	8,136	2,000	2,153
<b>Prob.&gt;F</b>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,002	0,002
<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	0,127	0,127	0,115	0,114	0,130	0,124
<b>Nº Observações</b>	1.716	1.716	1.495	1.495	221	221

Fonte: elaborada pelo autor, com dados da pesquisa.

Obs. Erro padrão entre parênteses. \*\*\* significativo ao nível de 0.01; \*\* significativo ao nível de 0.05; \* significativo ao nível de 0.10

## APÊNDICE E - CELERIDADE PROCESSUAL

Variável dependente: tempo de tramitação do processo em meses

Variáveis explicativas	Modelo Geral		Instância Originária		Instância Recursal	
	(5A)	(5B)	(5C)	(5D)	(5E)	(5F)
MDB	7,662*** (2,848)	N.A.	8,110*** (2856)	N.A.	6,527 (10,452)	N.A.
PP	8,977*** (2,873)	N.A.	8,820*** (2,872)	N.A.	13,224 (10,895)	N.A.
DEM	10,444*** (3,865)	N.A.	12,078*** (3,830)	N.A.	7,247 (15,852)	N.A.
PSB	0,018 (4,447)	N.A.	0,012 (4,322)	N.A.	6,594 (24,375)	N.A.
PTB	5,890* (3,226)	N.A.	6,114* (3,215)	N.A.	9,763 (12,220)	N.A.
PDT	7,192*** (2,897)	N.A.	7,126*** (2,886)	N.A.	11,387 (11,204)	N.A.
PT	4,597 (3,212)	N.A.	4,999 (3,190)	N.A.	6,213 (13,452)	N.A.
Demais partidos	5,745 (5,923)	N.A.	8,213 (6,339)	N.A.	11,557 (19,528)	N.A.
Partidos de Esquerda	N.A.	-0,617 (1,367)	N.A.	-0,895 (1,355)	N.A.	3,799 (5,539)
Partidos de Direita	N.A.	1,671 (1,275)	N.A.	1,558 (1,271)	N.A.	5,656 (4,787)
Alta disposição para a política	-0,502 (0,846)	-0,600 (0,841)	-0,195 (0,836)	-0,318 (0,832)	-1,478 (3,534)	-1,084 (3,380)
Média disposição para a política	0,496 (0,847)	0,601 (0,842)	0,207 (0,837)	0,337 (0,833)	1,404 (3,539)	1,013 (3,384)
Número de réus	1,460*** (0,358)	1,512*** (0,358)	2,242*** (0,371)	2,290*** (0,372)	-1,453 (1,153)	-1,369 (1,123)
Micro Municípios	1,325 (2,474)	2,340 (2,431)	0,745 (2,426)	1,765 (2,386)	0,018 (11,199)	1,713 (10,591)
Municípios Pequenos	2,983 (2,075)	3,995** (2,026)	2,038 (2,022)	3,049 (1,977)	6,369 (9,667)	7,870 (9,101)
Municípios Médios	0,137 (2,451)	1,289 (2,375)	-0,512 (2,402)	0,589 (2,341)	3,250 (10,964)	4,334 (9,632)
Tempo de existência do Município	-0,053*** (0,015)	-0,050*** (0,015)	-0,039*** (0,015)	-0,036*** (0,015)	-0,138** (0,068)	-0,133** (0,064)
Região Centro Ocidental	2,593 (2,989)	3,508 (2,971)	3,370 (2,893)	4,099 (2,881)	5,961 (15,175)	7,228 (13,864)
Região Centro Oriental	0,088 (2,966)	0,192 (2,946)	-1,175 (2,902)	-1,119 (2,886)	12,973 (14,355)	13,180 (12,949)
Região Metropolitana	-0,900 (2,553)	-0,240 (2,530)	-2,719 (2,473)	-2,032 (2,457)	16,472 (13,263)	16,804 (11,665)
Região Nordeste	-1,221 (2,927)	-0,560 (2,911)	-2,458 (2,861)	-1,774 (2,853)	11,324 (14,259)	11,140 (12,772)
Região Noroeste	-3,472 (2,431)	-2,790 (2,402)	-3,420 (2,363)	-2,861 (2,343)	3,625 (12,614)	4,303 (11,028)
Região Sudeste	5,726** (2,929)	6,111** (2,922)	6,554** (2,932)	6,634** (2,936)	16,101 (13,254)	16,976 (11,710)
PIB per capita	0,307 (0,601)	0,365 (0,598)	0,925 (0,609)	0,934 (0,608)	-2,374 (2,203)	-2,248 (2,132)
IDHM	11,750 (16,121)	12,249 (16,100)	12,621 (15,911)	13,279 (15,894)	-21,533 (66,615)	-23,737 (65,293)
Índice de Gini	2,026 (10,329)	1,847 (10,264)	-6,675 (10,209)	-7,093 (10,142)	24,137 (43,738)	24,364 (42,446)
Recebimento de Royalties de Petróleo	3,783* (2,064)	3,550* (2,039)	5,848*** (2,021)	5,818*** (2,003)	-14,002 (9,361)	-15,760* (8,474)
Crime de corrupção	0,440 (1,494)	0,551 (1,493)	0,239 (1,425)	0,397 (1,423)	7,584 (10,356)	7,255 (10,091)
Crime de omissão de informações ao MP	-9,623*** (3,273)	-9,594*** (3,266)	-10,404*** (3,147)	-10,322*** (3,141)	6,994 (18,262)	8,229 (17,846)
Crimes ambientais	1,487 (2,164)	1,434 (2,164)	1,341 (2,046)	1,219 (2,047)	9,310 (15,234)	9,853 (14,865)
Relator do MP	0,153 (1,141)	0,314 (1,143)	-0,664 (1,134)	-0,518 (1,136)	6,838 (4,546)	7,109* (4,348)
Relator da Advocacia	-8,629*** (2,489)	-8,561*** (2,485)	-8,708*** (2,379)	-8,710*** (2,378)	-9,513 (14,384)	-9,325 (13,978)
Nº volumes do processo	1,704*** (0,160)	1,712*** (0,160)	1,671*** (0,161)	1,674*** (0,161)	2,109*** (0,601)	2,098*** (0,570)
Referência ao TCE RS	0,077 (1,266)	-0,022 (1,268)	2,141* (1,289)	2,050 (1,292)	-7,364** (4,564)	-7,361* (4,461)
<b>Constante</b>	0,396 (13,623)	4,852 (13,345)	3,217 (13,414)	8,061 (13,120)	2,792 (59,102)	8,189 (57,153)
<b>Estatística F</b>	11,185	13,143	13,235	15,577	1,338	1,643
<b>Prob.&gt;F</b>	0,000	0,000	0,002	0,000	0,120	0,031
<b>R² ajustado</b>	0,160	0,155	0,208	0,202	0,047	0,071
<b>Nº Observações</b>	1.716	1.716	1.495	1.495	221	221

Fonte: elaborado pelo autor, com dados da pesquisa.

Obs. Erro padrão entre parênteses

\*\*\* significativo ao nível de 0.01; \*\* significativo ao nível de 0.05; \* significativo ao nível de 0.10