

# O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A APURAÇÃO DOS INQUÉRITOS CRIMINAIS DE PARLAMENTARES E MEMBROS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL NO BRASIL (2004 – 2015)

Francisco José dos Santos Rente Neto<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivos analisar o desempenho institucional do Supremo Tribunal Federal e o desempenho dos seus Ministros na apuração dos inquéritos criminais instaurados no período de 2004 - 2015 contra políticos com mandato federal, tanto do poder executivo (Presidentes e Ministros de Estado), quanto do poder legislativo (Deputados Federais e Senadores), os quais foram apreciados em regime de Prerrogativa de Função. O problema examinado está em saber, de um lado, se o número de inquéritos abertos é concluído e dentro do prazo; e, de outro lado, se há imparcialidade ou se a posição de políticos e partidos aliados do presidente que indicou o devido Ministro ao cargo é um elemento de interferência nas decisões dos inquéritos criminais por parte deste, ponderando se os Ministros indicados pelos respectivos presidentes da república tendem a concluir a investigação de forma mais favorável aos seus aliados quando comparados aos demais atores.

**PALAVRAS-CHAVE:** STF. Inquéritos Criminais. Políticos Federais. Prerrogativa de função.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivos: 1) analisar o desempenho do Supremo Tribunal Federal (STF), na apuração das denúncias sobre supostos crimes cometidos por políticos federais com mandato, tanto do poder legislativo, quanto do executivo federais, observando o desempenho da suprema corte brasileira na apuração dos inquéritos, buscando avaliar se o desempenho institucional dessa corte, nessa competência, favorece a impunidade do sistema político brasileiro, na medida em que

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Sociais e História e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Pesquisador do Grupo de Pesquisa vinculado à UFPA e ao CNPq *Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle*. E-mail: renteneto@gmail.com.

pode haver uma morosidade, quando um baixo número de inquéritos é concluído no tempo previsto ou levado à prescrição; e 2) o desempenho dos Ministros do STF, mensurando a real imparcialidade desses atores na apreciação dessas peças investigativas, ponderando se há uma tendência de os Ministros favorecerem, em decisões, os políticos próximos aos presidentes que os indicaram ao cargo.

Tendo em vista a definição de crime no Código Penal Brasileiro (CP, 1940), bem como o exposto no Código de Processo Penal brasileiro (CPP, 1941), o Supremo Tribunal Federal (STF) é um dos principais órgãos responsáveis pela investigação dos supostos delitos praticados por esses atores, em razão da prerrogativa de foro (foro privilegiado) gozada pelos parlamentares e alguns membros do poder Executivo federal, quando da denúncia de crimes de reponsabilidade e comuns.<sup>2</sup> Diante dessa competência, espera-se da Suprema Corte brasileira a eficácia na apuração dessas peças investigativas em tempo previsto, além de um papel imparcial da parte dos seus Ministros na garantia da aplicação da justiça, independente do político investigado.

A metodologia utilizada no estudo foi a quantitativa, por meio da estatística, tanto descritiva, quanto inferencial. De um lado, a análise de desempenho institucional do STF foi feita em duas etapas: 1) na análise descritiva da relação proporcional entre o número de inquéritos abertos e o número de inquéritos concluídos; e 2) na análise do tempo de tramitação dos inquéritos. De outro lado, foi analisada, inferencialmente, a relação entre as decisões finais dadas pelos relatores e o grau de aproximação com os partidos e os políticos investigados, mensurando, através do teste do Qui-quadrado de *Pearson*, a independência entre as variáveis. Trata-se de uma metodologia que tem como objetivo verificar se há relação de dependência significativa entre as variáveis, ou presença de frequência/ocorrência de determinados fatos, mensurados de forma nominal (AYRES, 2007), adotando-se um nível de significância de  $p\text{-valor} < 0.05$ . Essa análise foi feita em três etapas: 2.1) tipo de decisão; 2.2) tempo de tramitação para os inquéritos concluídos; e 2.3) inquéritos que permanecem em andamento.

Os resultados contribuem para a discussão sobre a relevância do STF na democracia brasileira, enquanto órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, o qual tem como dever a garantia eficaz e imparcial da aplicação das leis penais brasileiras, quando estudado no controle dos atos ilícitos de parlamentares e membros do poder executivo federal, na medida em que conseguiria dar respostas eficientes, no tempo hábil, e eficazes, na aplicação da justiça imparcial, ou se há uma morosidade e a presença de práticas fisiologistas e clientelistas na relação entre os poderes Judiciário e Executivo federais, quanto aos partidos e aliados do presidente que indicou os devidos Ministros ao cargo no STF.

2 Redação alterada no CPP, em dezembro de 2018, após o termino da pesquisa, prevendo que o foro passaria a ser aplicado somente nos crimes cometidos durante o mandato e relacionado às funções desempenhadas, sendo mudado o juízo quando este ator tivesse perdido ou terminado o seu mandato.

## 2 O INQUÉRITO COMO FONTE DE ANÁLISE: NATUREZA E CARACTERÍSTICAS

De acordo com o Código de Processo Penal brasileiro (1941, Art. 4º), o inquérito policial é um instrumento de natureza investigativa nacional, o qual deverá ser administrado pela polícia judiciária e exercido pelas autoridades policiais dentro das suas respectivas circunscrições, tendo por fim apurar infrações penais dentro do campo civil bem como de sua própria autoria (CPP, Art. 4º). Greco Filho (2012) analisa que a atividade que envolve o inquérito é de caráter administrativo, na medida em que é instaurado por um órgão de Estado, que são as polícias judiciárias, e onde não se aplica os princípios da atividade jurisdicional, como o contraditório, as nulidades e a publicidade, além de que podem se desenvolver no sigilo se necessário à investigação. Entretanto, conforme descreve Avena (2014), o inquérito não é imprescindível ao ajuizamento da Ação Penal e seu conteúdo pode ser meramente informativo, quando o Ministério Público Federal (MPF) já dispor de elementos necessários ao oferecimento da denúncia ou queixa-crime, a partir de onde pode o mesmo poder ser dispensado. Greco Filho (2012) também argumenta que, sendo uma peça preparatória, de natureza inquisitiva, sua finalidade está relacionada à investigação de um possível fato criminoso e sua autoria, mas não é exatamente uma condição para a Ação Penal, podendo ser substituído enquanto peça de informação por outras fontes, desde que suficientes para sustentar uma acusação, de onde decorre a natureza não obrigatória do inquérito.

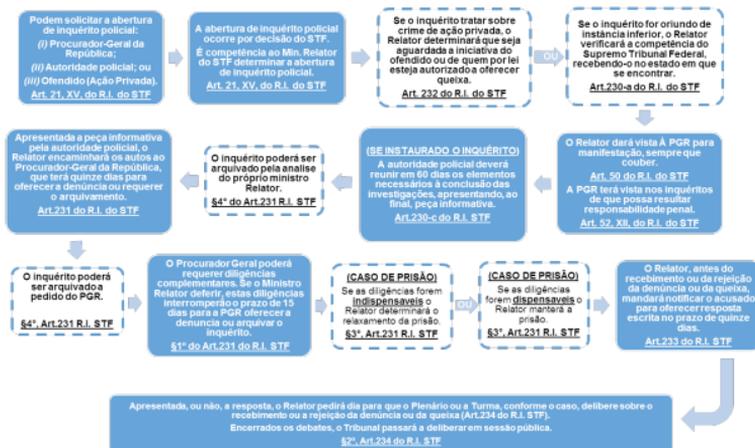
O inquérito é, então, um instrumento que apura possíveis crimes e é uma fase investigativa inicial e anterior à Ação Penal propriamente dita, sendo responsável por iniciar diligências a procura de provas e indícios de crimes que possam indicar a existência de infrações que ocasionarão a postulação da Ação Penal. É responsável por providenciar a atividade dos peritos criminais no local em que foi cometido o suposto delito, garantindo que não se alterem o estado das coisas e objetos do local, procedendo a identificação de pessoas e as acareações, garanta a apreensão dos objetos ligados ao fato, colher provas, ouvir o ofendido e o indiciado, dentre outras ações que estejam ligadas a apuração do ocorrido. (CPP, 1941, Art. 6º, I a X). Sendo assim, é possível perceber que se trata de um conjunto, às vezes bastante complexo, de diligências e exercido por agentes das forças policiais para apurar o fato criminoso e as possíveis pessoas envolvidas, cujas perícias garantirão mediante os elementos investigatórios levantados, fornecer ao órgão responsável os elementos necessários para formar a acusação do crime. O CPP dispõe do seu capítulo 4º ao 23º os procedimentos de atuação do inquérito enquanto instrumento investigativo.

De acordo com Avena (2014), a Constituição Federal dispõe sobre as Polícias Judiciárias enquanto órgãos responsáveis pela segurança pública a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar. A partir do disposto Constitucional, o autor dá ênfase a Polícia Federal e sua função de Polícia Judiciária da União, a qual ficaria responsável por realizar as diligências necessárias no caso de inquéritos baseados

em supostos delitos em que haja envolvimento de políticos com mandato a nível federal. No caso da instauração de inquéritos policiais no STF, o inquérito inicia com a solicitação de um civil particular (ofendido), do Procurador-Geral da República ou da Polícia Federal ao STF, o qual determina a abertura da peça investigatória. O Ministro Relator é sorteado para o caso e dará vista à Procuradoria Geral da República (PGR), que atuará junto com o STF como permanente jurado no processo. Se o inquérito for instaurado, a PF terá 30 dias, se o investigado estiver solto, e 10 dias, se o investigado estiver preso para reunir os elementos necessários à conclusão das investigações, podendo o prazo ser prorrogado pelo dobro do tempo inicial, por intermédio da análise dos fatos e de diligências, apresentando no final o relatório conclusivo das investigações. (CPP, 1941, Art. 10º).

No caso do STF, a condução da investigação segue rito próprio, conforme Regimento Interno (RISTF, 2020). O Ministro Relator encaminhará os autos à PGR que se manifestará pelo recebimento da denúncia ou arquivamento em até 15 dias, considerando a ampliação desse prazo se o mesmo requerer diligências complementares e elas forem deferidas pelo Ministro Relator. O Ministro Relator, antes do recebimento ou não da denúncia, mandará notificar o acusado para que apresente defesa em até 15 dias. Se o Relator aceita a defesa, o inquérito é arquivado; se o mesmo recusa a defesa apresentada, o inquérito segue em apreciação na Corte, cuja decisão pode ser de forma monocrática ou levada a plenário. Nesse último caso, o inquérito pode ser arquivado ou levado adiante, desde que haja maioria simples na decisão, ou seja, 6 dos 11 votos dos Juizes. Caso seja condenado, abre-se a Ação Penal e o indivíduo acusado aguardará a decisão. O tramite do processo segue o Diagrama 1.

Diagrama 1 - Ordem de procedimentos judiciais para a instauração de inquérito policial no Supremo Tribunal Federal



Fonte: Elaboração do autor, com base no Código de Processo Penal e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF)

As disposições sobre esse instrumento administrativo permitem avalia-lo como uma importante fonte documental para analisar as características gerais e específicas dos delitos e dos atores políticos que estão sendo investigados, na medida em que permitem a consulta pública de seus aspectos. Nesse sentido, constitui-se numa importante base documental, que permite as análises elencadas no presente estudo. De 2004 a 2015, foram observados 260 inquéritos instaurados na suprema corte, cujas características permitiram a identificação de inúmeros deputados, senadores e Ministros de estado, envolvidos em supostos esquemas de corrupção que envolvem empresas privadas prestadoras de serviço de amigos ou parentes, ou ainda a prática de usurpação direta dos recursos públicos em razão do cargo.

Na Ciência Política brasileira, muitos estudos vêm buscando analisar, desde o início do século XX, a relação entre os atores, as instituições e o uso arbitrário do poder político e eleitoral, bem como uma espécie de cultura política brasileira propensa aos desvios de recursos públicos, ou, conforme analisa Filgueiras (2008), um costume de sempre misturar o público e o privado, no sentido de usar as instituições públicas e os recursos financeiros destinados a sanar as demandas sociais para compor o seu patrimônio privado, de forma ilícita. Tais estudos enfocam práticas comuns à vida do representante político brasileiro, dentre as quais, destacam-se o patrimonialismo, o personalismo, o clientelismo e o fisiologismo, buscando entender as causas que conformaram esse costume político, ou, parafraseando Roberto Da Matta (1980) esse “jeitinho brasileiro” de usar os sentimentos e a personalidade acima da impessoalidade, das leis e das instituições e suas regras. (HOLANDA 1936; FREYRE, 1933; OLIVEIRA VIANNA, 1949; NUNES LEAL, 1948; FRANCO, 1969; FAORO, 1958; PRADO JR, 1961; JOSÉ MURILO DE CARVALHO, 1987, 1999, 2012).

Em trabalho anterior (RENTE NETO, 2021), foi possível classificar a presente base de dados com as características supracitadas, as quais apontam exatamente essas relações, uma vez que, dentre os supostos delitos praticados, aparecem crimes como lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, que apuram desvios de recursos dos cofres públicos, onde estão inseridos, por exemplo, os inquéritos da Operação Lava-jato, operação que resultou na descoberta de um amplo esquema de corrupção envolvendo vários partidos, vários representantes eleitos, vários estados e vários serviços e empresas, na lavagem de dinheiro da Petrobras e outras empresas privadas, o que resultou na prisão de muitos denunciados, como o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, Eduardo Musa, ex-gerente da PETROBRAS, José Alde- mário Pinheiro Filho (Léo Pinheiro), presidente da construtora OAS, Marcelo Odebrecht, presidente da construtora Odebrecht, Pedro Correa, ex-deputado do PP-PE, dentre vários outros que hoje também se encontram presos ou soltos. Além desses, identificam-se denúncias de licitação irregular, ligados à contratação ou dispensa de serviços administrativos, pertinentes a obras, publicidade, compras, alienações e locações, no âmbito dos Poderes públicos (União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), conforme legislação específica. É o caso concessões de isenções,

dispensas de licitações irregulares, obras contratadas com valores superiores aos legais, com contratados firmados entre atores e empresas próximas ao contratante, isto é, cujo favorecimento envolve uma relação próxima de amizade ou a dívida por favores prestados.

Existem também denúncias sobre sonegação fiscal, as quais revelam a apropriação indébita de recursos previdenciários que não foram destinados aos funcionários e/ou à previdência social, renda declarada com informações falsas, repasse de documentos e relatórios com informações falsas a credores, omissão na prestação de contas etc. Há denúncias de crimes de captação ou uso ilícito de recursos eleitorais, recebimento de valores ilegais ou não declarados de campanha, compra de votos, contratação de serviços ilegais ou irregulares para campanha, contratação ilegal ou irregular de funcionários para campanha, etc.; crimes de injúria, onde foram encontrados crimes contra a honra, como calúnia e difamação usando mídia digital ou impressa e apologia ao crime. Dentre os crimes de irregularidade administrativa, estão venda de sentenças de magistrados estaduais e uso de materiais ou serviços públicos de forma irregular. Nos casos de crimes de falsidade ideológica, estão ocultação de acúmulo de cargo e remuneração e liberação de documentos para auferir benefício pessoal em processo de regularização de imóvel. Na seara dos crimes ambientais, estão o impedimento regeneração natural floresta e invasão de propriedade de preservação. Por fim, dentre os de má conduta pessoal, estão os crimes de dirigir embriagado e desacato a autoridade pública.

Esses aspectos gerais demonstram como as instituições e as relações interpessoais são práticas costumeiras da política brasileira, onde os indivíduos usam as instituições e as relações de parentesco ou amizade como elementos do seu cálculo estratégico para maximizar as possibilidades de ganho pessoal. A análise da base de dados permitiu, portanto, identificar tais autores e as particularidades da apuração, os quais evidenciaram o uso das instituições públicas federais ou a nível subnacional para a prática de atos ilícitos.

### **3 O REGIME DE PRERROGATIVA DE FUNÇÃO (FORO PRIVILEGIADO)**

A competência penal do STF enquanto jurado nos crimes cometidos por representantes políticos eleitos para cargos ou funções públicas é uma garantia outorgada pela Constituição Federal de 1988 e prevista no Código de Processo Penal brasileiro de 1941, os quais predizem essa função para esse tribunal no cometimento de delitos comuns do Presidente, do Vice-Presidente, dos Membros do Congresso Nacional, dos seus próprios Ministros, dos Ministros de Estado e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (CFRB, Art. 102, I, a e b). No caso de crimes de responsabilidade, compete ao STF a apuração de crimes praticados por Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros

dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (CFRB, Art. 102, I, b), conforme disposto no quadro 1.

Quadro 1 – Hipóteses de foro por prerrogativa de função de competência originária do Supremo Tribunal Federal

NORMA CONSTITUCIONAL	AUTORIDADES COM FORO ESPECIAL	NATUREZA DOS DELITOS
Art. 102, I, a e b	Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros, o Procurador-Geral da República, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.	Crimes comuns v.g., corrupção, prevaricação, crimes ambientais, crimes contra a honra, crimes eleitorais etc.
Art. 102, I, b	Os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.	Crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950).

Fonte: Adaptado de Carvalho et al., 2017

Um estudo feito por Tavares Filho (2016) demonstra, no Direito comparado, como o foro por prerrogativa de função está presente nas realidades jurídicas de vários países, muito embora reconheça a prodigalidade da Constituição brasileira de 1988, no que tange o número elevado de atores que passaram a ser revestidos por esse foro especial. Nas análises do autor, é possível observar que outras Cortes Supremas possuem essa competência para além da condição de guardião da Constitucionalidade, como, por exemplo, na Europa, as Supremas Cortes da Espanha França, Itália, Portugal, Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega; e, no continente americano, as Supremas Cortes dos Estados Unidos, Argentina, Venezuela e Colômbia, todas com previsão de foro, com semelhanças e diferenças entre si em relação aos atores que são revestidos por essa excepcionalidade, diante do cargo público que ocupam.

Um exame da literatura brasileira sobre a Prerrogativa de Função ou Foro Especial, mais conhecido popularmente como “Foro Privilegiado”, conferido a atores políticos com cargo com mandato a nível federal, permite avaliar que não existe consenso na avaliação sobre se essa competência constitucional, outorgada pela Constituição Federal de 88 ao STF, seria negativa ou positiva para a atuação de uma Suprema Corte considerada, originalmente, como guardiã da Constitucionalidade do país. Segundo

Carvalho et al. (2017), o foro por prerrogativa de função é uma situação especial para a Suprema Corte brasileira, pois se trata de um dispositivo Constitucional que desloca para essa instituição um papel particular de julgamento de processos instaurados contra indivíduos que ocupam cargo eletivo ou função pública nas mais altas esferas de decisão do país, por supostos crimes comuns ou de responsabilidade durante o período que ocupa o cargo. Autores como Viecili (2002) destacam que os princípios que norteiam essa competência penal outorgada pela Constituição de 1988 ao STF e prescrita no Código Penal brasileiro de 1946 destacam se tratar de uma prerrogativa que visa à proteção do cargo revestido pelo investigado, sendo, portanto, de competência de juízo enquanto *Ratione Personae*, concernente à condição funcional e do cargo que ocupa o investigado, em detrimento do sujeito, isto é, competência orientada para o livre exercício de um cargo ocupado por um agente público, cuja proposta é garantir a este mais segurança nos julgamentos dos processos em que é julgado sem que isso se choque com o princípio da igualdade.

Os autores (BIZON, 2011; TAVARES FILHO, 2006; VIECILI, 2002; MOREIRA, 2003; ARANTES, 2007) que analisam a prerrogativa destacam alguns pontos positivos e outros negativos, no que diz respeito aos seus objetivos, pensando nos atores que merecem esse foro e no desempenho do próprio STF nessa competência, diante da instabilidade jurídica e institucional. Como pontos positivos, estariam: 1) a propensão de garantir a neutralidade de julgamento preservando não só ao acusado, como também a própria justiça, visto que inviabilizaria a existência de julgamentos “vingativos e parciais” por parte do Magistrado de primeira instância, o que estaria ligado às pressões sociais e políticas existentes nas arenas a nível subnacional, ou seja, motivadas por paixões políticas ou partidárias de facções rivais, onde o seu julgamento se tornaria mais propenso a investidas de parcialidade. Ao contrário, seria julgado por profissionais que não vivem no contexto político imediato e, portanto, menos propensos a sofrer pressões externas na sua condição de jurado, além de que estes estariam revestidos da mais alargada experiência e competência no exercício da carreira; e 2) evitar que o investigado tenha o recurso da apelação às instâncias superiores, o que demandaria muito tempo, garantindo a celeridade no julgamento e a certeza da punibilidade, caso o investigado fosse condenado, permitindo ainda abranger outras pessoas investigadas que não gozam desse foro sempre que houver a participação dessas pessoas nos supostos crimes junto aos agentes possuidores da prerrogativa de função sob investigação.

Como pontos negativos da competência, os autores em destaque argumentam em conformidade: 1) a constituição de 88, pretendendo fortalecer os aspectos republicanos da sociedade, acabou se tornando “estranhamente aristocrática”, destacando que, além de ampliar as hipóteses de competência penal originária, acabou se tornando pouco eficiente em termos de punibilidade, porque passou a ter de suportar um número excessivo de processos em matéria penal; 2) o acúmulo de competências com as quais devem lidar apenas 11 Juízes em competências cíveis e penais originárias, além de recursais ordinárias e extraordinárias. Filho (2016, p. 22) argumenta que esse quadro de impunidade se torna extremamente atraente para determinados

políticos, pois aumenta o interesse em obter o foro privilegiado e acesso ao parlamento brasileiro, que se torna “abrigo avidamente procurado por cidadãos buscando escapar à ação da Justiça, para grande desprestígio das instituições representativas brasileiras”, uma vez que os seus processos originários passam da justiça comum para o STF, recomeçando do zero e demorando anos a fio para serem julgados, estando fadado, não raro, à prescrição pela demora de julgamento, ampliando assim o seu imbricado jogo no cenário político de impunidade.

Seguindo esses argumentos, as principais críticas apontadas por esses autores fazem, então, menção à ineficácia e à incapacidade que a Prerrogativa de foro conferiu ao STF no julgamento de ações em matéria penal, garantindo, ao invés disso, a impunidade da instituição, o que está bem distante da sua proposta original. Por isso, as premissas apontadas nos debates travados pelos autores são de enorme relevância no presente estudo, ao destacar os principais pontos divergentes do debate. Como pode ser observado nos argumentos, para os defensores da competência, ela demonstraria um fortalecimento do Poder Judiciário e, conseqüentemente, da democracia brasileira, na medida em que o foro privilegiado não traz privilégios nenhum para o ator político investigado, pois o foro especial é uma garantia para o cargo ocupado pelo ator, em detrimento do ator investigado. Uma vez cessado o cargo, há o direcionamento da competência para instâncias inferiores. Além disso, os que o defendem argumentam ainda que o mesmo tem como objetivo evitar as pressões populares e as influências “externas” ou particularistas que um juiz de instância inferior poderia ter no momento de julgamento, preservando o réu dessas influências ao propor um julgamento especial feito por um juiz de instância superior que não tenderia a sofrer essas pressões e poderia desempenhar uma atuação mais provida de imparcialidade que o cargo lhe confere. De outro lado, alguns autores defendem a crítica de que a prerrogativa de função corresponde à manutenção do aspecto aristocrático do poder judiciário em relação a privilégios concedidos a algumas autoridades, tornando a Corte sobrecarregada e insuficiente tanto para essa quanto para outras funções, além do fato de que não inviabiliza que o julgamento seja rápido e eficaz.

## **4 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DA BASE ALIADA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO CONGRESSO NACIONAL**

Uma revisão da literatura sobre o sistema político brasileiro chamado de “Presidencialismo de Coalizão” faz referência ao modelo político adotado com a abertura democrática de 1946 e que sofreu modificações com a Constituição de 1988, onde o governo executivo é composto por um presidente eleito, o qual governa a partir da aliança com vários partidos que se congregam num Parlamento bicameral (câmara dos deputados e senado) e nos vários Ministérios do Estado federal, para garantir a estabilidade e a governabilidade do poder executivo. A discussão sobre o funcio-

namento do sistema enfatiza o fato de que essa organização estrutural gerou uma série de contradições imanentes à sua própria estrutura, em função das dificuldades enfrentadas durante as negociações com a um amplo arranjo de partidos que formam a coalizão, o que, para os especialistas, faz aumentar as chances de conflitos e causa a inoperância do sistema exatamente pela sua própria estrutura governativa. (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 2006; FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998; AMORIM NETO, 1994; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001). Essa relação é importante para o presente estudo porque demonstra, para as análises subsequentes, os partidos e os atores que foram selecionados enquanto aliados ou não do presidente e, consequentemente, coligados para a apuração dos inquéritos por parte dos Ministros.

Na presente pesquisa, considerar-se-ão as reflexões produzidas acima sobre o sistema chamado de presidencialismo de coalizção a nível metodológico, pois conhecer as regras e a dinâmica congressual permite entender melhor quem são os atores e em que momentos poderão ser considerados enquanto aliados e não aliados nas análises subsequentes. Esse processo começa na formação na coligação eleitoral; no entanto, pela instabilidade própria de um congresso plural, implicará em negociações complexas na negociação e aprovação de políticas nos órgãos legislativos. O quadro 2 abaixo faz uma demonstração da composição partidária da coligação composta pelos presidentes eleitos na última década, considerando as coligações eleitorais do período de 2002 a 2014:

Quadro 2 - Partidos e nome da Coligação eleitoral por presidente (2002 – 2014)

PRESIDENTE	PARTIDOS COLIGADOS	NOME DA COLIGAÇÃO
LULA (2002)	PT/PL/PC do B/PMN/PCB	“Lula Presidente”
LULA (2006)	PT/PRB/PC do B	“A força do povo”
DILMA ROUSSEFF (2010)	PT/PMDB/PDT/PC do B/PSB/PR/PRB/PSC/PTC/PTN	“Para o Brasil seguir mudando”
DILMA ROUSSEFF (2014)	PT/PMDB/PSD/PP/PR/PDT/PRB/PROS/PC do B	“Com a força do povo”

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

É necessário destacar no quadro acima, contudo, que as coligações partidárias não constituem exatamente a composição definitiva de alianças congressuais e ministeriais que o Presidente formará, pois apenas formalmente se constituem em possíveis aliados definidos no processo eleitoral de escolha dos representantes federais, mas que, uma vez no parlamento e diante da dinâmica congressual, essas alianças se mostram pulverizadas diante dos rearranjos e dos novos arranjos partidários que se fazem na coalizão presidencial, isto é, na base que de fato compõe o alinhamento com a agenda política do Poder Executivo.

Após a eleição do Presidente, este terá que contar com os atores e partidos que de fato se compõem enquanto aliados durante as decisões políticas originárias no parlamento e com os quais pode contar para ter atendidas as políticas do governo executivo e do partido que ocupa a presidência, processo em que se formam novas alianças diferentes das alianças formadas inicialmente no processo eleitoral. É possível observar no quadro 3 abaixo a formação da base de coalizão partidária dos respectivos Presidentes que indicaram Juízes para o STF no período de 1989 a 2015. Esses atores serão identificados na análise comparativa proposta na presente pesquisa como “aliados” do Presidente e os que não fazem parte serão mensurados enquanto “não-aliados”, onde serão avaliadas as decisões finais dos relatores e o tempo de tramitação dos inquéritos criminais comparativamente e cujos resultados estão disponíveis no ultimo capítulo.

Quadro 3 - Base congressual da coalizão presidencial por Presidente (1989 – 2015)

<b>PRESIDENTE E PARTIDO</b>	<b>PARTIDOS QUE FORMAM A BASE DA COALIZÃO NO PERÍODO DA INDICAÇÃO</b>
JOSÉ SARNEY (PMDB)	PMDB/PFL (DEM)
FERNANDO COLLOR (PRN)	PRN/PDS(PP)/PL(PR)/PTB/PFL(DEM)/PJ(PTC)
FHC (PSDB)	PSDB/PFL(DEM)/PTB/PMDB/PDS(PP)
LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS(PP)/PCB(PPS)/PTB/PL(PR)/PSB/PDT
LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS

PRESIDENTE E PARTIDO	PARTIDOS QUE FORMAM A BASE DA COALIZÃO NO PERÍODO DA INDICAÇÃO
DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP)

Os dados acima foram construídos a partir da análise do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP), o qual dispõe de dados relacionados as coalizões presidenciais a partir da análise de votações expressivas em importantes matérias, comparando os partidos que votaram com o governo e dos partidos de oposição que votaram contra o governo por mês e ano. Eles são importantes porque, por meio da dinâmica legislativa de votações nominais, é possível perceber as diferentes ocasiões e as diferentes votações expressivas no congresso que permitem analisar quais os atores e partidos formaram a coalizão presidencial em distintos momentos. Em nível metodológico, foi escolhido para a presente pesquisa considerar como aliados do presidente os partidos que votaram com os respectivos governos durante a totalidade de anos em que esteve no comando do poder executivo.

Assim sendo, por exemplo, durante o governo do presidente José Sarney (PMDB), houve votações de matérias importantes no legislativo durante os meses de janeiro, fevereiro, junho e agosto de 1989. Os partidos que votaram a favor das propostas do governo executivo foram: PMDB e PFL (DEM), conforme tabela 1; e os que votaram contra as propostas foram: PDT, PT, PTB, dentre outros partidos.

Tabela 1 - Partidos que votaram com o governo Sarney em importantes votações no legislativo por mês

ANO	MESES COM VOTAÇÕES EXPRESSIVAS	COALIZÃO (VOTAÇÕES)	PARTIDOS
1989	2	68,69	PMDB
1989	1	74,29	PMDB
1989	2	75,24	PFL>DEM
1989	6	87,29	PMDB
1989	8	89,66	PMDB
1989	1	91,06	PFL>DEM
1989	8	91,80	PFL>DEM
1989	6	96,97	PFL>DEM

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP).

A tabela acima demonstra que nos meses que vão de 1 a 8 os partidos PMDB e PFL (DEM) votaram a favor de mais da metade das matérias propostas pelo governo Sarney, com destaque para o mês 6 na última linha da tabela, onde o PFL (DEM) votou a favor do governo em mais de 95% de matérias propostas pelo governo no legislativo. É necessário destacar, contudo, que em algumas votações no mesmo ano alguns partidos não votam com o governo e vemos mesmo alguns partidos que fizeram parte da coalizão durante todo o período de governo do respectivo presidente votarem como oposição em alguns momentos, como é o caso do governo do presidente Fernando Collor de Mello (PRN). No período desse presidente, que vai de 1990 até 1992, com o seu impedimento ao governo, é possível notar que o PTB, até 1990, votava contra o governo entre 49 e 100% das matérias e, já em 1992, votava como situação do governo na maior parte do ano na mesma porcentagem de matérias no legislativo.

Nota-se, portanto, com esses dois exemplos, que considerar os partidários aliados e de oposição aos respectivos presidentes não são variáveis de fácil controle. Sendo assim, optou-se a nível metodológico na presente pesquisa fazer um tipo específico de organização dos dados para alcançar os resultados esperados: considerar a análise dos dados do CEBRAP que mostram no período total de governo dos respectivos presidentes a totalidade de partidos que votou em algum momento com o governo entre 50 e 100% em matérias legislativas, de forma comparativa com os de oposição. Na construção dos dados, foi possível perceber que, na maioria dos casos, houve um padrão de partidos aliados que votaram a favor do

governo por todo o período de governo, considerando as reeleições, com exceção do governo Dilma Rousseff, que, no ano de 2015, passou a perder a aliança de vários partidos. Nesse caso, os inquiridos dispõem de data de abertura o início do ano, quando o PMDB ainda fazia parte da aliança, sendo considerado então como tal nas análises subsequentes.

Percebe-se também no quadro quais são os juízes que compõem a lista de aliados dos respectivos presidentes que ocuparam o cargo desde 2004. Essa é também uma construção metodológica feita a partir das hipóteses da pesquisa que prevê uma conduta dos juízes alinhada ao beneficiamento do presidente que o indicou ao cargo e os seus aliados. Essa possibilidade de aliança pode ser testada a partir das regras, que serão evidenciadas no próximo subcapítulo, as quais permitem as ponderações sobre essa relação. Conhece-las, é, portanto, fundamental para entender que essa possibilidade é real, tornando possível o teste entre as variáveis elencadas.

De acordo com as regras dispostas na Constituição Federal, a escolha do Ministro para o STF é feita pelo Presidente da República e está sujeita a uma análise feita pelo Senado Federal (CFRB, art. 101) para só então ser revestido no cargo. O processo de seleção do candidato indicado pelo Presidente da República deve passar obrigatoriamente pela análise institucional por uma segunda instância, isto é, feita pelo Senado Federal, procedimento chamado popularmente de “Sabatina”. Os indicados pelo Presidente ao cargo precisam ser avaliados mediante alguns parâmetros definidos no *Regimento Interno do Senado, Capítulo II*, que dispõe sobre a *Escolha de Autoridades* (SENADO FEDERAL, RISE, Art. 383), para o atendimento a tais pré-requisitos para a efetivação do cargo.

O processo é iniciado com a avaliação documental do candidato, a partir do envio da carta presidencial, a qual contem a justificativa e o currículo do indicado, onde devem ser apontadas “as atividades profissionais exercidas pelo indicado, com a discriminação dos referidos períodos”; e “a relação das publicações de sua autoria, com as referências bibliográficas que permitam sua recuperação.” (SENADO FEDERAL, Regimento Interno, Art. 383, inciso I, alínea a) e termina com a aprovação ou não, de onde é finalmente empossado no cargo e, após isso, irá compor uma das duas turmas de 10 Juízes do STF, conforme o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF). De acordo com o RISTF, “Art. 2º: O Tribunal compõe-se de onze Ministros, tem sede na Capital da República e jurisdição em todo território nacional”. O RISTF, fundamentado na Constituição de 88, dispõe ainda que para ocupar o cargo o Ministro empossado deve ser brasileiro nato, ser aprovado previamente pelo Senado e ter no mínimo 35 e no máximo 65 anos de idade.

## 5 A BASE DE DADOS

Os inquéritos analisados na presente pesquisa estão disponíveis, em formato virtual, no *site* do STF<sup>3</sup> e foram classificados e tabelados em trabalho anterior (RENTE NETO, 2021), para outras análises, da seguinte forma: 260 inquéritos recebidos pelo STF no período de 2004 a 2015, dentre os quais 57 estão com dados desconhecidos sobre as características e os atores, onde é possível visualizar apenas o ano de autuação (abertura) e algumas informações a mais, como o andamento das investigações, mas sem informar os detalhes do nome dos atores, dado se encontrarem sob sigredo de justiça, isto é, com informações sigilosas e não públicas, o que torna impossibilitada a análise. Sendo assim, dos 260 inquéritos, apenas 203 foram utilizados para as mensurações previstas nesta pesquisa por se tratarem de inquéritos com informações públicas sobre as características e sobre o andamento dessas peças, conforme tabela 2.

Tabela 2 - Quantidade de inquéritos abertos por descrição (2004 – 2015)

DESCRIÇÃO DOS DADOS	QUANTIDADE
TOTALIDADE DE INQUÉRITOS	260
INQUÉRITOS COM DADOS DESCONHECIDOS	57
INQUÉRITOS SOB ANÁLISE	203

Dentre os atores identificados nos inquéritos, é possível perceber que em 161 inquéritos aparecem Deputados Federais envolvidos em suposta prática de delitos, em 41 aparecem Senadores envolvidos, em 4 aparecem Ministros de Estado envolvidos e em 1 inquérito aparece um Juiz Federal, todos envolvidos em supostos delitos praticados durante, ou antes o seu mandato. Foi possível identificar também que em mais de um inquérito aparecem nomes de deputados e senadores de forma repetida, demonstrando que muitos deles estão envolvidos em mais de uma denúncia e às vezes juntos em diferentes denúncias. Dentre os inquéritos com atores conhecidos, foram identificados 119 Deputados Federais, 21 Senadores, 3 Ministros de Estado e 1 Juiz Federal, conforme tabela 3. Além desses, foi possível identificar 2 prefeitos, 1 de Camaçari – BA, em ação conjunta com um Deputado Federal, e outro de São João de Mirim – RJ, em ação conjunta com outro Deputado Federal.

3 Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica>. Acesso em: 20/12/2021.

Tabela 3 - Número de atores identificados por cargo que são investigados em inquéritos (2004 – 2015)

CARGO	NÚMERO DE ATORES
DEPUTADOS FEDERAIS	119
SENADORES	21
MINISTROS	3
JUÍZ FEDERAL	1

Contudo, é necessário destacar que é bastante provável que existam muito mais atores envolvidos nos inquéritos analisados, visto que, por várias vezes, em um mesmo inquérito, aparecem vários nomes envolvidos ao lado de outros atores em que ou o nome aparece apenas com as iniciais, ou os nomes não são informados por estarem sob segredo de justiça. Nota-se que, em vários inquéritos, aparecem distintos atores e cargos envolvidos ao mesmo tempo na suposta prática do delito que o inquérito investiga, o que indica que existam muito mais deputados e senadores envolvidos do que os números mencionados acima, visto que, além da congregação de vários cargos, aparecem também alguns atores identificados apenas com as iniciais ao lado de outros que são identificados, porque os seus nomes especificamente aparecem sob segredo de justiça. Além disso, aparecem por várias vezes, em um mesmo inquérito, muitos nomes de atores que exercem ou exerceram cargos políticos junto com outros atores que não exerceram, mas que estão envolvidos no suposto delito, bem como parentes e amigos desses atores, membros de empresas, funcionários de instituições públicas, prestadores de serviços etc., acusados de participação no suposto delito praticado pelo denunciado.

Dentre os deputados federais com o maior número de denúncias apuradas nos inquéritos, o deputado Veneziano Vital do Rego do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB-PB) lidera o rol, seguido dos deputados Zeca Cavalcanti (PTB-PE), Vander Loubet (PT-MS), Nilson Leitão (PSDB-MT), Arthur Lira (PP-AL) e Roberto Góes (PDT-AP), conforme tabela 4 abaixo:

Tabela 4 - Deputados federais com o maior número de inquéritos abertos

NOME	PARTIDO	NÚMERO
VENEZIANO VITAL DO REGO	PMDB (PB)	8
ZECA CAVALCANTI	PTB (PE)	7
VANDER LOUBET	PT (MS)	7
NILSON APARECIDO LEITAO	PSDB (MT)	6
ARTHUR LIRA	PP (AL)	6
ROBERTO GOES	PDT (AP)	5

Dentre os senadores com o maior número de denúncias apuradas nos inquéritos, o senador Lindbergh Farias (PT-RJ) lidera o rol, seguido dos senadores Ivo Narciso Cassol (PP-RO) e Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE), conforme tabela 5 abaixo:

Tabela 5 - Nomes dos senadores com maior número de inquéritos abertos

NOME	PARTIDO	NÚMERO
LINDBERGH FARIAS	PT (RJ)	6
IVO NARCISO CASSOL	PP (RO)	5
FERNANDO BEZERRA COELHO <sup>4</sup>	PSB (PE)	3

No que diz respeito aos poderes executivo e judiciário, o a época Ministro das Cidades, Gilberto Kassab (PSD-SP), lidera o rol, seguido de Fernando Bezerra (PSB-PE) e Paulo Bernardo (PT-PR), os quais foram os representantes com maior número de inquéritos abertos, conforme tabela 6 abaixo. Nas denúncias apuradas, apareceu o nome de um juiz federal do Estado do Rio Grande do Norte, acusado de vendas de sentenças.

<sup>4</sup> Tem 3 inquéritos abertos como senador (2015 – 2023) e 1 como Ministro da integração nacional (2011 – 2013).

Tabela 6 - Nome dos ministros de estado e juizes com inquéritos abertos

NOME	PARTIDO	NÚMERO
FERNANDO BEZERRA COELHO - MINISTRO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (PERÍODO 1 DE JANEIRO DE 2011 A 1 DE OUTUBRO DE 2013).	PSB (PE)	1
GILBERTO KASSAB - MINISTRO DAS CIDADES (PERÍODO 1º JANEIRO 2015 - 15 ABRIL 2016).	PSD (SP)	2
PAULO BERNARDO - MINISTRO DAS COMUNICAÇÕES (PERÍODO 1 JANEIRO 2011 - 1 JANEIRO 2015).	PT (PR)	1
JOSÉ DANTAS (JUIZ RN) - 2015.	-	1

## 6 RESULTADOS: O DESEMPENHO DO STF NA APURAÇÃO DOS INQUÉRITOS (2004-2015)

### 6.1 RELAÇÃO PROPORCIONAL ENTRE INQUÉRITOS ABERTOS E CONCLUÍDOS

Considerando os 203 inquéritos no período de 2004 – 2015, o desempenho do STF, em termos de decisões, foi medido: 1.1) *na relação entre o número de inquéritos abertos e o número de concluídos*; e 1.2) *no tempo de tramitação dos inquéritos concluídos*. Em todas as subseqüentes arguições foram analisados, simultaneamente, os inquéritos movidos contra Deputados Federais, Senadores e Ministros de Estado. Dos dados obtidos, o número total de inquéritos que *receberam decisões finais foi de 58 (28,5%) dentro do universo de 203 (100%) inquéritos*, dentre os quais 13 (22,4%) inquéritos indicam que foram aceitas as denúncias, abrindo ação penal, e 45 (77,5%) das denúncias foram arquivadas. Dos 203 inquéritos, 4 (0,21%) estão sob sigilo de Justiça sobre as quais não foi possível verificar o andamento e a decisão final obtida. *A maior parte 141 (69,4%) dos 203 inquéritos ainda seguem em andamento*. Os resultados estão dispostos na tabela 7 abaixo:

Tabela 7 - Proporção numérica entre inquéritos abertos e inquéritos concluídos

TIPO DE DECISÕES	QUANTIDADE DE INQUÉRITOS	%	TIPO DE DECISÃO FINAL	QUANTIDADE DE INQUÉRITOS	%
Inqueritos que receberam decisões finais	58	28,5	Abriu ação penal	13	22,4
			Arquivado	45	77,5
Inqueritos em andamento	141	69,4	-	-	-
Inqueritos em segredo de justiça	4	0,21	-	-	-
Total	203	100%	-	58	100%

A partir dos números, é possível perceber que, apesar da legislação (CPP, 1941, Art. 10) prever que o inquérito deva ser concluído em 30 dias (prorrogáveis por mais 30 dias) no caso do investigado estiver solto, e 10 dias (prorrogáveis por mais 10 dias) naqueles em que o investigado preso. A maior parte dos inquéritos em análise demonstra que, mesmo tendo passado mais de 10 anos, a maioria dos inquéritos, 141 (69,4%) permanece sem conclusão e, assim, o infrator impune. Em termos institucionais, isso demonstra um baixo desempenho da Corte no que diz respeito à punição ou mesmo à remissão da investigação sobre os investigados. Em termos republicanos, isso aponta para uma instituição incapaz de garantir a aplicação da justiça na política brasileira.

Ainda sobre os dados obtidos, dentre os arquivamentos efetuados é possível observar que os principais motivos foram: ausência de infração penal: 27 (60%) inquéritos, por renúncia ao mandato: 9 (20%) inquéritos, prescrições: 4 (8,8%) inquéritos, mudança de foro (término de mandato, perda mandato e não reeleição): 3 (6,66%) inquéritos, e outros motivos (não disciplina pedido de explicação e o acusado se retratou): 2 (4,4%) inquéritos. Com relação aos arquivamentos, é possível observar que a razão de renúncia ao mandato aparece em segundo lugar e, em terceiro lugar, a razão de prescrição. Isso permite proceder à reflexão de que o número de renúncia ao mandato 9 (20%) permite avaliar que existe uma predisposição de os investigados renunciarem ao mandato quando percebem que serão alvo de uma ação penal. Além disso, os números de prescrições também evidenciam a lentidão com a qual os inquéritos são apurados pela corte, na medida em que extrapolam em muito o prazo para conclusão.

Outra análise de desempenho institucional, em termos de decisões, foi o estudo da relação proporcional entre a quantidade de inquéritos abertos e a quantidade que chega a uma decisão final dos relatores, por ano de abertura, cujos números estão dispostos na tabela 8 abaixo.

Tabela 8 - Proporção de Inquéritos abertos e inquéritos que tiveram decisão por ano de abertura

ANO DE ABERTURA	INQUÉRITOS ABERTOS	INQUÉRITOS QUE TIVERAM DECISÃO	MÉDIA DE INQUÉRITOS CONCLUÍDOS	%
2004	1	0	0,5	0
2006	2	1	1,5	50
2007	2	2	2	100
2008	2	0	1	0
2009	6	3	4,5	50
2010	5	1	3	20
2011	22	9	15,5	8,18
2012	14	3	8,5	21,4
2013	35	12	23,5	34,2
2014	14	3	8,5	21,4
2015	100	24	62	24
TOTAL	203	58	329,18	29,92%

A partir dos dados, é possível perceber que o STF, apenas quando julgou poucos inquéritos, conseguiu chegar a uma decisão em relação a todos ou metade dos inquéritos abertos, como é possível observar para os anos de 2006, 2007 e 2009. Inversamente, na maioria dos casos, esse número raramente chega próximo de 35 % de inquéritos que tiveram decisão, como demonstra os demais anos e, em especial, o ano de 2013. É notória a queda desse desempenho quando há um aumento considerável no número de abertura dos inquéritos, como, por exemplo, no ano de 2015, quando foi iniciada a *operação lava-jato*. Portanto, podemos dizer que, em 11 anos, o melhor desempenho de decisões da instituição foi para os inquéritos abertos no ano de 2013, embora inferior a 35 %, dos inquéritos que chegaram a uma decisão. Como desempenho total, a instituição chegou à decisão de 29,92% dos 203 inquéritos considerados em todo o período (desconsiderados os que estão sob segredo de justiça), o que equivale, portanto, a um desempenho inferior a 30% do total na proporcionalidade entre inquéritos abertos e inquéritos que tiveram decisão.

## 6.2 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS INQUÉRITOS CONCLUÍDOS

Outra análise de desempenho do STF foi a estabelecida para avaliar a celeridade, a partir: 1) do índice de desempenho elaborado pelo autor, mensurando o número de inquéritos que tiveram decisão por tempo de tramitação, considerando uma escala qualitativa de desempenho; e 2) da análise do tempo de tramitação entre a abertura do inquérito e o menor tempo de registro individual para se chegar a uma decisão final, ou seja, o inquérito que chegou a uma decisão em menor tempo, considerando o ano da sua autuação.

O índice de desempenho foi uma elaboração feita pelo autor e teve como base o dispositivo do Código de Processo Penal, que prevê um tempo máximo de 10 a 30 dias, considerando as suas devidas prorrogações, conforme apontado linhas acima. Considerando o determinado no CPP, o objetivo é avaliar o desempenho do STF para o período total analisado. Considera-se que o índice permite uma avaliação qualitativa por escala a partir do registro numérico da porcentagem de inquéritos que tiveram decisão por tempo de tramitação, o que permite analisar o maior número de ocorrências em que os inquéritos chegaram a uma decisão final. Pondera-se a possibilidade de a maioria dos inquéritos extrapolarem o período determinado no CPP e, assim, foi construído um índice que vai da escala Ótimo (0 a 1 ano), Bom (1 a 2 anos), Razoável (2 a 3 anos), Ruim (3 a 4 anos), Muito Ruim (4 a 5 anos) e péssimo (a partir de 5 anos).

Os resultados permitem analisar o maior número de ocorrências em que os inquéritos chegaram a uma decisão final, cujos resultados podem ser observados na tabela 9.

Tabela 9 - Índice de desempenho do número de inquéritos que tiveram decisão por tempo de tramitação (2004 – 2015)

TEMPO DE TRAMITAÇÃO (ANOS)	NÚMERO DE INQUÉRITOS QUE TIVERAM DECISÃO	%	ÍNDICE DE DESEMPENHO
0 A 1	2	3,44	ÓTIMO
1 A 2	20	34,4	BOM
2 A 3	10	17,2	RAZOÁVEL
3 A 4	7	12,06	RUIM
4 A 5	5	8,6	MUITO RUIM
A PARTIR DE 5	14	24,3	PÉSSIMO
TOTAL	58	100,00	-

Na análise dos dados é possível perceber que os números apontam que o melhor índice de desempenho institucional foi considerado como *BOM* (34,4%), na medida em que a maioria dos inquéritos no período total considerado teve decisão entre 1 e 2 anos. Entretanto, é necessário considerar que, dos 20 inquéritos que tiveram de-

cisão, 17 foram inquéritos abertos no ano de 2015, ou seja, no início da *operação lava-jato*, o que pode se considerar como um fator de grande impacto na mensuração dos dados, uma vez que há um aumento na velocidade na apuração desses inquéritos em função das pressões sociais e políticas, da mídia, do contexto de mudanças, das agitações políticas, da descoberta de vários episódios de práticas de corrupção, do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, dentre outros fatores que impactaram enquanto exigências por soluções da parte do Poder Judiciário e do STF. Se levarmos em consideração a pressão provocada por esses fatores na instituição, veremos que, somente a partir de 2015, o STF melhorou o seu desempenho atingindo um bom índice e que, sem a consideração desses fatores, o maior número alcançado pela instituição foi como índice *PÉSSIMO*.

Outra análise que pode conformar com os dados da tabela 9 acima foi a que considera a avaliação entre o menor tempo de decisão registrado para um inquérito em relação ao ano de abertura, cujos resultados estão dispostos na tabela 10 a seguir.

Tabela 10 - Maior e menor tempo de decisão final por ano de abertura do inquérito

ANO DO INQUERITO ABERTO	NÚMERO DE INQUERITOS ABERTOS	NÚMERO DE INQUERITOS CONCLUÍDOS	MEHOR ANO DE DECISÃO REGISTRADO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (ANOS)	MAIOR ANO DE DECISÃO REGISTRADO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (ANOS)
2004	1	0	-	-	-	-
2005	0	0	-	-	-	-
2006	2	1	2011	5	2011	5
2007	2	2	2016	9	2016	9
2008	2	0	-	-	-	-
2009	6	3	2015	6	2016	7
2010	5	1	2016	6	2016	6
2011	22	9	2013	2	2017	6
2012	14	3	2016	4	2017	5
2013	35	12	2014	1	2017	4
2014	14	3	2016	2	2017	3
2015	100	24	2016	1	2017	2
TOTAL	203	58	-	-	-	-

Conforme o achado na tabela 10, é possível perceber que em termos de velocidade para o período total, que vai de 2004 a 2015, e considerando os anos com os maiores tempos de tramitação, o menor tempo de decisão registrado para um inquérito foi de 2 anos para ter uma decisão final, como demonstra o ano de 2015 na tabela, considerando a existência de alguns que chegaram em poucos meses. Deve-

mos considerar, conforme discutido em linhas acima, a pressão exercida pelos vários setores da sociedade diante do contexto político na passagem para esse ano. Mas, além disso, é possível perceber que o STF, até o ano de 2012, chegou a precisar de no mínimo 5 anos para chegar à decisão final de um único inquérito e, a partir de 2013, esse número tendeu a reduzir para 4, 3 e 2 anos nos anos subsequentes.

Não foi possível, na presente pesquisa, precisar as causas para essa mudança, o que exige estudos mais aprofundados em termos quali-quantitativos. Entretanto, diante do exposto na tabela, podemos perceber que, embora a maioria dos casos aponte que não houve uma tendência à prescrição, apenas nos anos 2013, 2014 e 2015 houve uma redução no tempo mínimo de tramitação para que um inquérito chegasse a uma decisão final. Sendo assim, de 2004 a 2012, o órgão tendeu a demorar entre 5 e 9 anos para chegar à decisão final de um inquérito e, a partir de 2013, esse número reduziu para 2 e 4 anos.

Em termos de registro de tramitação registrado no período total, podemos afirmar então que, dentre os inquéritos que chegaram a uma decisão final, o STF demorou na maioria do período considerado de 9 a 5 anos para ter uma decisão final e o tempo médio para o período total da análise foi de 5 anos. Dentre a totalidade de dados analisado, foi possível encontrar o inquérito que teve maior período de tramitação, registrando 13 anos e 1 mês, envolvendo o senador Romero Jucá (PMDB – RO), tendo o mesmo iniciado em 2004 sem prescrição e seguindo em andamento até a data de conclusão das presentes análises (2017).

## 7 O DESEMPENHO DOS MINISTROS DO STF

As análises subsequentes foram construídas a partir da comparação do desempenho dos Juízes na apuração dos inquéritos relacionados aos partidários da coalizão presidencial com a apuração de casos de políticos investigados que não fazem parte da coalizão, a partir de três pontos centrais: 2.1) *tipo de decisão*; 2.2) *tempo de tramitação para os inquéritos concluídos* e 2.3) *inquéritos que seguem em andamento*. Esses três parâmetros permitirão verificar se os Ministros indicados tenderam a beneficiar a base aliada com decisão final mais favorável, com menos tempo de tramitação e com um maior número de casos que seguem sem decisão final, o que poderia demonstrar indícios de obstrução, no sentido de levar esses casos a prescrição, quando comparados aos não-aliados.

Contudo, sobre os inquéritos, foi necessário considerar uma alternativa metodológica em função dos dados disponíveis neles. Cada inquérito foi desagregado, de forma que foram considerados os investigados ao invés dos próprios inquéritos em todas as subsequentes análises, uma vez que foram encontrados vários inquéritos que continham denúncias contra Deputados Federais, Senadores e Ministros de Estado ao mesmo tempo. O objetivo de considerar os investigados ao invés dos inquéritos é evitar a duplicidade de inquéritos, em função dessa repetição de mais de

um investigado. A partir dessa desagregação, cada ator identificado foi classificado segundo aliado e não aliado.

Conforme discutido em capítulo anterior, os atores ligados foram mapeados a partir dos dados disponíveis nos inquéritos dispostos no site do STF, a partir de onde foram identificados os aliados e não-aliados em função da sua relação com o presidente e os partidos que formam a base da sua coalizão. Conforme quadro 4 abaixo, podemos observar as indicações presidenciais e os partidos que compõem a base governamental dos presidentes eleitos.

Quadro 4 - Partidos que formam a coalização presidencial com o Ministro indicado pelo presidente

MINISTRO	ANO DA INDICAÇÃO AO STF	PRESIDENTE E PARTIDO	PARTIDOS QUE FORMAM A BASE DA COALIZÃO NO PERÍODO DA INDICAÇÃO
CELSO DE MELLO	1989	JOSÉ SARNEY (PMDB)	PMDB/PFL (DEM)
MARCO AURÉLIO	1990	FERNANDO COLLOR (PRN)	PRN/PDS (PP)/PL (PR)/PTB/PFL (DEM)/PJ (PTC)
GILMAR MENDES	2002	FHC (PSDB)	PSDB/PFL (DEM)/PTB/PMDB/PDS (PP)
CARMEN LUCIA	2006	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
RICARDO LEWANDOWSKI	2006	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
DIAS TOFFOLI	2009	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
LUIS FUX	2011	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS

MINISTRO	ANO DA INDICAÇÃO AO STF	PRESIDENTE E PARTIDO	PARTIDOS QUE FORMAM A BASE DA COALIZÃO NO PERÍODO DA INDICAÇÃO
ROSA WEBER	2011	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
TEORI ZAVASCKI	2012	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
LUÍS ROBERTO BARROSO	2013	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
EDSON FACHIN	2015	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP)

## 7.1 TIPOS DE DECISÃO

Sobre os tipos de decisão, foram avaliados os inquéritos que tiveram uma conclusão e foi analisada a hipótese de que os Ministros tendem a *dar decisões mais favoráveis (arquivamento), do que desfavoráveis (abertura de ação penal) aos investigados que compõem a base governativa dos respectivos presidentes que os indicaram ao cargo*. Os resultados da análise estatística confirmam a hipótese, por meio da análise de frequência (figura 1) e do Teste Qui-quadrado de Pearson, confirmando que os valores  $P\text{-Value} = 0.030$  são significativos. Conforme dispostos, tanto na tabela 11, quanto na figura 1, é possível observar que, *em termos coletivos*, a proporção de decisão final do tipo arquivamento (28; 47,5%) ocorrem em maior proporção aos investigados que compõem a base governativa dos respectivos presidentes (base aliada), do que no grupo de investigados que não são da base aliada (17; 28,8%). Em outras palavras, para a totalidade de casos, nota-se uma tendência coletiva de os Ministros do STF tomarem decisões favoráveis à base aliada dos respectivos Presidentes que os indicaram ao cargo.

Contudo, é necessário destacar que, em nível estatístico, também há um alto número de arquivamento entre a base não-aliada (17; 28,8%). Além disso, é possível observar o maior número de abertura de ações penais se encontra entre a base aliada (13; 22,0%), o que faz com que os resultados, em sua totalidade, apontem para um achado maior de imparcialidade coletivamente, da parte dos Ministros do STF. Por-

tanto, conclui-se quedar refutada a hipótese de que os Ministros tendem a decidir, coletivamente, mais favoravelmente aos aliados do Presidente que o indicou ao cargo, a partir desse parâmetro.

Tabela 11 - Distribuição das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e da relação com a coalizão presidencial

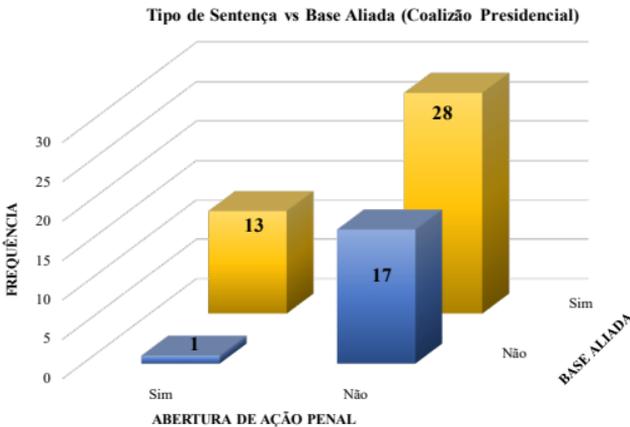
TIPO DE DECISÃO	BASE ALIADA (COALIZÃO PRESIDENCIAL)				TOTAL	
	SIM		NÃO		N	%
	N	%	N	%		
Abertura de Ação Penal	13	22,0	1	1,7	14	23,7
Arquivamento	28	47,5	17	28,8	45	76,3
Total	41	69,5	18	30,5	59	100,0

Fonte: Supremo Tribunal Federal, 2017

(<sup>1</sup>) Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p-valor <0.05)  
 Chi-Sq = 4.727; DF = 1; P-Value = 0.030\*

\*\* Valores Altamente significativos; \*Valores Significativos; <sup>NS</sup> Valores Não Significativos  
 H<sub>1</sub>: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências (p<0.05)

Figura 1 - Distribuição das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e da relação com a coalizão presidencial



No que diz respeito *ao desempenho individual dos Ministros*, os resultados apontados na tabela 13 abaixo demonstram que, para os casos da base aliada, é possível identificar que a maioria das decisões é do tipo arquivamento, exceto no caso do Ministro Teori Zavascki, para o qual a maioria das decisões é abertura de ação penal para esse grupo (7; 70%). Observando os demais juizes, verifica-se que há um padrão de casos onde o arquivamento para os atores da base aliada predomina.

Tabela 13 - Distribuição dos casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e do relator em relação à base aliada da coalizão

BASE ALIADA	RELATOR	BASE ALIADA						
		TIPO DE DECISÃO (N = 59)				TOTAL	P-VALOR	
		ABERTURA DE AÇÃO PENAL		ARQUIVAMENTO				
		N	%	N	%	N	%	
SIM <sup>(1)</sup> (n = 41)	Min. Carmen Lúcia	0	0,0	1	100,0	1	2,4	0.0921*
	Min. Celso de Mello	0	0,0	4	100,0	4	9,8	
	Min. Dias Toffoli	0	0,0	2	100,0	2	4,9	
	Min. Edson Fachin	1	25,0	3	75,0	4	9,8	
	Min. Gilmar Mendes	0	0,0	3	100,0	3	7,3	
	Min. Lewandowski	2	50,0	2	50,0	4	9,8	
	Min. Luiz Fux	1	20,0	4	80,0	5	12,2	
	Min. Marco Aurélio	1	25,0	3	75,0	4	9,8	
	Min. Rosa weber	1	25,0	3	75,0	4	9,8	
	Min. Teori Zavascki	7	70,0	3	30,0	10	24,4	
Total		13	22,0	28	47,5	41	69,5	
NÃO <sup>(2)</sup> (n = 18)	Min. Celso de Mello	0	0,0	2	100,0	2	11,1	0.8516ns
	Min. Dias Toffoli	0	0,0	2	100,0	2	11,1	
	Min. Gilmar Mendes	0	0,0	1	100,0	1	5,6	
	Min. Luiz Fux	0	0,0	3	100,0	3	16,7	
	Min. Marco Aurélio	1	14,3	6	85,7	7	38,9	
	Min. Teori Zavascki	0	0,0	3	100,0	3	16,7	
Total		1	1,7	17	28,8	18	30,5	

Fonte: Supremo Tribunal Federal, 2017

<sup>(1)</sup> Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p-valor <0.10)

(1) Chi-Sq = 14.9582; DF = 9; P-Value = 0.0921\*

(2) Chi-Sq = 1.9825; DF = 5; P-Value = 0.8516\*

\*\* Valores Altamente significativos; \*Valores Significativos; <sup>NS</sup> Valores Não Significativos  
H<sub>1</sub>: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências (p<0.10)

Estatisticamente e em *nível individual*, podemos confirmar a hipótese de que os Ministros tendem a tomar decisões favoráveis à base aliada do respectivo presidente que o indicou ao cargo, a partir desse parâmetro.

## 7.2 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS INQUÉRITOS CONCLUÍDOS

As análises subsequentes demonstram os resultados relativos ao estudo da hipótese de que os Ministros indicados demoram mais tempo para chegar a uma decisão nos casos (investigados) que compõem a base aliada dos respectivos presidentes que os indicaram ao cargo, com o objetivo de retardar ao máximo a sua conclusão e, assim, talvez manifestar a vontade de levar o inquérito à prescrição. A análise dos dados estatísticos refutou a hipótese, ao demonstrar que, coletivamente, os Ministros demoram menos tempo para chegar à conclusão. Conforme se verifica na tabela 14 e na figura 3, o grupo de investigados que compõem a base aliada apresentou tempo médio de tramitação menor ( $\mu = 35,8 \approx 36$  meses), se comparado com o tempo médio do grupo de investigados que não fazem parte dessa base aliada ( $\mu = 44,1 \approx 44$  meses).

Tabela 14 - Distribuição do tempo médio de tramitação das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial

Base Aliada (Coalizão Presidencial)	Casos (n)	Tempo Médio de Tramitação (meses) <sup>1</sup>	±DP (meses)
Sim	140	35,8	21,5
Não	77	44,1	28,7

Fonte: Supremo Tribunal Federal, 2017

<sup>(1)</sup> Teste t de Student (p-valor <0.05)

Estimate for difference: 8.31

95% CI for difference: (0.90; 15.73)

T-Test of difference = 0 (vs not =): T-Value = 2.22 P-Value = 0.028\*

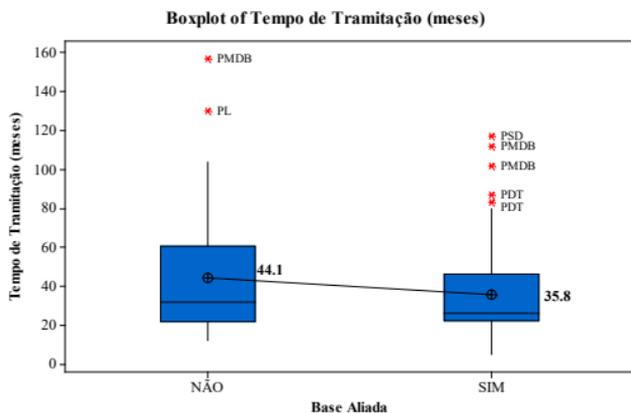
\*\* Valores Altamente significativos; \*Valores Significativos; <sup>NS</sup> Valores Não Significativos

H<sub>1</sub>: Existe diferença significativa entre as médias (p<0.05)

Nota: DP – Desvio padrão

Por meio da figura 3 é possível observar a diferenciação do tempo de tramitação entre a base aliada e os demais investigados, além dos casos de alguns partidos cujo tempo de tramitação foi muito distante da média geral, demonstrados na pesquisa como *outlier* (discrepância).

Figura 3 - Boxplot do tempo médio de tramitação das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a coalizão presidencial



Ressalta-se ainda que, além de os processos da base aliada apresentarem um tempo médio menor de tramitação, a proporção de casos da base aliada é significativamente maior ( $n = 140$ ) do que o número de casos do grupo que não é da base aliada ( $n = 77$ ). Isto significa dizer que, devido ao elevado volume de processos de investigados da base aliada, esperava-se que o tempo médio de tramitação fosse maior do que dos investigados que não são da base aliada, o que reforça ainda mais a confirmação da refutação da hipótese.

### 7.2.1 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS INQUÉRITOS CONCLUÍDOS: DISTRIBUIÇÃO POR MINISTRO

As análises subsequentes se referem ao tempo de tramitação demonstrado por Ministro do STF. Os resultados apontaram, a nível individual e conforme disposto na tabela 16 e na figura 7 abaixo, que a maioria dos Ministros apresentou diferenças significativas no tempo médio de tramitação dos processos, de modo a também refutar a hipótese de haver uma tendência ao beneficiamento dos políticos da base aliada do presidente que o indicou ao cargo, mediante a demora na conclusão dos inquéritos. Na maioria dos casos, é possível observar que o tempo médio de tramitação para investigados da base aliada foi maior apenas no caso dos juízes/relatores Dias Toffoli, Roberto Barroso e Luiz Fux. Verifica-se também como exceção o caso dos relatores Lewandowski e Luiz Fux que não apresentaram diferença significativa ( $p > 0.05$ ) no tempo de tramitação dos processos, ou seja, para estes Ministros o tempo médio de tramitação dos processos da base aliada não difere do tempo médio de tramitação dos processos dos demais investigados.

Tabela 16 - Tempo médio de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o relator

Relator	Base Aliada	Média	DP	N	P-Valor
Min. Carmen Lúcia	SIM	48,5	48,8	2	-
	NÃO	-	-	0	
	Total	48,5	48,8	2	
Min. Celso de Mello	SIM	38,5	32,5	4	0.0004**
	NÃO	52,6	26,6	12	
	Total	49,1	27,7	16	
Min. Dias Toffoli	SIM	47,3	24,1	12	0.0147*
	NÃO	41,9	16,4	9	
	Total	45,0	20,9	21	
Min. Edson Fachin	SIM	46,8	28,7	17	-
	NÃO	52,0	-	1	
	Total	47,1	27,9	18	
Min. Gilmar Mendes	SIM	36,3	19,0	8	0.0004**
	NÃO	47,5	27,0	8	
	Total	41,9	23,3	16	
Min. Lewandowski	SIM	24,8	10,6	8	0.4157ns
	NÃO	26,5	10,9	4	
	Total	25,3	10,2	12	
Min. Luiz Fux	SIM	31,5	17,2	19	0.5872ns
	NÃO	30,4	9,4	5	
	Total	31,3	15,7	24	
Min. Marco Aurélio	SIM	50,6	21,3	9	0.0149*
	NÃO	56,5	36,5	20	
	Total	54,7	32,3	29	
Min. Roberto Barroso	SIM	39,5	22,8	11	<0.0001**
	NÃO	24,3	3,6	4	
	Total	35,5	20,6	15	

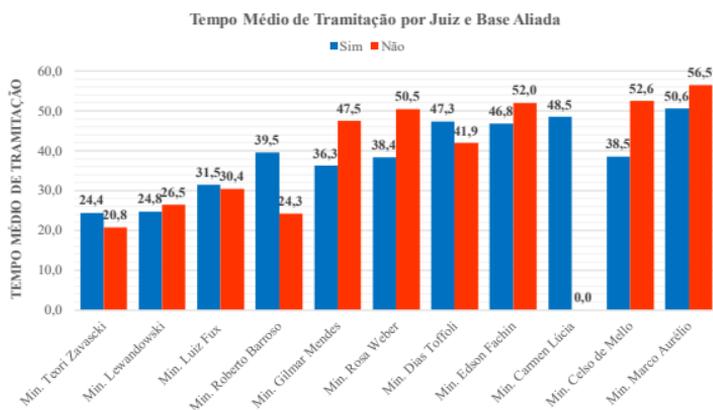
Relator	Base Aliada	Média	DP	N	P-Valor
Min. Rosa Weber	SIM	38,4	25,4	14	0.0003**
	NÃO	50,5	42,6	6	
	Total	42,0	30,8	20	
Min. Teori Zavascki	SIM	24,4	5,8	36	0.0003**
	NÃO	20,8	2,9	8	
	Total	23,8	5,6	44	
TOTAL	SIM	35,8	21,5	140	<0.0001**
	NÃO	44,1	28,7	77	
	Total	38,7	24,6	217	

Fonte: Supremo Tribunal Federal, 2017

<sup>(1)</sup> Teste t de Student para comparação de médias (p-valor <0.05)

\*\* Valores Altamente significativos; \*Valores Significativos; <sup>NS</sup> Valores Não Significativos  
H<sub>1</sub>: Existe uma diferença significativa entre as médias (p<0.05)

Figura 7 - Tempo médio de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o relator



### 7.3 INQUÉRITOS QUE SEGUEM EM ANDAMENTO

Nesse tópico, foi testada a hipótese de que os Ministros indicados tendem a ter maior número de inquéritos que seguem em andamento da base aliada do presidente que o indicou ao cargo, quando comparado aos demais, o que poderia demonstrar indícios de demora dos casos dos aliados em relação aos não-aliados. Esta hipótese foi confirmada, a partir dos resultados encontrados. De acordo com a tabela 17, é possível perceber que a maioria dos casos não decididos é de investigados da base aliada (99; 62,7%) e esta tende a ser uma disposição altamente significativa ( $p < 0.05$ ).

Tabela 17 - Distribuição dos casos (investigados) que seguem em andamento, movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial

Não decididos	Base Aliada (Coalizão Presidencial)				Total	
	Sim		Não		n	%
	N	%	n	%		
Seguem em andamento	99	62,7	59	37,3	158	100,0

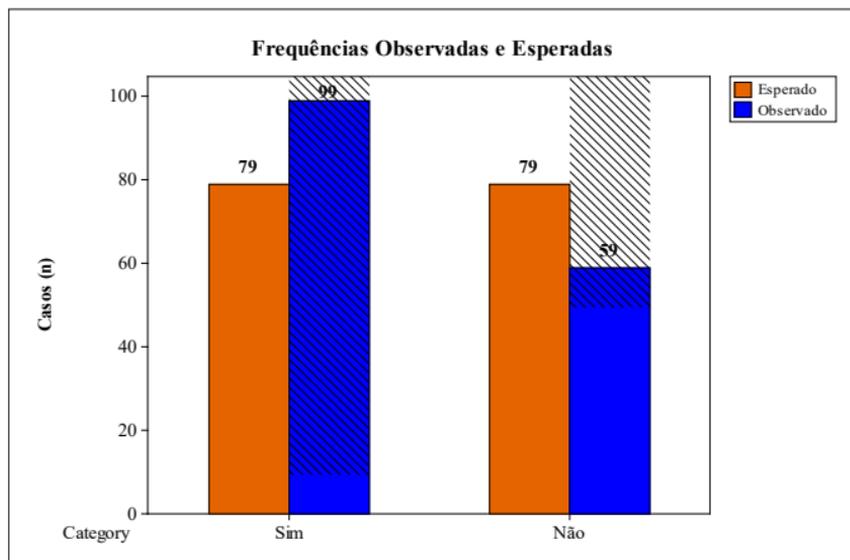
Fonte: Supremo Tribunal Federal, 2017

<sup>(1)</sup> Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis ( $p$ -valor  $< 0.05$ )  
Chi-Sq = 10.126; DF = 5; P-Value = 0.001\*\*

\*\* Valores Altamente significativos; \*Valores Significativos; <sup>NS</sup> Valores Não Significativos  
H<sub>1</sub>: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ( $p < 0.05$ )

O esperado é que, de acordo com o teste Qui-quadrado para variáveis independentes, a proporção de processos em andamento fosse de 79 casos para cada grupo, tanto para os aliados, quanto para os não-aliados, conforme figura 8. Contudo, os resultados demonstraram que a frequência de casos foi maior ( $n = 99$ ) para os aliados e menor ( $n = 59$ ) para os não-aliados, sendo esta uma diferença significativa apontada pelo teste.

Figura 8 - Distribuição dos casos (investigados) que seguem em andamento, movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial



### 7.3.1. INQUÉRITOS QUE SEGUEM EM ANDAMENTO: DISTRIBUIÇÃO POR MINISTRO

As análises abaixo foram produzidas para o teste da hipótese de que os Ministros tendem a não concluir, a nível individual, os inquéritos da base aliada em maior número. Verifica-se na tabela 18 que, dentre os casos que seguem em andamento, analisados por relator, há diferenças significativas, em função da Coalizão Presidencial, apenas para alguns Ministros, de modo que os juízes Edson Fachin (92,9%), Luiz Fux (87,5%), Roberto Barroso (73,3%) e Teori Zavascki (83,9%) apresentam maior frequência de casos em andamento para investigados da base aliada.

Tabela 18 - Distribuição dos casos (investigados) que seguem em andamento, movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o Ministro relator

Relator	Base Aliada				Total		P-valor
	Sim		Não		n	%	
	n	%	n	%			
Min. Carmen Lúcia	1	100,0	0	0,0	1	0,6	-
Min. Celso de Mello	0	0,0	10	100,0	10	6,3	-
Min. Dias Toffoli	10	58,8	7	41,2	17	10,8	0.4669ns
Min. Edson Fachin	13	92,9	1	7,1	14	8,9	0.0013**
Min. Gilmar Mendes	5	41,7	7	58,3	12	7,6	0.5637ns
Min. Lewandowski	4	50,0	4	50,0	8	5,1	1.000ns
Min. Luiz Fux	14	87,5	2	12,5	16	10,1	0.0027**
Min. Marco Aurélio	5	27,8	13	72,2	18	11,4	0.0593*
Min. Roberto Barroso	11	73,3	4	26,7	15	9,5	0.0707*
Min. Rosa Weber	10	62,5	6	37,5	16	10,1	0.3173ns
Min. Teori Zavascki	26	83,9	5	16,1	31	19,6	0.0002**
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>62,7</b>	<b>59</b>	<b>37,3</b>	<b>158</b>	<b>100,0</b>	<b>0.0001**</b>

Fonte: Supremo Tribunal Federal, 2017

<sup>(1)</sup> Teste Qui-quadrado de Pearson para tendência entre as variáveis (p-valor <0.10)

\*\* Valores Altamente significativos; \*Valores Significativos; <sup>NS</sup> Valores Não Significativos

H<sub>1</sub>: Existe tendência significativa entre as frequências (p<0.10)

## 8 CONCLUSÕES

A presente pesquisa tinha como objetivos fazer uma análise institucional e uma análise individual do STF e dos seus Ministros, respectivamente, na condução dos inquéritos criminais abertos para investigar os políticos eleitos, a nível federal, tanto do Poder Executivo (Ministros de Estado e Presidente da República), quanto do Poder Legislativo (Deputados Federais e Senadores), os quais, até a conclusão das aná-

lises, gozavam da garantia de prerrogativa de função, conhecida popularmente como Foro Privilegiado, para os casos de suspeitas de crimes de responsabilidade ou em razão da função, legislação que, conforme explicado, foi alterada após as conclusões da pesquisa, quanto aos atores e as condições para o seu usufruto.

Avaliou-se, de um lado, o desempenho institucional do STF, em termos de apuração eficaz da totalidade de inquéritos abertos, bem como em tempo hábil, garantindo, assim, à sociedade brasileira a capacidade de aplicação da Lei Penal de forma ágil e eficaz, na medida em que garantiria a conclusão dos inquéritos em avaliação dentro do tempo previsto. De outro lado, foi desenvolvida a análise dos Ministros que compõem a corte na condução das investigações, enquanto relatores dos processos, mensurando se há imparcialidade desses atores do órgão de cúpula do Judiciário brasileiro na condução das peças investigativas, ou se há interferências do Poder Executivo, quando a indicação dos Ministros por parte do Presidente da República garante uma espécie de compromisso pré-assumido, no que tange ao beneficiamento dos aliados daquele em matérias que os atingem, como a penal. Dito de outro modo, avaliou-se se há uma tendência de os Ministros indicados ao cargo beneficiarem os atores e partidos aliados dos Presidentes que os indicaram ao cargo.

A metodologia aplicada foi a quantitativa, através da análise estatística dos dados. Para a análise de desempenho institucional do STF, foi utilizada a estatística descritiva, mensurando o aumento ou a redução dos dados numéricos das variáveis intercruzadas (1 - análise descritiva da relação proporcional entre o número de inquéritos abertos e o número de inquéritos finalizados; e 2 - análise do tempo de tramitação dos inquéritos). Já para a análise de desempenho dos Ministros do STF, foi utilizada a estatística inferencial, através do teste Qui-quadrado de Pearson, mensurando as variáveis em três etapas: 2.1) tipo de decisão; 2.2) tempo de tramitação para os inquéritos concluídos e 2.3) inquéritos que permanecem sem decisão final, de forma comparativa para os casos da base aliada e da base não-aliada do Presidente que indicou o devido Ministro para o cargo.

Na análise de desempenho do STF, foi testada a hipótese de que os inquéritos não são apurados no tempo previsto, levando a uma morosidade institucional, o que favoreceria a impunidade do sistema político brasileiro, quando um baixo número de inquéritos não seria concluído no tempo previsto, ou levado à prescrição. A análise das variáveis, na relação entre a proporção de inquéritos abertos e concluídos, demonstrou que demonstra que, mesmo tendo passado mais de 10 anos, a maioria dos inquéritos, 141 (69,4%) permanece sem conclusão. Apesar de o número de prescrições ser baixo, 4 (8,8%) inquéritos, pelo menos até a data de conclusão da pesquisa (2017), é possível considerar a possibilidade de esse número ter aumentado consideravelmente até a publicação dos presentes dados da pesquisa. Complementa-se a esses resultados a análise sobre os inquéritos apurados, por ano de abertura, a qual evidenciou que o STF, apenas quando julgou poucos inquéritos, conseguiu chegar a uma decisão em relação a todos ou metade dos inquéritos abertos, como nos casos dos anos de 2006, 2007 e 2009. Inversamente, na maioria dos casos, esse número raramente chega próximo de 35 % de inquéritos que tiveram decisão, como demonstra

os demais anos e, em especial, o ano de 2013. É notória a queda desse desempenho quando há um aumento considerável no número de abertura dos inquéritos, como, por exemplo, no ano de 2015, quando foi iniciada a *operação lava-jato*.

Além disso, foi analisado o tempo de tramitação dos inquéritos na corte, por meio de um índice de desempenho elaborado pelo autor e tendo como base o dispositivo do Código de Processo Penal, que prevê um tempo máximo de 10 a 30 dias, considerando as suas devidas prorrogações pelo dobro do tempo. Os resultados demonstraram que, somente a partir de 2015, quando pressões populares, midiáticas e da própria política, o STF melhorou o seu desempenho atingindo um bom índice. Contudo, considerando a totalidade dos anos, que vão de 2004 a 2014, o índice demonstrou que a maior parte se enquadrou na categoria *PÉSSIMO*. Esses resultados foram complementados pela análise entre o menor tempo de decisão registrado para um inquérito em relação ao seu ano de abertura. É possível perceber que, em termos de celeridade para o período total que vai de 2004 a 2015 e considerando os anos com os maiores tempos de tramitação, o menor tempo de decisão registrado para um inquérito foi de 2 anos para ter uma decisão final. Nos demais anos, foi possível perceber que o STF, até o ano de 2012, chegou a precisar de no mínimo 5 anos para chegar à decisão final de um único inquérito e, a partir de 2013, esse número tendeu a reduzir para 4, 3 e 2 anos nos anos subsequentes. Isso revela um mau desempenho, quando se observa que, de 2004 a 2012, o órgão tendeu a demorar entre 5 e 9 anos para chegar à decisão final de um inquérito e, a partir de 2013, esse número reduziu para 2 e 4 anos.

No que diz respeito às análises sobre o desempenho dos Ministros da Corte, foi avaliada a hipótese de que os Ministros tenderiam a beneficiar em decisões os aliados (partidos e atores) do presidente que o indicou ao cargo, tomando como base as alianças construídas metodologicamente a partir dos dados legislativos do CEBRAP. Essa análise foi feita a partir de três parâmetros: 2.1) tipo de decisão; 2.2) tempo de tramitação para os inquéritos concluídos; e 2.3) inquéritos que permanecem sem decisão final. Em cada caso, foi feita uma análise comparativa com os demais investigados mensurando, através do teste do Qui-quadrado de *Pearson*, mensurando a relação de independência entre as variáveis.

No que diz respeito ao 2.1) tipo de decisão, os resultados não demonstraram uma relação significativa, refutando, assim, a hipótese, na medida em que, apesar de os ministros coletivamente decidirem pelo arquivamento da base aliada, por outro lado, o número de arquivamento para os que não fazem parte desta são equivalentes, em certa medida, o que faz com que os resultados, em sua totalidade, apontem para um achado maior de imparcialidade coletivamente da parte daqueles. Porém, em nível individual, é possível observar o contrário, quando a maioria dos Ministros decidiu pelo arquivamento dos políticos da base aliada.

No parâmetro sobre 2.2) o tempo de tramitação para os inquéritos concluídos, foi avaliada a hipótese de os Ministros tenderam a demorar mais para concluir um inquérito que envolve um membro da base aliada do Presidente que o indicou, apontando para a possibilidade de tentar demorar mais para concluir e levar a uma

possível prescrição. Esta hipótese foi refutada, a nível coletivo, pois se observa que o tempo de tramitação dos inquéritos que foram concluídos, observa-se que, coletivamente. Conforme se verifica na tabela 14 e na figura 3, o grupo de investigados que compõem a base aliada apresentou tempo médio de tramitação menor ( $\mu = 35,8 \approx 36$  meses), se comparado com o tempo médio do grupo de investigados que não fazem parte dessa base aliada ( $\mu = 44,1 \approx 44$  meses). Em nível individual, em apenas três casos, os dos Ministros Dias Toffoli, Roberto Barroso e Luiz Fux, notou-se uma tendência a demorar mais tempo para concluir os inquéritos da base aliada, o que difere dos oito Ministros restantes, para quem não fez diferença a relação com a base aliada, o que tornou refutada a hipótese, a nível individual.

Quanto ao parâmetro 2.3), que avaliou os inquéritos que permanecem em análise, foi possível concluir que, a nível coletivo, a hipótese se confirma, quando os Ministros indicados tendem a ter maior número de inquéritos que seguem em andamento da base aliada do presidente que o indicou ao cargo, quando comparado aos demais, na proporção de 99 (62,7%) inquéritos para a base aliada. No que diz respeito a essa mesma análise, a nível individual, os resultados demonstraram que apenas para os casos dos Ministros Edson Fachin (92,9%), Luiz Fux (87,5%), Roberto Barroso (73,3%) e Teori Zavascki (83,9%) se apresenta uma maior frequência de casos em andamento para investigados da base aliada, o que não corresponde à totalidade e, portanto, torna refutada a hipótese em questão.

Conclusivamente, é possível perceber que o STF não dá respostas à corrupção brasileira de forma eficaz, tomando como base a análise estatística proposta, a qual versou sobre a proporção de inquéritos abertos e concluídos no tempo previsto em lei, nem eficiente, tomando como base o tempo de tramitação para que os inquéritos cheguem a uma decisão. A presente pesquisa demonstra que o desempenho do STF no quesito apuração de um crime, através o inquérito, é precário, o que aumenta as chances de prescrição e contribui, portanto, para a impunidade do sistema político brasileiro. No que diz respeito ao desempenho dos Ministros dessa corte, os dados apurados estatisticamente não são suficientes para sustentar a tese de que há parcialidade na apreciação das peças investigativas da parte destes, pois ora as hipóteses se confirmam, ora são refutadas, quando comparadas a nível coletivo e individual.

O presente trabalho demonstrou, por intermédio dos resultados estatísticos, os números relacionados à instituição e aos atores que dinamizam o STF, contudo, é necessário reconhecer as limitações da pesquisa e do método, o que não reduz a importância das análises e das conclusões obtidas, uma vez que apontaram algumas tendências a respeito da corrupção política no Brasil e do desempenho institucional e individual do STF e seus membros, no que tange às respostas punitivas às práticas corruptas dos políticos brasileiros que cometem corrupção. Entretanto, é necessário destacar que os números obtidos na análise demonstram uma tendência estritamente institucional, isto é, considerando o período da abertura da instauração da peça investigativa à decisão final pelo Ministro relator, sem considerar a relação entre instituições que existe na investigação de cada inquérito. Podemos, assim, questionar sobre o desempenho de outras instituições na investigação, a exemplo do MP e da

PF, pois a morosidade na conclusão dos inquéritos poderia estar ligada à demora dos trabalhos dessas instituições, no que tange o início das investigações e diligências à data da apresentação do relatório conclusivo das investigações. Isso apontaria para eventual responsabilidade do judiciário somente se no momento em que, ciente do relatório conclusivo, não se decide pelo recebimento da denúncia ou arquivamento.

Além disso, há que se considerar ainda a peculiaridade de cada fato criminoso, pois os que são geralmente imputados aos agentes com foro por prerrogativa de função diferem daqueles que mais encarceram no Brasil, a exemplo do tráfico de drogas, roubo, furto, homicídio etc., que alcançam a população mais pobre e costumam ser seguidos de investigações mais simples e os seus devidos procedimentos (inquérito instaurado após prisão em flagrante do suspeito, adotando-se como diligências a oitiva da vítima, testemunhas e policiais, além de laudo pericial da droga/arma/corpo e apreensão das câmeras do local). Quando comparados aos crimes e aos atores de maior destaque político, sobretudo a nível nacional, podemos apontá-los como menos complexos, pois estes últimos demandam elementos indiciários mais robustos, laudos periciais, além de busca e apreensão e quebra de sigilo telemático, bancário etc. Esses procedimentos costumam ser mais demorados, por conta da complexidade, mas também da insuficiência da PF e do MP para desempenhar de maneira mais célere esse trabalho.

Desse modo, é necessário fazer a ressalva de que a hipótese sobre a morosidade e a insuficiência do STF em dar uma resposta rápida e eficaz aos atos corruptos dos políticos a nível federal se torna incompleta, pela ausência de dados suplementares das outras instituições participantes supracitadas, o que não foi possível obter na presente pesquisa e, portanto, exige mais investigações futuras. Isso não quer dizer que a presente pesquisa acabe quedando em demérito, dado que os números obtidos apontam de maneira exata para as falhas gerais e graves do processo que leva à investigação e posterior punição do infrator, onde o STF também se encontra enquanto instituição participante, dado o seu papel fundamental na apuração e na decisão final e considerando a legislação interna da instituição que versa sobre o tempo previsto para a conclusão da peça investigativa. Talvez também coubesse ao STF um papel mais enérgico na exigência de resposta das outras instituições no processo investigativo e na conclusão do relatório.

Sobre o desempenho dos Ministros dessa Corte, é possível também tecer algumas considerações. Os números apontam a refutação da hipótese de que os Ministros indicados pelos respectivos presidentes da república tendem a concluir a investigação de forma mais favorável aos seus aliados quando comparados aos demais atores, pois não se observa uma tendência geral bastante forte, tanto a nível individual, quanto a nível coletivo. No entanto, é ponderável investigar um pouco mais os números obtidos na amostra, os quais apontam alguma influência coletiva e individual dos Ministros a desfavorecerem alguns dos não-aliados, em uma pesquisa qualitativa, no sentido de fortalecer um pouco mais a hipótese acima, com a aplicação de entrevistas com esses investigados, membros não-aliados. O interesse está em saber sobre a forma como entenderam a própria investigação, a partir dos relatórios e dados obtidos, avaliando se não houveram ações políticas e/ou juridicamente irregulares na condução do processo,

o que permitiria, igualmente, analisar a atuação das outras instituições participantes no processo, o que não foi possível dinamizar a partir dos desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, p. 5-34, 1998.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 4, nº 1, 1994.

ARANTES, Rogerio. B. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: IDESP/Sumaré, Educ., 1997.

AVENA, Norberto. C. *Processo penal: esquematizado*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

AYRES, M. et al. BioEstat 5.4: aplicações estatísticas nas áreas das ciências biológicas e médicas. 5. Ed. Belém - PA: Publicações Avulsas do Mamirauá, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Código Penal*. [Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#). Dispõe sobre a legislação penal brasileira. Brasília, DF. 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: 10/11/2018.

BRASIL. *Código De Processo Penal*. [Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941](#). Dispõe sobre a legislação do processo penal brasileiro. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 10/11/2018.

BIZON, Caio. A. O foro especial por prerrogativa de função em face do princípio da igualdade. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* – RBDC, nº 18, jul./dez., 2011.

CARVALHO, José. M. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1987.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: \_\_\_\_\_. *Pontos e Bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, p. 130-154, 1999.

\_\_\_\_\_. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, J.; STARLING, Heloísa. M. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, p. 200-205, 2012.

CARVALHO, Ernani. et al. Pretores condenando a casta? A atuação do supremo tribunal federal no julgamento das ações penais originárias. In: *9º congresso latinoamericano de ciência política* (ALACIP 2017). Montevideo, Uruguai, 2017.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: Formação do Patronato Político brasileiro*. São Paulo, SP: Globo, 1958.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo horizonte, MG: editora da UFMG, 2008.

FRANCO, Maria Sylvia C. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo, SP: IEB/ USP, 1969.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. Rio de Janeiro, RJ: Maia & Schmidt, 1933.

GRECO FILHO, Vicente. *Manual de processo penal*. 9. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

HOLANDA, Sérgio. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo, SP: José Olympio, 1936.

LEAL, Vitor. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, SP: Forense Editora, 1948.

LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Novos estudos, nº 76, novembro, 2006.

MATTA, Roberto Da. *Carnavais, malandros e heróis*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

MOREIRA, Romulo Andrade. A competência por prerrogativa de função. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 1, nº 2, jul./set., 2003.

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

RENTE NETO, F. A corrupção no Brasil contemporâneo: um estudo sobre os crimes políticos federais no Brasil (2004-2015). *Revista Em Tempo de Histórias*, [S. l.], v. 1, n. 39, 2021. DOI: 10.26512/emtempos.v1i39.39903. Disponível em: <https://pe->

riodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/view/39903. Acesso em: 22 set. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Regimento Interno 2020*: Estabelece a composição e a competência dos órgãos do Supremo Tribunal Federal, regula o processo e o julgamento dos feitos que lhe são atribuídos pela Constituição da República e a disciplina dos seus serviços. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 10/11/2018.

TAVARES FILHO, Newton. Democratização do processo de nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*: Estudo, Abril, 2006.

\_\_\_\_\_. Foro privilegiado: pontos positivos e negativos. *Revista Consultoria Legislativa*: estudos técnicos. Câmara dos Deputados, julho, 2016.

VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1949.

VIECILI, Edmir. Competência pela prerrogativa de função Ratione Personae. *Revista jurídica da UniFil*, Ano VI, nº 6, 2018.

#### **THE FEDERAL SUPREME COURT AND THE OUTCOMES OF CRIMINAL INVESTIGATIONS OF MEMBERS OF THE LEGISLATIVE AND EXECUTIVE BRANCHES IN BRAZIL (2004-2015).**

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the institutional performance of the Federal Supreme Court and the performance of its Ministers in the investigation of criminal investigations initiated in the period 2004 - 2015 against politicians with a federal mandate, both from the executive branch (Presidents and Ministers of State) and of the legislative power (Federal Deputies and Senators), which were assessed under the prerogative of function. The problem examined is to know, on the one hand, whether the number of inquiries opened is completed and within the deadline; and, on the other hand, if there is impartiality or if the position of politicians and parties allied to the president who appointed the appropriate Minister to the position is an element of interference in the judgment of criminal investigations by the latter, considering whether the ministers appointed by the respective presidents of the republic tend to conclude the investigation more favorably to its allies when compared to other actors.

**KEYWORDS:** STF. Criminal Inquiries. Federal Politicians. Prerogative of function.