

**O Processamento de Homicídios no Brasil
e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados:
Alagoas, Santa Catarina e São Paulo**

Projeto BRA/04/029 – Segurança Cidadã

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Cidadania – SENASP

Pensando a Segurança Pública - Edição CONSEG - (Edital nº 2/2015)

Carta de Acordo nº 33979

O Processamento de Homicídios no Brasil e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo

Associação Brasileira de Jurimetria

Coordenador da pesquisa: Marcelo Guedes Nunes

Assistentes de coordenação: Bruno Langeani e Julio Trecenti; Pesquisadora de campo: Natália Pollachi; Consultoras: Beatriz Graeff e Cynthia Rosa; Auxiliar: Kimberly Santos.

São Paulo/SP

Outubro, 2016

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxo do processamento de homicídios.....	15
Figura 2: Atores envolvidos no fluxo do processamento de homicídios	15
Figura 3: Método misto em paralelo convergente (adaptado de CRESWELL, 2013, p. 270).	26
Figura 4: Esquema das metodologias qualitativa e quantitativa (elaboração própria).....	27
Figura 5: Diferenças das abordagens retrospectiva e prospectiva utilizando dados simulados.	32
Figura 6: Esquema do escopo da pesquisa	34
Figura 7: Fluxo de classificação dos documentos simplificado.....	36
Figura 8: Fluxo resumido do processo de homicídio com inclusão dos tempos de interesse.	42
Figura 9: Curva de sobrevivência do TPO	64
Figura 10: Medianas do TPO separadas por ano de distribuição dos processos.....	65
Figura 11: Curvas de sobrevivência de TPO separadas por resultado do inquérito.....	65
Figura 12: Probabilidade de denúncia ao longo dos anos.	66
Figura 13: Curvas de sobrevivência de TPO separadas por tipo de processo (digital ou físico).	66
Figura 14: Curva de sobrevivência do TOD	67
Figura 15: Curva de sobrevivência do TDA.	67
Figura 16: Medianas do TDA separadas por ano de distribuição dos processos	68
Figura 17: Curvas de sobrevivência do TDA separadas por tipo de processo (digital ou físico).	68
Figura 18: Curva de sobrevivência do TAS.....	69
Figura 19: Medianas de TAS separadas por ano de distribuição dos processos.	69
Figura 20: Curvas de sobrevivência de TAS separadas por tipo de processo (digital ou físico).	70
Figura 21: Curva de sobrevivência de TSJ.....	70
Figura 22: Medianas de TSJ separadas por ano de distribuição	71
Figura 23: Curvas de sobrevivência de TSJ separadas por tipo de processo (digital ou físico).	71
Figura 24: Volume de AIJs e sessões do júri ao longo dos anos.	74
Figura 25: Curva de sobrevivência de TAS dos processos do TJSC.	80
Figura 26: Medianas de TAS dos processos do TJSC separados por ano de distribuição.	80
Figura 27: Curvas de sobrevivência de TAS dos processos do TJSC separados por tipo de processo	81
Figura 28: Curvas de sobrevivência de TSJ dos processos do TJSC.	81
Figura 29: Medianas do TSJ dos processos de homicídio do TJSC separadas por ano de distribuição.	82
Figura 30: Medianas do TSJ dos processos de homicídio do TJSC separadas por ano de distribuição.	82
Figura 31: Volume de AIJs e sessões do júri ao longo dos anos.	85

Figura 32: Representação do processamento da amostra de São Paulo.....	96
Figura 33: Tempo entre início da fase judicial e o fim do IP.....	98
Figura 34: Curva de sobrevivência do TPO de acordo com o desfecho do inquérito.....	98
Figura 35: Medianas dos tempos entre a distribuição e o fim do IP, para cada ano de distribuição.....	99
Figura 36: Curva de sobrevivência do TPO para processos digitais e físicos.....	99
Figura 37: Probabilidade de denúncia ao longo dos anos.....	100
Figura 38: Curva de sobrevivência do TOD dos processos do TJSP.....	100
Figura 39: Medianas de TOD separadas por ano de distribuição dos processos do TJSP.....	101
Figura 40: Curva de sobrevivência do TDA.....	101
Figura 41: Medianas dos tempos entre recebimento da denúncia e primeira AIJ, para cada ano de distribuição.....	102
Figura 42: Curva de sobrevivência do TDA para processos físicos e digitais.....	102
Figura 43: Medianas dos tempos entre a primeira AIJ e a sentença, para cada ano de distribuição.....	103
Figura 44: Medianas dos tempos entre a primeira AIJ e a sentença, para cada ano de distribuição.....	103
Figura 45: Curva de sobrevivência das medianas entre a primeira AIJ e a sentença.....	104
Figura 46: Volume de AIJs e sessões do júri ao longo dos anos.....	107
Figura 47: Diferenças nas características de escopo entre os tribunais.....	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Entrevistas realizadas.....	28
Tabela 2: Distribuição do resultado dos inquéritos da amostra.....	64
Tabela 3: Distribuição do resultado das sentenças proferidas após a AIJ em cada ano.....	71
Tabela 4: Tempos medianos de cada fase processual dos processos do TJAL, separados por ano de distribuição.....	73
Tabela 5: Tempos medianos de tramitação dos processos do TJSC, separados por ano de distribuição.....	84
Tabela 6: Status dos processos que compõem a amostra de São Paulo no momento da pesquisa.....	89
Tabela 7: Ano de distribuição dos processos que compõem a amostra de São Paulo.....	90
Tabela 8: Resultados dos inquéritos observados na amostra.....	97
Tabela 9: Tempos medianos de cada fase processual dos processos do TJSP, separados por ano de distribuição.....	106

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	DA TEORIA	10
2.1	O processamento de homicídios, gargalos e boas práticas	13
3	DA ENASP	21
4	METODOLOGIA	25
4.1	Análise qualitativa	27
4.2	Amostra de processos na comarca de São Paulo	30
4.2.1	Estudo prospectivo e retrospectivo	31
4.3	Tempos dos processos nos tribunais de Alagoas, Santa Catarina e São Paulo ...	33
4.3.1	Levantamento, extração e arrumação de dados	34
4.3.2	Análise estatística dos dados.....	43
5	RESULTADOS	47
5.1	Desenvolvimento e execução da ENASP no âmbito federal	47
5.1.1	Desenho institucional	48
5.2.2	Comunicação.....	49
4.2.4	Resultados alcançados.....	50
5.2	Estudos de caso	55
5.2.1	Alagoas.....	56
5.2.2	Santa Catarina	75
5.2.3	São Paulo.....	85
6	CONCLUSÕES	108
7	REFERÊNCIAS	117
8	APÊNDICES	120
	Apêndice A - Variáveis analisadas na amostra de São Paulo.....	120

Apêndice B - Detalhes da metodologia quantitativa	122
B.1 Levantamento de processos	122
B.2 Extração de dados de processos	128
B.3 Arrumação dos dados.....	130
Apêndice C – Estimação dos tempos dos processos	133
C.1 Estimação de tempos com censuras intervalares	133
C.2 Estimação de tempos condicionais e probabilidade de denúncia/pronúncia	134

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foi elaborada sob demanda do Edital 02/2015 do Ministério da Justiça, cuja proposta era realizar uma avaliação dos resultados e impactos das Câmaras Técnicas de Monitoramento da Persecução Penal (CTMPPs). As CTMPPs foram concebidas como uma das ações que compõem a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), criada com o propósito de melhorar a eficácia e eficiência de todo o processamento de homicídios, desde a investigação policial até a sentença final.

No entanto, ao longo da pesquisa documental e das entrevistas realizadas ficou claro que as referidas CTMPPs não alcançaram a abrangência prevista, tendo sido implementadas em apenas um estado e não de forma diretamente relacionada à ENASP. Considerando que a pesquisa tinha abrangência nacional e pesquisa de campo em três estados, a equipe optou por estender o objeto para uma avaliação da ENASP como um todo, sem prejuízo de uma análise detida da única Câmara Técnica que está em funcionamento em Alagoas.

O desenho de pesquisa considera um desenho misto, combinando métodos qualitativos e quantitativos para fornecer uma avaliação sobre a execução da ENASP e medir seu efeito no processamento de homicídios no Brasil. A avaliação é feita por meio de análise documental, entrevista de gestores, análise de uma amostra de processos e estudo da evolução dos tempos de duração e efetividade do processamento de homicídios em várias fases, nos estados de Alagoas, Santa Catarina e São Paulo.

O presente estudo tem como objetivos específicos:

- (i) Identificar e descrever as atividades da ENASP para auxiliar os estados no processamento de homicídios por meio de documentação e entrevistas.
- (ii) Identificar e descrever a influência da ENASP no processamento de homicídios por meio dos seguintes fatores:
 - a. Aferir a percepção de impacto dos gestores federais e de três estados pré-selecionados;
 - b. Estimar a duração e evolução dos intervalos de tempo das fases de processamento de homicídios, estimar a evolução da eficácia dos processos,

e da quantidade de audiências e sessões de júri relacionando todas estas medidas com a execução da ENASP;

- c. Comparar os relatos dos gestores e as análises quantitativas com a prática verificada em uma amostra de processos;

Iniciamos a presente pesquisa com uma introdução, recuperando o contexto em que foi criada e como surgiu a iniciativa da ENASP, compondo também uma justificativa da relevância desta pesquisa. Em seguida há uma seção metodológica que descreve a aplicação da análise multimétodo e descreve separadamente cada um dos métodos quantitativos e qualitativos empregados.

Em seguida, a seção de resultados começa apresentando como foi a evolução da ENASP no âmbito federal e depois abre uma seção de estudos de caso. Os três estados estudados em detalhes foram previamente selecionados por representarem regiões e contextos diversos de modo a permitir uma visão mais representativa da execução e efeitos da ENASP. Todos os estados têm os seguintes conteúdos em comum: i) análise de entrevistas realizadas com gestores da ENASP em cada estado ii) análise da documentação sobre o cumprimento das metas da ENASP e iii) análise quantitativa de alguns dos padrões de tramitação dos processos de homicídio distribuídos entre 2009 e 2015. Em Alagoas há um conteúdo adicional de análise do funcionamento da Câmara Técnica de Monitoramento, já o estado de São Paulo conta com uma análise adicional de uma amostra de processos de homicídio da capital.

A pesquisa termina avaliando a ENASP de forma unificada como estratégia federal de melhoria do processamento de homicídios. A conclusão também traz algumas recomendações para seu aperfeiçoamento, considerando a documentação, as percepções dos gestores, a coleta de dados quantitativos, a análise de amostras e a viabilidade prática..

2 DA TEORIA

O Brasil é o país recorde de homicídios no mundo. Somamos quase 60 mil homicídios dolosos em 2014, em uma taxa de 29,1 homicídios a cada 100 mil habitantes, enquanto a média mundial é de 6,2 (ONU, 2015). Sob esta taxa nacional há importantes diferenças entre estados como São Paulo e Pernambuco, que apresentaram quedas entre 52% e 27% nos últimos anos, e

estados como Ceará e Maranhão, que apresentaram crescimento entre 166% e 209%, respectivamente. Existem variações também entre grupos demográficos. Homens são 8,6 vezes mais vitimados, jovens entre 15 e 29 anos têm o dobro de probabilidade de serem assassinados, negros e pardos têm índice de homicídios 30% maior do que o da população geral (IPEA; FBSP, 2016).

Estatísticas de homicídios são necessárias para compreendermos a dimensão do problema no país e direcionar o planejamento de políticas de prevenção concretas e eficientes. O mesmo conhecimento é necessário a respeito da resposta dada pelo Estado a esta que é a mais grave violação de direitos. Conhecer o índice de resolução e de responsabilização é um dado básico para identificar boas práticas e locais que precisam de atenção diferenciada, mas este dado atualmente não é produzido por nenhum órgão brasileiro¹. O índice mais utilizado se refere ao percentual de inquéritos denunciados, indicando cerca de 8% (ENASP, 2012). Há outras estimativas estaduais obtidas em momentos e com metodologias diferentes que dificultam comparações, sendo importante destacar que nenhuma delas alcança 50%.

O dever do Estado de finalizar o processamento dos homicídios ocorridos no país tem uma série de funções sociais. O produto último da persecução penal, a sentença, reúne dois elementos essenciais para a sociedade: i) a decisão sobre qual versão dos fatos será adotada como verdadeira e ii) a definição da pena do perpetrador.

O fato de a sentença estabelecer qual a verdade sobre os fatos tem um valor social ainda pouco estudado fora do âmbito da justiça de transição², mas nesta versão apresentada a toda sociedade são atendidos os direitos à verdade e à memória daqueles que foram diretamente afetados por cada homicídio. O outro produto da sentença, a pena, fomenta intensos debates sobre suas diversas funções (MACHADO; MACHADO, 2013) sendo a mais óbvia delas a retributiva, ou seja, fazer com que aquele que cometeu o crime seja punido. Apesar de ser a mais direta, esta é uma função cuja utilidade é cada vez mais questionada pela ausência de

¹ Um debate mais aprofundado sobre esta questão é o artigo *Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil*, de Arthur Trindade Costa (2014). Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/392/184>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

² A Corte Interamericana de Direitos Humanos, à qual o Brasil se submete, é referência nesta questão e publicou um relatório a respeito, infelizmente apenas em espanhol. Disponível em: <<http://oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>>. Acesso em: abr. 2016.

impactos positivos para a sociedade e pela ausência de impactos futuros para o indivíduo que cumpre a pena.

A segunda função mais evidente é manter o perpetrador afastado do convívio em sociedade, esta somente deveria ser aplicada para indivíduos cujo contexto do crime ou histórico prévio apontassem para reais chances de reincidência em crimes graves ou violentos. Há a função reabilitadora da pena que se refere à eliminação das condicionantes que teriam levado o perpetrador a cometer o crime, como falta de educação, trabalho ou atendimento médico. Esta função, em regra, é deficiente no nosso sistema de execução penal.

Para a sociedade que testemunha a aplicação de uma pena, outras funções são identificadas. A dissuasão faria com que a sociedade passasse a temer a pena e considerá-la como um aumento de custo perante a oportunidade de cometer um crime (NÓBREGA; ZAVERUCHA; ROCHA, 2009). A denúncia seria a comunicação à sociedade que a regra violada pelo crime (o direito à vida) continua válida e atual. Há uma sexta função, ainda com pouco alcance no Brasil, do caráter restaurativo que a pena pode ter no reestabelecimento da ordem anterior (reparação dos danos) ou no reestabelecimento do tecido social e do valor da regra violada (por exemplo, encontros entre perpetrador e familiares da vítima).

Apesar de ser difícil de mensurar o efeito direto das sentenças nos perpetradores e na sociedade, havendo mais evidências sobre os efeitos das funções reabilitadora e restaurativa³, diante de tantas funções é dever do Estado dar uma resposta quando o principal direito do nosso ordenamento jurídico é violado.

A falta de resposta estatal gera indignação uma sensação de impunidade que é também contraditória em um país com a quarta maior população carcerária do mundo, mas em que apenas 14% do total estão presos por homicídio (DEPEN, 2014). A falta de confiança nas instituições (FGV, 2015) pode levar a população a recorrer a medidas incompatíveis com o Estado de Direito, como o apoio à execução de supostos criminosos (DATAFOLHA; FBSP, 2015).

É necessário que os gestores deste sistema identifiquem nesta indignação e neste clamor social qual é o incômodo central e quais os meios legais e eficazes de supri-lo.

³ Dada a incipiência da justiça restaurativa no Brasil, ainda é preciso recorrer a pesquisas sobre sua aplicação em outros países, como o Reino Unido, por exemplo. Disponível em: <<http://conjur.com.br/2013-nov-20/inglaterra-investir-justica-restaurativa-combater-reincidencia>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

No restante desta seção recuperamos detalhes do fluxo de processamento de homicídios no Brasil e citamos diversos pontos críticos identificados pela literatura existente. Os focos identificados foram os pontos de partida para a definição dos objetivos específicos e para a escolha das variáveis que guiaram o desenho desta pesquisa cuja operacionalização será detalhada na seção metodológica.

2.1 O processamento de homicídios, gargalos e boas práticas

Apesar da sua importância social, o campo de estudo do processamento criminal, e especificamente do processamento de homicídios, é incipiente no Brasil (CANO; DUARTE, 2010) por fatores como a dificuldade de acesso a dados pela ainda presente prática de secretismo nos campos da segurança e da justiça, assim como pela recente criação de sistemas e bancos de dados nacionais, ainda incompletos e com frequentes falhas de preenchimento e acesso. Existem, no entanto, pesquisas de menor escopo que apontam para fragilidades que se mostram recorrentes em todo território nacional. Para contextualizá-las, primeiramente rememoramos as descrever as principais fases do processamento de homicídios no Brasil.

O Código de Processo Penal brasileiro estabelece um prazo entre 296 e 316 dias para o completo processamento de um homicídio (RIBEIRO et al., 2014), desde o descobrimento do crime até a sentença do júri, sem contabilizar possíveis recursos. Em geral, o fluxo começa com a notificação de um cidadão gerando o deslocamento da Polícia Militar para o local. Constatado o homicídio, a equipe policial deve isolar a área, preservar a cena e acionar a Polícia Civil. O atendimento da Polícia Civil deve ser célere, especializado e acompanhado de peritos criminais. O delegado deve orientar as perícias e o registro da ocorrência. Estando presentes as circunstâncias de flagrante, suspeitos devem ser conduzidos à delegacia e devem ser providenciados seus encaminhamentos à audiência de custódia.

É registrado o boletim de ocorrência e a Polícia Civil passa a coletar informações para compor o inquérito policial com provas de autoria e materialidade. As diligências mais recorrentes são o interrogatório de suspeitos, depoimento de testemunhas e análise de provas técnicas, como do corpo, da arma e gravações de câmeras de vigilância. Há diligências específicas, como quebras de sigilo, que prescindem de autorização judicial. O prazo para

finalização do inquérito é de 30 dias se não houver suspeito preso e de 10 dias se houver⁴, sendo que prorrogações devem ser solicitadas e justificadas ao Ministério Público.

O relatório resultante é distribuído entre as varas competentes⁵ e o promotor designado analisa se foram consideradas todas as linhas de investigação plausíveis. Caso considere que há mais diligências a serem feitas, pode solicitá-las e decidir, posteriormente, se cabe fazer a denúncia do suspeito e convocá-lo a se defender ou arquivar o caso. Esta decisão é encaminhada ao juiz designado que anui ou discorda, podendo devolver o processo ao Ministério Público para nova análise. Em caso de aceite, tem início a fase judicial.

É preciso que o acusado nomeie um advogado particular ou solicite um defensor público. Tendo as partes constituídas, são mobilizados laudos e testemunhas para a Audiência de Instrução de Julgamento (AIJ). Nesta ocasião as provas são apresentadas e o acusado depõe. Desde 2008, há a possibilidade de que o juiz dê a sentença na própria audiência, podendo decretar i) absolvição, ii) desclassificação do crime para outra categoria, iii) impronúncia para aguardar novas evidências ou iv) pronúncia para prosseguir com o julgamento.

Após possíveis recursos, o processo vai para julgamento em Plenário ou Júri. Testemunhas e provas são apresentadas pelas partes, o acusado é ouvido, defesa e acusação debatem e os jurados votam sobre: materialidade, autoria, participação, absolvição, causas de diminuição ou qualificação do crime. Em caso de condenação, a partir desta votação é fundamentada a sentença do juiz de qual a pena a ser cumprida. Subtraindo-se do tempo total investigação policial e denúncia, a duração judicial deveria estar entre 271 e 281 dias.

De maneira sucinta, este fluxo está representado abaixo sendo organizado por processos e também por instituições envolvidas:

⁴ Art. 10 do Código de Processo Penal (CPP).

⁵ Art. 12 do CPP.



Figura 1: Fluxo do processamento de homicídios

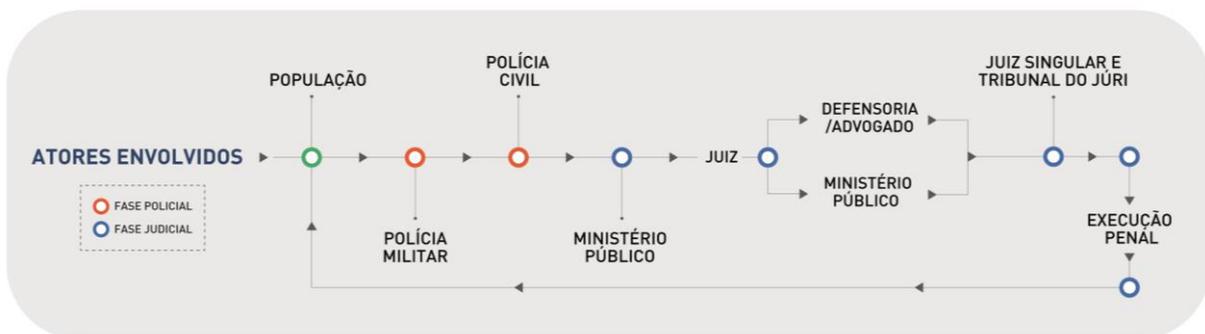


Figura 2: Atores envolvidos no fluxo do processamento de homicídios

A primeira dificuldade identificada em pesquisas e relatórios oficiais é a falta de informações. Apesar de a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) vir empreendendo esforços para construir um sistema nacional de estatística criminal, os dados estaduais ainda não são totalmente padronizados e divulgados sistematicamente para um grande leque de crimes. Tampouco há pesquisas de vitimização ou boletins de ocorrência padronizados; são raros os sistemas integrados entre polícias e entre secretarias estaduais ou entre executivo, Ministério Público e Judiciário (destaque para a recente numeração processual única); há raras possibilidades de cruzamento de ocorrências e resultados judiciais ou de monitoramento de indicadores de processo e esforço, tais como a quantidade de inquéritos relatados, denunciados, processos julgados, prazos e resultados acessíveis ao público.

Um marco neste campo foi a pesquisa “O Tempo do Processo de Homicídio Doloso em Cinco Capitais” coordenada por Ludmila Ribeiro em 2014 que analisou de forma retrospectiva o tempo de etapas em todo o processamento de homicídios apenas entre casos que chegaram à sentença em Belém, Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre e Recife. Apesar da metodologia

não ser diretamente comparável com a adotada nesta pesquisa, seus resultados foram citados em alguns momentos como referência.

Visando suprir esta deficiência, recentemente têm sido feitos levantamentos nacionais que se propõem a uma análise mais detida, mas é importante que os dados estejam disponíveis para diferentes leituras, análises sistemáticas e pesquisas inovadoras que agreguem conhecimento, avançando na compreensão desse fenômeno complexo. Tanto causa quanto consequência desta falta de atenção a indicadores são o olhar fragmentado, a falta de gestão por resultados e a visão de que segurança pública e justiça não seriam políticas propriamente públicas.

Em relação à fase policial, a maior falha identificada é a falta de provas técnicas e a excessiva dependência de provas testemunhais. Existem falhas na formação de policiais que, não compreendendo a importância da perícia para todo processamento ou como são realizadas, não preservam a cena adequadamente. Há relatos generalizados de falta de recursos adequados, desde peritos de plantão com diferentes especialidades até simples fitas de isolamento, materiais para a coleta, realização e armazenamento dos exames necessários (ENASP, 2012).

A decorrente insuficiência e morosidade na produção e envio dos laudos prejudica o andamento de toda a investigação atrasando-a ou impedindo que provas técnicas guiem o processo. É importante que haja equipes formadas por policiais civis e peritos especializados em homicídios e, preferencialmente, alocadas territorialmente para que aprofundem o conhecimento sobre as características próprias deste crime, sobre as dinâmicas daquele território e que estabeleçam uma relação positiva com a comunidade. A falta de uniformidade das carreiras de peritos figura como uma dificuldade adicional para se identificar deficiências e desenvolver políticas de estímulo para esta categoria (ENASP, 2012).

Apesar de haver fragilidades estruturais dependentes da realização de concursos e grandes investimentos, parte delas poderiam ser mitigadas se houvesse otimização do trabalho dos policiais por meio de políticas mais específicas, como a qualificação profissional, o acesso a mais ferramentas tecnológicas e aos sistemas e bases de dados essenciais para seus trabalhos.

Sintomas desta precariedade da fase de investigação são: i) frequência de processos cuja perícia se restringe à confirmação da materialidade, ii) processos com subsequentes dilações de prazo pela espera de laudos, iii) a debilidade dos bancos nacionais de informação ou sua não interoperabilidade, iv) a má alimentação do banco nacional de mandados e impressões digitais, v) a incipiência dos sistemas de reconhecimento facial, de impressões balísticas e vi) a

persistência do registro civil estadual. Reforçada pela dependência de provas testemunhais, observa-se a grande dificuldade de localização de pessoas pela falta de integração entre bancos de dados e um déficit de capacitação em técnicas de interrogatório, condução de depoimento e diligências específicas.

A prova técnica é de fundamental importância para a solução dos homicídios. Sua escassez retarda todo o fluxo e priva a sociedade de provas decisivas para a identificação e confirmação de suspeitos, levando investigações e processos a terminarem inconclusos ou contribuindo para a possível condenação de inocentes. A fragilidade dos institutos de criminalística e seu insulamento perante os demais operadores são barreiras decisivas na evolução do processamento no Brasil nos mantendo décadas atrás das melhores práticas.

Uma medida paliativa disponível é a requisição por parte dos secretários estaduais de segurança da presença da Força Nacional de Polícia Judiciária e Técnico-Científica que reúne profissionais de todo o país que são deslocados para auxiliar equipes locais por tempo pré-determinado. É preciso ter em mente, no entanto, que o simples aumento da quantidade de policiais não é suficiente para obter uma melhora correspondente nos indicadores finais de produtividade (ADORNO; PASINATO, 2010) sendo preciso que o aumento do efetivo seja acompanhado de capacitação e gestão adequadas.

Consenso entre especialistas é a melhora da eficácia após a criação de delegacias especializadas, havendo casos representativos no país. Elas permitem a maior especialização tanto pela prática acumulada quanto por treinamentos direcionados e apresentam um desenho organizacional diferente, podendo desenvolver fluxos mais eficazes para o padrão das ocorrências da região. Diante da escassez de recursos, a boa gestão do fluxo de trabalho, de pessoal e de recursos de cada unidade policial se torna mais decisiva.

Também impactam na investigação vieses demográficos e o perfil da ocorrência (FIGUEIREDO; MINGARDI, 2005). Local do crime, o perfil da vítima e até a pressão da imprensa podem alterar a prioridade e investimento de recursos em cada caso, sendo necessário um monitoramento para que estes vieses sejam minimizados e não reproduzam vulnerabilidades sociais. O perfil da ocorrência também gera um viés na eficiência por elementos próprios, como o homicídio ter sido cometido em local público ou privado, com presença ou não de testemunhas, ter evidências de ser um crime interpessoal ou relacionado ao crime organizado etc. É possível delinear padrões mais recorrentes e estabelecer protocolos mínimos de atuação.

Apesar do prazo processual ser entre 10 e 30 dias para encerramento do inquérito, a pesquisa em cinco capitais (RIBEIRO et al., 2014) encontrou a menor mediana em 60 dias e a maior em 231 dias (7,7 meses) para esta fase.

Uma das dificuldades identificadas na atuação do Ministério Público (ENASP, 2012) é a frequência com que promotores solicitam diligências inespecíficas, gerando um possível desencontro de expectativas e configurando uma atuação frágil em sua função de orientar o aperfeiçoamento do inquérito policial. Já existem materiais e experiências de estabelecimento de padrões e fluxos conjuntos para melhorar a eficácia desta interação interinstitucional.

Também cabe ao Ministério Público o controle externo da atividade policial no que se refere tanto a possíveis irregularidades no decorrer do processamento quanto aos excessos de prazo. Com objetivo de estabelecer uma padronização mínima desta função, dois roteiros foram criados sendo um deles elaborado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPNG, 2012) e outro pelo Ministério Público Federal (MPF, 2012).

A posição do Ministério Público é exemplar do delicado equilíbrio entre as instituições envolvidas. É importante que promotores mantenham uma distância sadia tanto em relação ao Judiciário para assegurar sua imparcialidade perante a denúncia quanto perante as polícias, cuja atividade devem fiscalizar. Simultaneamente, não deve haver excesso de formalismo ou desconfiança porque o Ministério Público também deve se manter a par da realidade da atividade policial para fiscalizá-la e colaborar construtivamente. O mesmo se refere ao Judiciário, pois deve preocupar-se com o conteúdo de sua denúncia considerando sua sustentação perante o juiz e o júri. A falta de cooperação entre os operadores é apontada como uma das causas para a baixa eficácia do sistema de justiça criminal (COSTA, 2015).

Apesar de ser parte dos fundamentos do processo penal, o acesso à defesa não é simples dada a escassez de defensores públicos (IPEA; ANADEP, 2013). Este fator retarda a nomeação e prejudica a qualidade do atendimento, ademais, gera seletividade ou disparidade na qualidade desta defesa baseada em um perfil econômico, algo que não é compatível com nosso Estado de Direito.

Na comparação entre cinco capitais (RIBEIRO et al., 2014) a mediana de duração da fase de denúncia, cujo prazo previsto é de 15 dias, esteve entre 14 e 56 dias. O prazo entre aceite da denúncia e a realização da AIJ é de 60 dias, mas a mesma pesquisa identificou medianas entre 147 e 456 dias. Em relação ao período entre pronúncia e decisão do júri, as medianas ficaram entre 386 e 1.209 dias (3,3 anos). As médias de tempo total entre descoberta do crime

e sentença se apresentaram entre 2.058 a 3.403 dias, ou seja, entre 5,6 e 9,3 anos evidenciando que a fase judicial é excessivamente morosa.

Em relação ao conteúdo desta fase judicial, análises textuais de peças produzidas tanto na pronúncia quanto na fase do júri identificam que há casos em que o juiz ou promotor recuperam depoimentos ou confissões do inquérito, rompendo o princípio de separação entre as fases inquisitorial e processual. Há também casos de depreciação da atividade da Defesa (SILVA, 2014) e de juízes que solicitam diligências adicionais (MACHADO, 2016), violando o princípio da isonomia entre as partes.

São frequentes as pesquisas que identificam entre juízes ou promotores o desejo de atender aos apelos sociais por maior rigor penal (ARP; SOU DA PAZ, 2014). Apesar de os juízes não serem insulados destas pressões, é sua função racionalizá-las em direção à legalidade zelando pela isonomia das partes e evitando excessos. Outra problemática identificada é a existência de flagrantes preconceitos e julgamentos valorativos (HAAG, 2013), ferindo princípios de igualdade e imparcialidade e evidenciando que também é necessário o desenvolvimento de políticas direcionadas a melhoras qualitativas na fase judicial.

Diante deste quadro, podemos dizer que o processamento de homicídios no Brasil é extremamente moroso, o que diminui as chances de esclarecimento do crime pela dificuldade em coletar provas e localizar testemunhas e réus, assim como diminui a utilidade da resposta dada ao final, uma vez que após 5 ou 9 anos de espera dificilmente as partes sentirão que tiveram a ordem anterior reestabelecida de forma satisfatória.

Também não podemos dizer que o processamento de homicídios é eficaz. A média nacional de resolução de inquéritos ser estimada em 8% e a ENASP, com esforços extraordinários, ter alcançado 19% demonstram que há um enorme desafio qualitativo a ser vencido.

É dever do Estado dar uma resposta quando o principal direito constitucional é violado e podemos afirmar que, regra geral, isto não vem sendo feito. Não é possível afirmar que as funções da pena aplicada atingem seus objetivos de direito à verdade, de reafirmação do valor da preservação da vida, de reparação, de reabilitação do perpetrador ou de seu afastamento da sociedade. A enorme quantidade de homicídios e o fato de haver padrões nas ocorrências aumentam a cobrança da sociedade por políticas públicas de prevenção e de responsabilização mais eficientes.

Para avançarmos em direção a uma persecução penal de qualidade no Brasil é preciso atuar nestas três frentes: aumentar a resolutividade do inquérito policial como principal filtro na seleção dos casos que serão julgados (MISSE, 2010), reduzir a lentidão do processo penal que extrapola demasiadamente os limites legais prejudicando o valor da resposta dada (RIBEIRO et al., 2014) e dar maior atenção à observância do princípio do contraditório (MACHADO, 2016).

O Brasil está sujeito a grandes desigualdades regionais em volume de casos, eficácia e práticas de trabalho. Apesar de ser necessário manter espaço para as particularidades locais, o processamento prescinde de uma base mínima comum. Boa parte dos gargalos identificados está relacionada à falta de integração entre as instituições envolvidas e ao olhar fragmentado para um fluxo cujas etapas são interdependentes. No Capítulo 2 e na seção 5.1 mostramos como a ENASP tentou tratar esta questão, mas também que ela persiste sendo um gargalo e prescindindo do estímulo a formações iniciais abrangentes, cooperação e diálogos constantes entre as instituições sem implicar na necessidade de consenso ou invasão de funções, cuja separação é essencial para a boa condução do processo.

Todas as instituições envolvidas possuem corregedorias, conselhos e ouvidorias que deveriam ser fortalecidas. Estes órgãos precisam deixar de ser vistos sob a ótica de vigilância e passar a ser vistos como ferramentas de evolução, identificação de pontos problemáticos que carecem de recursos ou redesenho, são olhares complementares que devem estar aptos a contribuir positivamente para a melhoria destes serviços públicos.

É essencial que sejam fortalecidos o vínculo e a comunicação direta com a sociedade. Todos os cidadãos têm direito de acompanhar e compreender a execução destas políticas, inclusive para que saibam acioná-las, para que ajudem no monitoramento das políticas executadas e no desenvolvimento de novas propostas de aprimoramento. Ademais, dar uma resposta clara e acessível à sociedade é parte do objetivo final do processamento.

Concluimos com a constatação de que existem falhas estruturais graves ao longo do processamento de homicídios no Brasil. Estas falhas precisam ser destacadas, trabalhadas e sanadas. No entanto, também constatamos que há importantes oportunidades de melhora à disposição imediata, especialmente por meio da adoção de uma postura propositiva, de mudanças de gestão e documentação, de agilidade organizacional e de melhor coordenação entre profissionais.

3 DA ENASP

A ENASP foi criada em fevereiro de 2010 como resultado de uma mobilização conjunta do Ministério da Justiça (MJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O estopim para essa iniciativa foi a divulgação de uma primeira estatística aferida sobre a quantidade de processos de homicídio que alcançariam a fase de denúncia. Apesar de já haver entre os gestores e operadores do Sistema de Justiça Criminal e Segurança Pública a clara sensação de que esse índice era baixo, a divulgação de que estaria em torno de 8% surpreendeu mesmo os mais pessimistas. O grau de urgência dessa questão foi elevado e a ENASP foi criada sob a perspectiva compartilhada de que o alto nível de impunidade tem graves consequências tanto sobre o sistema de justiça quanto sobre o sistema de segurança pública.

Os representantes nacionais destes órgãos promoveram reuniões de trabalho para identificar em quais pontos do fluxo de processamento dos homicídios poderiam estar concentradas as maiores dificuldades. Identificados esses pontos sensíveis, passaram ao planejamento de ações específicas e, ainda conjuntamente, definiram metas para cada um deles.

Foi definido que o Ministro da Justiça e os presidentes do CNJ e CNMP se manteriam como gestores federais da Estratégia. Criaram uma secretaria executiva de âmbito federal e fomentaram a criação de grupos gestores estaduais que espelhassem essa estrutura, ou seja, contivessem entes do Poder Executivo (Polícia Civil), Judiciário e Ministério Público ligados à investigação ou processamento de homicídios. Ao longo do processo também foi estimulado que representantes da Defensoria Pública integrassem esses grupos estaduais.

No primeiro momento foram separados 3 eixos de ação com subgrupos temáticos, metas e atividades específicas. O primeiro eixo tinha como objetivo “Agilizar e obter maior efetividade na apuração, denúncia e julgamento dos crimes de homicídio” (ENASP, 2010). Proposto pelo Conselho Nacional do Ministério Público, era dividido em subgrupos de fase investigatória e fase judicial tendo as seguintes metas:

Meta 1: Eliminação da subnotificação nos crimes de homicídio.

Meta 2: Concluir todos os inquéritos e procedimentos investigatórios criminais instaurados até 31/12/2007 para apuração de homicídios dolosos.

Meta 3: Alcançar a fase de pronúncia em todas as ações penais por crime de homicídio ajuizadas (denúncia) até 31/12/2008.

Meta 4: Julgar as ações penais relativas a homicídio doloso distribuídas (denúncia) até 31/12/2007.

Este primeiro eixo de ação, além de estabelecer metas selecionou como ações específicas:

- Elaborar proposta de boletim de ocorrência a ser adotado nacionalmente, mapear e discutir a padronização do fluxo de investigação e taxonomia;
- Elaborar proposta de uniformização do registro de óbito em âmbito nacional;
- Criar um manual de procedimentos investigatórios e de prova técnica nos crimes de homicídio;
- Elaborar propostas e medidas para conferir maior relevância e efetividade à persecução penal nos crimes de tentativa de homicídio e de ameaças;
- Elaborar capacitação para o tribunal do júri;
- Elaborar protocolo para deslocamento de réus e testemunhas.

O segundo eixo foi proposto pelo Conselho Nacional de Justiça e tinha como objetivo erradicar as carceragens nas delegacias de polícia. Definiu como metas a criação de vagas em Centros de Detenção Provisória, a melhoria da infraestrutura dos centros já existentes, reorganizar a execução de escoltas e medidas de segurança, estudar uma série de medidas legislativas, fortalecer a Defensoria Pública e os programas de egressos, entre outras.

O terceiro eixo visava criar um cadastro nacional de mandados de prisão e alvarás de soltura a partir de uma proposta do Ministério da Justiça. Tinha como metas específicas o levantamento e articulação de dados para compor o cadastro nacional, padronizar terminologias e capacitar servidores, entre outras.

Para concentrar no objetivo inicial da pesquisa vinculada ao processamento de homicídios, este relatório foca a análise sobre o andamento do primeiro eixo relacionado à celeridade e efetividade da investigação e do processo judicial de homicídios. No entanto, cabe mencionar que as outras metas não foram integralmente cumpridas, na medida em que até o momento o Cadastro Nacional de Mandados de Prisão e Alvarás de Soltura, apesar de contar com banco de dados próprio, não é plenamente efetivo por não ser sistematicamente alimentado

pelos estados. As carceragens em delegacias de polícia tampouco foram completamente eliminadas, apesar de ser importante reconhecer que sofreram uma drástica diminuição em quantidade de custodiados.

O primeiro grupo temático é o que mais aparenta ter se desenvolvido, mas, ainda assim, alguns pontos listados como prioritários neste eixo foram abandonados, como a criação do boletim de ocorrência padronizado, as capacitações para tribunal do júri e os protocolos para deslocamento de réus e testemunhas. As metas globais foram revistas em julho de 2010, tornando-se mais objetivas:

1. Identificar as causas de subnotificação nos crimes de homicídio para combatê-la.
2. Concluir todos os inquéritos e procedimentos que investigam homicídios dolosos instaurados até 31 de dezembro de 2007.
3. Alcançar e superar a fase de pronúncia em todas as ações penais por homicídios ajuizadas até 31 de dezembro de 2008.
4. Julgar as ações penais de homicídios dolosos distribuídas até 31 de dezembro de 2007.
5. Aprimorar o programa de proteção às vítimas, testemunhas e depoentes especiais para aumentar o número de estados aderentes, as pessoas assistidas e reduzir os casos de desistência.

Não há relatórios ou prestação pública de contas a respeito da primeira meta relativa à redução da subnotificação e tampouco sobre a última, a respeito do aprimoramento do programa de proteção a testemunhas. A partir da falta de documentação sobre estas ações, bem como do relato de alguns gestores, podemos concluir que estas acabaram sendo informalmente abandonadas diante da complexidade das demais ou deslocadas para outros âmbitos.

O primeiro relatório de execução da Meta 2 (conclusão de inquéritos relativos a homicídios instaurados até 2007) foi apresentado em 2012 com um cumprimento nacional de 32%, mas apresentando variações entre 3 e 100% entre os estados. Além dos resultados quantitativos, esse relatório trouxe análises das principais dificuldades relatadas pelos gestores, recomendações e indicações de próximos passos. O relatório das Metas 3 e 4 foi muito mais modesto, trazendo apenas as porcentagens de cumprimento de cada estado e as médias nacionais de 52% para a Meta 3 (alcançar a fase de pronúncia) e de 57% para a Meta 4 (alcançar o julgamento no júri).

Apesar das primeiras metas não terem sido integralmente cumpridas, a que se referia à conclusão de inquéritos evoluiu informal e automaticamente para se referir aos inquéritos concluídos em 2008 e 2009 e novas metas foram estabelecidas para a fase judicial a serem cumpridas até o fim de 2015:

- Julgar (em júri) 80% ou mais das ações penais de crimes dolosos contra a vida iniciadas até 31 de dezembro de 2009 que não haviam sido julgadas até 31 de outubro de 2014 e não se encontravam suspensas.
- Julgar (em júri) 50% ou mais das ações penais de crimes dolosos contra a vida iniciadas até 31 de dezembro de 2009 (denúncia recebida) e que se encontravam suspensas no dia 31 de outubro de 2014.
- Iniciar o cumprimento da pena imposta na condenação transitada em julgado em 80% ou mais das condenações de crimes dolosos contra a vida com trânsito em julgado até 31 de dezembro de 2013 cuja execução não havia iniciado em março de 2015.

Chama atenção a maior modéstia nos percentuais para serem atendidas. De toda forma, em setembro de 2016⁶ ainda não havia relatório disponível sobre esse novo conjunto de metas. O mecanismo público de acompanhamento chamado “processômetro” (cuja alimentação pode não ser precisa) registra em setembro de 2016 20%⁷ de cumprimento.

A partir de 2016, a ENASP passou por uma mudança importante no perfil de suas metas. Houve a tentativa de direcioná-las para o processamento prioritário de homicídios cometidos por motivos fúteis, utilizando o local de crime como filtro e reforçando a ação da campanha “Conte Até 10”, detalhada abaixo, contra este tipo de crime. No entanto, este recorte não se mostrou viável dada a fragilidade e não interoperabilidade das informações constantes nos registros sobre as ocorrências.

A temática alternativa escolhida foi o feminicídio. A partir de sua tipificação em março de 2015, o tema gradualmente se impôs como uma prioridade por sua representatividade em toda a questão de violência de gênero. Por se tratar de uma classe penal nova e sobre a qual ainda há dúvidas entre os operadores, o primeiro passo foi o levantamento de todos os casos

⁶ Período de conclusão desta pesquisa.

⁷ Disponível em: <<http://cnj.jus.br/metasenasp/relatorio/processometro>>. Acesso em: 12 out. 2016.

tanto de feminicídio quanto de homicídios femininos ocorridos desde março de 2015. A proposta é que todos os homicídios de mulheres passem por uma revisão, para verificar a pertinência de serem convertidos para feminicídios e que todos os casos tenham sua tramitação priorizada.

Por se tratar de um tema novo, foi providenciada a adaptação nacional de um manual de processamento de feminicídios produzido pela Organização das Nações Unidas e estão sendo planejadas capacitações para disseminar as peculiaridades deste crime entre promotores e juízes. Até a finalização deste relatório, não havia planejamento de formações para a etapa policial.

Em paralelo, o CNMP elaborou um banco de dados sobre violência doméstica que pretende coletar, a partir do final de 2016, detalhes mais específicos das ocorrências e do processamento deste tipo de crime para retroalimentar políticas de prevenção. Alguns gestores da ENASP mencionaram o desejo de incluir nesta nova meta uma frente maior de comunicação social, de esclarecimento sobre o crime e de estímulo à denúncia da violência de gênero desde suas fases iniciais.

À semelhança das metas anteriores, foi criado um adesivo para identificação física dos inquéritos e processos incluídos na meta. Nos processos eletrônicos os próprios operadores podem inserir sinalizadores de prioridade. Um ponto positivo deste tipo de meta de priorização de um tipo criminal é o retorno do envolvimento de todos os atores do processamento, desde o atendimento no local de crime até a sentença final, estimulando maior integração e conhecimento sobre todo o fluxo.

Apesar da meta estar em avançado estágio de implementação, ainda não foi definido nenhum indicador de resultado nem de esforço, nenhum tempo médio para tramitação ou porcentual de processos denunciados, por exemplo. Esta falta de indicadores é uma fragilidade que precisa ser trabalhada para permitir aferição de resultados e rápida identificação de estados que estejam enfrentando dificuldades e precisem de atenção especial.

4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada considerou um desenho misto para compreender as atividades realizadas no âmbito da ENASP e seus possíveis efeitos no processamento de homicídios.

Especificamente, utilizamos a técnica de métodos convergentes em paralelo (*convergent parallel methods design*, CRESWELL; CLARK, 2011, p. 116). Coletamos e analisamos dados qualitativos e quantitativos em paralelo confrontando os resultados para gerar as interpretações e conclusões. A Figura 3 mostra esquematicamente o desenho utilizado.

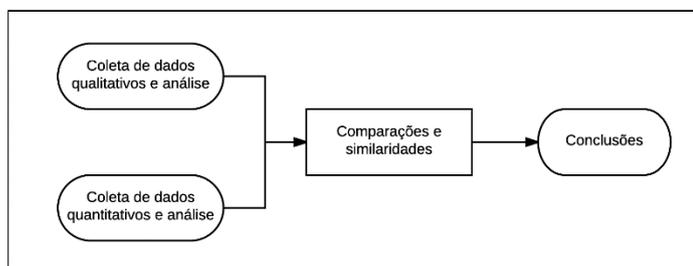


Figura 3: Método misto em paralelo convergente (adaptado de CRESWELL, 2013, p. 270).

A metodologia utilizada mesclou métodos qualitativos e métodos quantitativos que se complementam: i) parte qualitativa, envolvendo análise dos relatórios e documentos produzidos pela equipe da ENASP e entrevistas com gestores e operadores da ENASP, ii.1) análise de uma amostra de processos de homicídios da comarca de São Paulo e ii.2) análise de dados gerais de amostras ou da totalidade de processos de homicídio que tramitaram nos estados de Alagoas, Santa Catarina e São Paulo entre 2009 e 2015.

O método adotado apresenta suas principais dificuldades no momento de agregar os resultados para obtenção das interpretações. Neste caso, a parte qualitativa traz como resultado inicial um catálogo dos possíveis efeitos da ENASP como um todo organizado em quatro eixos: i) mobilização; ii) coordenação; iii) material e iv) gestão de metas. Já a parte quantitativa tem foco na mensuração de três quantidades: i) tempos de algumas fases do processo de homicídio; ii) eficácia dos processos (percentuais de denúncias e pronúncias) e iii) quantidades de audiências e sessões do júri. Os resultados são mesclados com a utilização dos *inputs* qualitativos para validar ou invalidar as possíveis interpretações dos achados quantitativos. A Figura 4 esquematiza a ideia utilizada para união e comparação das duas formas de análise.

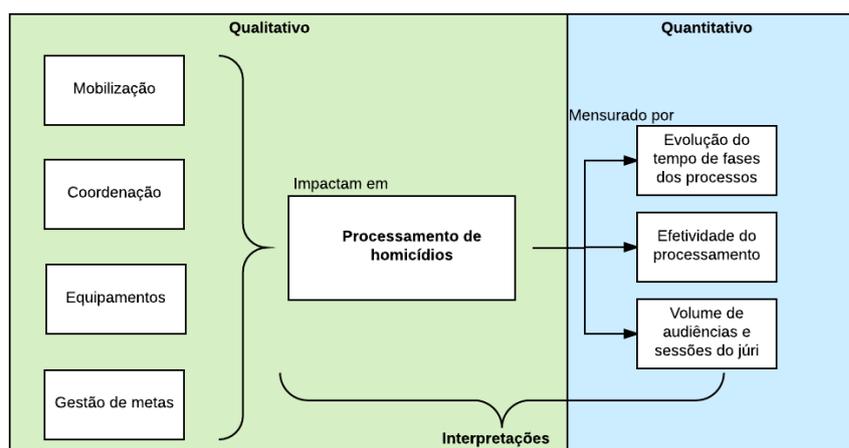


Figura 4: Esquema das metodologias qualitativa e quantitativa (elaboração própria).

Em seguida, descrevemos em maior detalhe a metodologia empregada na análise qualitativa, análise da amostra e mensuração de características dos processos de homicídio.

4.1 Análise qualitativa

Logo de início foi destacada a escassez de documentação federal sobre a ENASP, especialmente a partir de 2012, fim do primeiro ciclo de metas. Mesmo antes de 2012, poucos relatórios continham análises do processo de implementação e das dificuldades encontradas, muitas vezes se restringindo à evolução de indicadores. Considerando que a ENASP foi criada para reduzir a impunidade dos homicídios, é sintomático que após seis anos sendo executada ainda não haja uma segunda medição deste indicador para que se possa comparar a evolução de seu objetivo mais direto.

Esta escassez de documentação e avaliação federal aumentou a importância dos estudos de caso. No entanto, nos estados tampouco foi encontrada uma documentação ou avaliação consistente. Nos estados e instituições em que foi relatada a existência de relatórios gerenciais próprios, nenhum foi disponibilizado à equipe de pesquisa. Estes fatos aumentaram a importância relativa das entrevistas, da análise amostral e da comparação de dados quantitativos para a compreensão da implementação e impacto da ENASP.

A equipe de pesquisa realizou 24 entrevistas com 26 gestores ou técnicos relacionados à execução da ENASP em concordância com o objetivo de compreender sua implementação em um nível mais estratégico do que operacional. Previamente foram elaborados questionários para apoiar as entrevistas na modalidade semiestruturada que continham uma parte comum a

todos e uma segunda parte com questões específicas sobre os respectivos escopos de atuação resultando em uma duração média de 1 hora. Foram 7 entrevistados do nível federal e dezenove dos estados selecionados. Foi dada prioridade aos atuais gestores, mas também foram entrevistados 4 ex-gestores com a finalidade de recuperar os propósitos iniciais de formulação da iniciativa e trazer parâmetros para analisar o andamento atual. Respeitando o desenho institucional da ENASP, foi mantido equilíbrio entre atores do Judiciário, do Ministério Público (MP) e da Segurança Pública entre os entrevistados. Entre os atores federais mapeados na etapa de planejamento, o único não entrevistado em nível gerencial foi o CNJ por dificuldades de agendamento.

Tabela 1: Entrevistas realizadas.

Órgão	Quantidade de entrevistados	Cargo/posição
Federal		
Conselho Nacional do Ministério Público	2	Gestores
MJ / extinta Secretaria de Reforma do Judiciário	1	Gestor
MJ/Depto de Justiça	1	Gestor
Conselho Nacional de Justiça	1	Área técnica
Ministério da Justiça / gabinete	1	Gestor
MJ/SENASP	1	Gestor
Alagoas		
Tribunal de Justiça	2	Gestores
Secretaria Municipal de Segurança	1	Gestor
Defensoria Pública	1	Gestor
Ministério Público	1	Gestor
Polícia Civil	3	Gestores
Secretaria de Prevenção da Violência	1	Gestores
Santa Catarina		
Tribunal de Justiça	1	Gestor
Defensoria Pública	1	Gestor
Polícia Civil	2	Gestor
Ministério Público	1	Gestor
São Paulo		
Ministério Público	2	Gestores
Tribunal de Justiça	1	Área técnica
Polícia Civil	1	Gestor
Defensoria Pública	1 (por ofício)	Gestor

Fonte: elaboração própria.

Como as entrevistas também tinham como propósito aferir a percepção dos gestores sobre a implementação e eficácia da ENASP e comparar estas informações com indicadores de esforço e resultado colhidos pela própria ENASP e pela pesquisa quantitativa, foram feitas apenas as intervenções estritamente necessárias para obter respostas a todos os itens previamente selecionados, priorizando o livre relato do entrevistado (DUARTE, 2004).

As principais unidades de análise usadas para coletar dados compatíveis com o arcabouço teórico e quantitativo e para permitir a comparação entre as entrevistas foram:

- Percepção sobre a pertinência da ENASP como conceito, em seus eixos de ação e metas;
- Como foi organizada a gestão da ENASP no seu estado ou sua instituição;
- Quais ações ou metas da ENASP foram implementadas com mais ou menos sucesso;
- Quais as principais dificuldades encontradas na execução da ENASP;
- Quais as principais dificuldades do processamento de homicídios no estado na fase policial e na fase judicial;
- Detalhamento sobre as principais dificuldades da instituição a que pertence;
- Se alguma das principais dificuldades foi alterada durante ou após a implementação da ENASP;
- Quais os principais ganhos durante e após a implementação da ENASP;
- Eventuais sugestões de melhoria para a ENASP.

Em todos os casos em que o entrevistado permitiu, as entrevistas foram gravadas somando 15 horas de áudio e, posteriormente, transcritas para apoiar a relatoria da pesquisa. Nos demais casos, foram usadas anotações posteriormente sistematizadas em formato eletrônico para apoiar a relatoria.

Em relação à análise documental, foi destacada a escassez de documentação especialmente a partir de 2012, fim do primeiro ciclo de metas da ENASP. Poucos relatórios continham análises do processo de implementação e das dificuldades encontradas, muitas vezes se restringindo à evolução dos indicadores. Nos estados em que foi relatada a existência de relatórios gerenciais próprios, nenhum foi disponibilizado à equipe de pesquisa. Estes fatos aumentaram a importância relativa das entrevistas e da comparação de dados.

4.2 Amostra de processos na comarca de São Paulo

A amostra de processos de homicídio foi obtida a partir de um sorteio aleatório de 200 processos de homicídio dentre todos aqueles distribuídos entre 2009 e 2016 na comarca de São Paulo. A escolha da data de distribuição como indexadora dos processos implica na realização de um estudo prospectivo em relação à fase judicial do processamento de homicídio. Para mais detalhes sobre tipos de estudo, veja a subseção 4.2.1 (p. 30).

A obtenção da lista de processos distribuídos se deu por meio de localização nos diários oficiais e não foi feito nenhum corte em relação à fase processual, de modo a evitar vieses que selecionassem, por exemplo, apenas casos já julgados. Os únicos filtros aplicados aos processos foram os critérios utilizados para selecionar processos de homicídio. Para mais detalhes sobre esses critérios, veja a subseção 4.3 (p. 32).

Além dos casos da amostra, identificamos 27 processos integralmente disponíveis em meio digital. Pela peculiaridade e imediata disponibilidade, esses processos também foram incluídos na amostra. Sempre que necessário, analisamos os resultados dos processos digitais e físicos separadamente.

Apesar de a amostra incluir 227 processos, foi possível analisar apenas 154 deles. Os demais estavam sob vista de alguma das partes nos diversos momentos em que se tentou acesso ou, mais grave, não foram localizados pelos servidores do Judiciário por conterem informações imprecisas na descrição do local físico constante no site do Tribunal de Justiça. Entre os que foram lidos, o acesso também teve que vencer dificuldades diversas, como grandes extensões de prazo para desarquivamento e, principalmente, a resistência de alguns servidores do Judiciário que questionaram a realização da pesquisa e impuseram limites arbitrários em relação à quantidade de processos a serem solicitados por dia e horários para consulta. Entre os processos lidos, cinco foram eliminados da amostra por serem cartas precatórias ou Inquéritos Policiais Militares que, por apresentarem dinâmicas distintas, não são diretamente comparáveis.

Para análise desta amostra foi construído um banco de dados com variáveis que indicavam características gerais da ocorrência (como descrição e qualificadores do crime e quantidade de vítimas, por exemplo), lapsos temporais em seu processamento (como dias transcorridos entre ocorrência e finalização do inquérito policial, entre denúncia e audiência etc.) e também indicadores de resultado e de esforço (resultado das sentenças, presença de

laudos periciais e solicitações de diligências pelo Ministério Público, por exemplo) concentrando-se nas questões que a literatura existente já identificava como mais problemáticas. As variáveis utilizadas neste banco de dados estão disponíveis no Apêndice A.

4.2.1 Estudo prospectivo e retrospectivo

Existem duas formas principais de mensurar tempos de processos judiciais. A primeira é denominada *prospectiva* e consiste em acompanhar processos desde a data da distribuição até o encerramento. A segunda é denominada *retrospectiva* e consiste em coletar processos encerrados em dado período e coletar suas datas de distribuição.

Uma desvantagem da pesquisa retrospectiva é que ela introduz viés nas estimativas dos tempos de processos se o volume de processos distribuídos em cada ano não for uniforme. Por exemplo, considere que os tempos dos processos sigam lei de probabilidades exponencial⁸ com média de dois anos e que em 2010 foram distribuídos 100 processos, enquanto que em outros anos essa quantidade foi de aproximadamente 10 processos em cada ano. Se considerarmos como base do estudo todos os processos encerrados entre janeiro de 2009 e dezembro de 2011, a média dos tempos seria de aproximadamente um ano, subestimando o verdadeiro tempo médio dos processos. Outra desvantagem da pesquisa retrospectiva é decorrente da primeira é que não é possível estudar a evolução dos tempos dos processos.

A Figura 5 mostra a simulação de uma pesquisa realizada em 2012, considerando 200 processos seguindo as especificações do exemplo anterior. A Figura 5 em sua parte “a” mostra os processos selecionados usando abordagem retrospectiva (encerrados entre 2010 e 2011) e a Figura 5 em sua parte “b” mostra os processos selecionados usando abordagem prospectiva (distribuídos entre 2009 e 2010). Observe que os processos encerrados nos anos de 2010 e 2011 são, em média, mais curtos que os demais, simplesmente porque existem mais casos distribuídos em 2010. Assim, os processos selecionados na abordagem retrospectiva subestimam o tempo total dos processos, enquanto a abordagem prospectiva considera os tempos sem viés sistemático.

⁸ Gráfico e informações sobre a distribuição exponencial disponível em: <<http://mathworld.wolfram.com/ExponentialDistribution.html>>. Acesso em: 10 set. 2016.

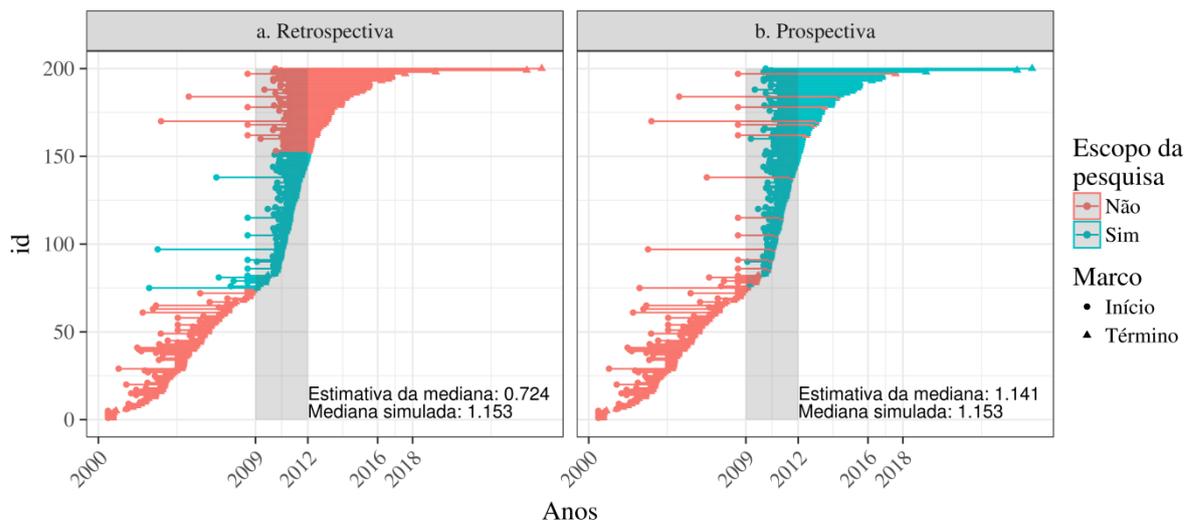


Figura 5: Diferenças das abordagens retrospectiva e prospectiva utilizando dados simulados.

Uma dificuldade na abordagem prospectiva é que nem todos os processos são encerrados antes do início da análise. Por exemplo, na Figura 5, três processos seriam encerrados somente em 2017. Este dado é o que chamamos de informação incompleta ou dado *censurado*, pois conhecemos a data de início e sabemos um limitante inferior para o tempo do processo, mas não sabemos o tempo exato de sua duração total.

Embora estudos prospectivos protejam as análises de flutuações no volume processual, em alguns casos essa abordagem é inviável. Por exemplo, um estudo prospectivo que almeja medir o tempo até o cumprimento da sentença em casos de homicídio precisa do acompanhamento de processos durante décadas para possibilitar uma estimativa adequada desse tempo.

No presente trabalho, a abordagem prospectiva se fez necessária por dois motivos: i) um de nossos objetivos é estudar a evolução dos tempos de processos de homicídio ao longo dos anos; e ii) outro objetivo é estimar a taxa de denúncia de inquéritos e a taxa de pronúncia de processos de homicídio. Essas análises são inviáveis na abordagem retrospectiva, pois, i) não é verificável – tome por exemplo todos os processos encerrados em 2014: é óbvio que processos dessa amostra iniciados em 2013 seriam mais rápidos que processos iniciados em 2012, o que pode não ser verdadeiro na população – e ii) depende ao menos de i) ser falsa (ou seja, não existe evolução dos tempos ao longo dos anos) para ser verificável em um estudo retrospectivo.

Na literatura, as duas abordagens citadas já foram utilizadas para medir tempos de processos de homicídio. COSTA (2015) partiu de um levantamento completo dos processos de homicídio para posterior análise prospectiva, embora a análise de sobrevivência tenha levado

em conta apenas aqueles que já haviam sido arquivados. Já o estudo do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (RIBEIRO et al, 2014) realizou uma análise retrospectiva, obtendo estimativas para a duração de todas as fases de interesse.

4.3 Tempos dos processos nos tribunais de Alagoas, Santa Catarina e São Paulo

No planejamento inicial do estudo, nossa população era composta por todos os processos distribuídos de 2009 a 2015. Assim, a análise dos tempos das fases judiciais seria prospectiva, garantindo estimativas confiáveis desses tempos e sua evolução ao longo dos anos.

Infelizmente, esse escopo temporal faz com que algumas estimativas de interesse para a pesquisa não sejam confiáveis. Por exemplo, o número de audiências de 2013 seria calculado desconsiderando processos distribuídos antes de 2009. Esse fato limita nossa capacidade de verificação do atendimento de algumas metas da ENASP, que se referem a processos distribuídos antes de 2009.

A estratégia adotada para superar essa dificuldade foi redefinir a população de estudo como todos os processos "em curso" de 2009 a 2015. Por "em curso", entende-se processos que apresentaram alguma movimentação entre 2009 e 2015, incluindo processos distribuídos antes dessas datas.

A nova formulação possibilita mais estudos do que no caso anterior, como análises do volume de audiências e sessões do júri. Além disso, como esse conjunto contém todos os processos distribuídos de 2009 a 2015, todas as estratégias de análise de tempos continuam inalteradas.

A Figura 6 descreve esquematicamente a relação entre as populações. No diagrama, os círculos representam a data de distribuição do processo e, os losangos, as datas de baixa. Os processos do tipo 1 e 2 fazem parte da análise de tempos pois foram distribuídos entre 2009 e 2015, podendo ser arquivados antes ou depois de 2015 (inclusive após a data atual). Já os processos do tipo 3 e 4 fazem parte do escopo expandido pois foram distribuídos antes de 2009 mas apresentaram algum evento entre 2009 e 2015 (podendo esse evento ser a baixa ou não). Esses casos serão utilizados em análises complementares. Finalmente, os processos do tipo 5, 6 e 7 não fazem parte do escopo da pesquisa, pois ou foram baixados antes de 2009 (tipo 5), ou foram / serão iniciados a partir de 2016 (tipo 6), ou foram iniciados antes de 2009 e não apresentaram nenhum evento até o final de 2015 (tipo 7).

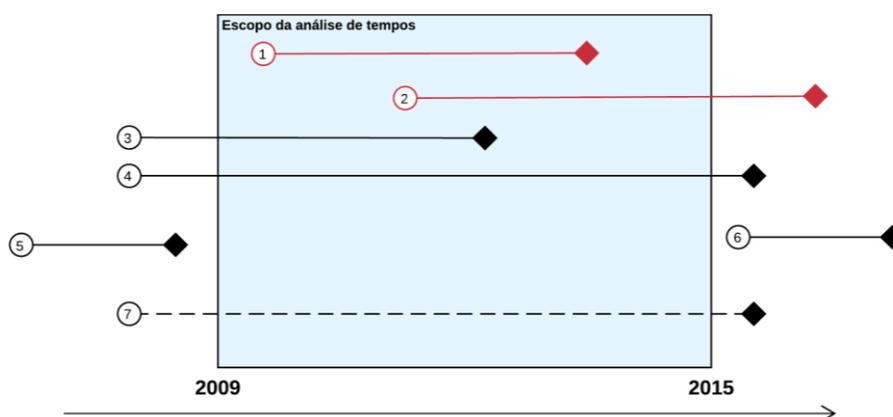


Figura 6: Esquema do escopo da pesquisa

Definido o novo escopo, partimos para a obtenção de dados. Estudos jurimétricos envolvendo processos judiciais passam por quatro fases: i) levantamento de listas de processos; ii) extração de dados de processos; iii) arrumação dos dados em bases analíticas e iv) análise estatística dos dados. Em seguida, apresentamos informações gerais de cada uma dessas fases.

4.3.1 Levantamento, extração e arrumação de dados

Atualmente, existem três formas diferentes de listar processos judiciais em estudos prospectivos. O primeiro envolve a composição de ofícios para obtenção de dados diretamente dos tribunais. O segundo envolve a obtenção de listas de processos nos Diários de Justiça Eletrônicos (DJs). Finalmente, o terceiro envolve a amostragem de números de processos.

A extração dos dados de processos dos tribunais possui dois passos. O primeiro é buscar cada número de processo da lista no sistema e-SAJ, salvando os resultados em arquivos HTML. O segundo é ler e interpretar de forma automática os dados do arquivo HTML, transformando-o num conjunto de bases processadas.

As duas tarefas são executadas por rotinas computacionais desenvolvidas pela ABJ⁹. O resultado final é um conjunto de seis tabelas:

- **Informações básicas:** contém classe, assunto, vara, comarca, status, indicador de processo digital, local físico, entre outras.

⁹ Disponível em: <<https://github.com/abjur/esaj>>. Acesso em: 26 set. 2016.

- **Partes:** contém nome do(s) réu(s), quando existe(m), advogado e tipo de advogado (defesa pública ou particular).
- **Movimentações:** contém datas, títulos e conteúdo de todas as movimentações do processo. São movimentações desde despachos simples, remessas e conclusos até ata de audiências, sentenças completas etc. Trata-se da base mais rica do tribunal, mas também a mais difícil de analisar.
- **Dados da Delegacia:** contém data do BO e ano do IP, bem como o nome da delegacia de origem do processo.
- **Histórico de audiências:** contém datas e status de todas as AIJ e sessões do júri, realizadas ou não. Esta tabela é indisponível no TJSP.
- **Histórico de classes:** contém alterações na classe do processo de acordo com a fase. Por exemplo, é muito comum processos com classe "Inquérito Policial" serem modificados para "Ação Penal de Competência do Júri".

A fase de arrumação dos dados é usualmente a mais trabalhosa. Isso ocorre porque i) grande parte das informações que queremos estudar está escondida em textos escritos em linguagem natural, muitas vezes longos e com formas de escrita que variam; ii) existem erros de documentação que causam diversas inconsistências nos algoritmos de classificação automática de textos.

De forma geral, a classificação de processos judiciais segue o fluxo de trabalho descrito abaixo.

1. Determinamos todas as variáveis que queremos extrair das bases (ex. ano do inquérito; resultado da sentença; data da primeira AIJ).
2. Para cada variável:
 - 2.1. Realizamos a leitura (manual) de uma amostra de processos, sem necessariamente seguir um procedimento amostral adequado, anotando algumas regras lógicas capazes de extrair a variável.
 - 2.2. Aplicamos a regra lógica aos dados.
 - 2.3. Verificamos quantos casos são testados pela regra lógica.

- 2.4. Voltamos ao passo 2.1 somente com a base de dados de casos não testados, para busca de novas informações, até ficarmos satisfeitos com a abrangência do conjunto de regras lógicas definidas.
3. Verificamos a qualidade das classificações a partir da leitura de uma amostra de processos já classificados. Se encontrarmos problemas, voltamos ao passo 2.1 com a base completa. Se não, passamos para a próxima variável.
 4. Verificamos se a classificação de uma variável modifica de forma incorreta a classificação de outras variáveis. Se sim, voltamos ao passo 2 com essas novas informações. Se não, continuamos.
 5. Verificamos diversos tipos de inconsistências da base, como ordem de datas, confrontoamento com dados conhecidos etc. Em caso de insatisfação com o resultado, voltamos ao passo 2. Caso contrário, finalizamos.

O fluxo de classificação foi esquematizado na Figura 7. Note que o fluxo envolve várias fases de leitura manual dos processos. Os códigos gerados usando esse fluxo são reproduzíveis, mas não são replicáveis. Isso significa que o mesmo algoritmo não é eficaz para bases de dados que se referem a escopos distintos. Em particular, não é possível aplicar exatamente o mesmo conjunto de regras para as bases de dados de diferentes tribunais.

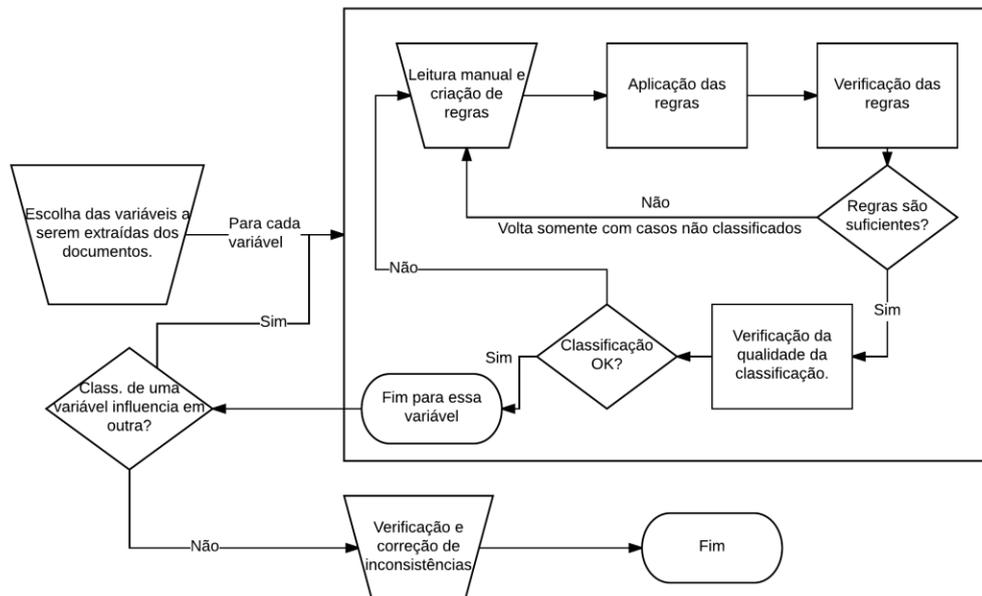


Figura 7: Fluxo de classificação dos documentos simplificado

A base de dados classificada contém as variáveis abaixo.

1. **Número do processo:** Número identificador único do processo.
2. **Processo digital:** Indica se o processo é digital ou físico.
3. **Tipo de advogado do réu:** Indica se o advogado do réu é particular ou da defensoria pública.
4. **Flagrante:** Indica se houve flagrante nos processos.
5. **Foro, comarca e vara:** Essas variáveis situam o processo geograficamente.
6. **Quantidade de AIJs e sessões do júri realizadas:** Mostra o número de AIJs e de sessões do júri realizadas em determinado processo. No TJAL e no TJSC, temos bases auxiliares considerando esses eventos como unidade amostral.
7. **Ano de instauração do inquérito policial:** O ano em que foi baixada a portaria que inaugura o inquérito policial. Esta característica está restrita ao ano uma vez que esta é toda a informação que fomos capazes de capturar das movimentações processuais.
8. **Delegacia Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP):** Indica se o processo passou por uma DHPP em algum momento.
9. **Datas importantes:**
 - 9.1. **Data de distribuição do processo:** A data de início da fase judicializada do inquérito policial. Esta data corresponde ao envio de relatório do inquérito policial do delegado da polícia para o juiz.
 - 9.2. **Data do oferecimento da denúncia ou arquivamento:** A data que encerra a fase inquisitória organizada pelo MP.
 - 9.3. **Data de aceite ou de recusa da denúncia:** A data que inicia os procedimentos judiciais ou que põe fim ao inquérito policial sem que os primeiros ocorram. Para que os procedimentos judiciais tenham início, deve ocorrer a denúncia pelo MP e o aceite correspondente pelo juiz. Para que o inquérito policial não gere um procedimento judicial pode ocorrer tanto o arquivamento do inquérito policial quanto a recusa da denúncia oferecida.
 - 9.4. **Data de realização da primeira AIJ.**
 - 9.5. **Data da sentença de pronúncia, de impronúncia, de absolvição, ou de desclassificação:** Caso ocorra a sentença de pronúncia, então o processo judicial prossegue para a sessão do júri. Caso contrário, há o arquivamento do processo judicial.
 - 9.6. **Data de ocorrência da primeira sessão do júri.**

No Apêndice B, descrevemos as particularidades de cada tribunal no levantamento de processos e extração dos dados. No mesmo apêndice detalhamos a metodologia de classificação automática de dados dessas variáveis. Sempre que necessário, mencionamos separadamente como foi a coleta em cada um dos três estados.

Em seguida, descrevemos algumas informações relevantes sobre a classificação das datas importantes nos processos.

Ano de instauração do IP. Como mencionamos nas seções anteriores, para as análises de tempos os processos foram indexados pela data de distribuição. Logo, o estudo é prospectivo em relação às datas após a distribuição e retrospectivo em relação ao ano de instauração do inquérito. Em particular, isso significa que estatísticas de tempo entre instauração e distribuição do processo precisam de uma série de suposições para serem confiáveis e que não é possível estudar a evolução desse tempo ao longo dos anos.

O ano do inquérito é extraído através da tabela de delegacias disponível nos arquivos brutos. Essa tabela possui informações de inquéritos policiais, boletins de ocorrência e autos de prisão em flagrante, incluindo o distrito policial, município, ano e número identificador do documento.

As informações da tabela de delegacias variam entre tribunais. No TJAL (amostra), 92% dos documentos são IPs e não temos nenhum boletim de ocorrência. No TJAL (DJE), 85% dos documentos são IPs e 10% são autos de prisão em flagrante. No TJSP, 53% dos documentos são IPs e 37% são BOs. No TJSC, 62% dos documentos são IPs e 33% são autos de prisão em flagrante.

As diferenças na forma de documentação levam a crer que informações sobre BOs não são confiáveis. Por isso, nas análises que seguimos consideramos somente o ano do IP. Além disso, as diferenças dos tribunais indicam que seria arriscado comparar as taxas de prisão em flagrante entre estados.

Data de distribuição. A data de distribuição do processo representa o momento que a vara recebe o relatório do IP da delegacia. Os casos em que essa regra não se aplica foram excluídos da análise. Por exemplo, excluímos raros casos em que o processo é iniciado somente na data do oferecimento ou recebimento da denúncia.

A data de distribuição foi extraída da tabela de movimentações, escolhendo-se a primeira data confiável de movimentação. Esta data foi excluída nos casos em que identificamos que o processo se trata de um apensamento de processos.

Data de finalização do IP. Para os fins desta pesquisa, consideramos que a fase inquisitória é encerrada quando o IP é arquivado ou quando uma denúncia é oferecida. Assim, passamos a considerar diversos critérios de identificação de arquivamentos e oferecimento de denúncia.

Consideramos que um processo foi arquivado na fase de inquérito se i) tem uma movimentação de arquivamento; ou não tem uma movimentação de arquivamento, mas não tem movimentação de recebimento de denúncia, não tem tabela de audiências e apresenta algum desses eventos ocorrerem: tem status baixado ou arquivado, não apresenta movimentos há mais de cinco anos, possui uma movimentação de arquivamento definitivo (sem mencionar um IP), possui menos de três movimentações.

O oferecimento da denúncia é identificado através de expressões regulares (padrões de palavras) aplicadas aos textos das movimentações. A lista de todas as expressões utilizadas pode ser consultada no código-fonte do projeto.

A data da finalização do inquérito (seja por arquivamento ou denúncia) é definida como a primeira data de ocorrência de cada um desses eventos. Como nem sempre um critério de identificação de arquivamento está ligado a uma movimentação específica, temos casos classificados como arquivamento, mas sem uma data de arquivamento atrelada. Nesses casos, consideramos que a data máxima para ocorrência do evento é a data de finalização da extração de dados (01/08/2016).

Data do recebimento da denúncia. A data de recebimento da denúncia é obtida através de expressões regulares aplicadas ao conteúdo das movimentações e histórico de alterações de classes. No TJSP, 52% dos processos com oferecimento de denúncia não apresentam uma data de recebimento, mas apresentam eventos que ocorrem após o recebimento (e.g. audiência, sessão do júri). Nos outros tribunais, essa proporção varia entre 8% e 14%. Por esse motivo, as estimativas do tempo dessa fase para o TJSP devem ser interpretadas com cuidado.

Data da primeira AIJ. A data da primeira AIJ é obtida através de expressões regulares aplicadas ao conteúdo das movimentações e histórico de audiências. Infelizmente, o TJSP não apresenta tabela de audiências e, portanto, a data só é obtida através das movimentações.

Apesar do problema de documentação do TJSP, identificamos que não é excessiva a taxa de processos que não apresentam movimentação de AIJ, mas que apresentam informações de movimentações posteriores à AIJ. A proporção no TJSP é de 22%, menor que a do TJAL DJE (28%), próxima à do TJAL-amostra (21%) e maior que a proporção do TJSC (7%).

Data da sentença. A primeira sentença de um processo de homicídio decide sobre a pronúncia, impronúncia, absolvição ou desclassificação do caso. Assim, do ponto de vista de extração dos dados, essa movimentação é similar ao arquivamento/denúncia na fase de inquérito. Isso significa que precisamos identificar tanto as datas em que as sentenças foram proferidas quanto o resultado dessas sentenças.

Novamente, a qualidade das informações varia conforme o tribunal. Nas duas bases do TJAL, 19% dos processos com AIJ não têm data da sentença, mas possuem datas que se referem a eventos posteriores à sentença. No TJSP essa taxa é de 16% e no TJSC, de 4%.

A obtenção dos resultados das sentenças envolveu a aplicação de uma série de expressões regulares no conteúdo das movimentações. Foram criadas mais de cinquenta regras buscando extrair o máximo possível de informação dos textos das movimentações. Os critérios utilizados podem ser consultados no código-fonte do projeto.

Em relação aos resultados das sentenças, o TJSP apresenta graves problemas de documentação. Observamos que 23% dos processos com AIJ apresentam sentença desconhecida, enquanto que 15% apresentam sentença de pronúncia, mas sem data conhecida. Esse problema, somado ao fato de que temos 35% de censuras para essa fase, nos faz concluir que as estimativas para o TJSP nessa fase podem ser instáveis e devem ser consideradas com cuidado. Nos demais tribunais, a proporção de processos com sentença conhecida é sempre menor que 5%. No TJAL a proporção de processos com pronúncia, mas sem data da pronúncia é de 17% (em ambas as bases), enquanto que no TJSC essa proporção é de 3%.

Data da primeira sessão do júri. A última data pesquisada nesse estudo é a data da primeira sessão do júri. Assim como na AIJ, o evento é extraído a partir das tabelas de audiências e movimentações dos processos. Como esse é o último evento observado, não existem informações intervalares, apenas censuras.

Novamente, o TJSP apresentou problemas por não ter uma tabela de audiências. Identificamos 10% de censuras neste tribunal, mas esse número é subestimado por conta das sentenças desconhecidas. A proporção máxima de censuras é de 59%, no caso de considerarmos todos os casos vazios como sentenças de pronúncia. No TJAL DJE e no TJSC a proporção de censuras gira em torno de 20%. A amostra do TJAL não possui observações suficientes para uma análise confiável dessa fase.

A consolidação dos dados envolveu a tomada de uma série de decisões para maximizar sua consistência, sujeito à restrição de não abrir mão do volume de processos disponível. O resultado desse trabalho são bases analíticas e preparadas para modelagem.

As decisões tomadas podem ser agrupadas em dois tipos: utilização de dados intervalares e imputação de dados. Essas decisões envolvem a construção de "regras duras" (*hard rules*), que garantem a consistência de algumas informações dos processos, mas que supõem que algumas características dos processos foram extraídas de forma correta e completa.

O maior desafio da análise de tempos no presente estudo é que a não observação da data de um evento pode significar tanto uma censura quanto um problema de documentação. Considerar todos os problemas de documentação como censuras leva à superestimação dos tempos dos processos. Por exemplo, em nossos primeiros estudos preliminares, chegávamos a estimar alguns tempos de fases com medianas acima de 10 mil dias, o que não é razoável para nenhuma fase do processo.

Para mitigar o risco de superestimação dos tempos, nossa estratégia foi utilizar o fato de que alguns eventos só ocorrem se forem antecedidos por outros eventos específicos. Por exemplo, a AIJ só pode existir em um processo que teve uma denúncia oferecida e recebida. Logo, se um processo não apresenta data de oferecimento da denúncia, mas apresenta a data de uma AIJ, sabemos com certeza de que a data do oferecimento da denúncia existe e é inferior à data da AIJ.

Com isso, construímos nossa base com duas datas associadas a cada evento. A primeira data indica uma quantidade pontual, ou seja, um evento que de fato foi observado. A segunda indica o valor máximo da data, considerando todos os possíveis eventos futuros. Como resultado, temos que i) se há uma data pontual, a data máxima é igual à pontual e o dado é tratado como uma observação; ii) se não temos uma data pontual, mas temos uma data máxima, tratamos o dado como observação intervalar e iii) se não temos nem a data pontual nem a máxima, temos uma censura (ou seja, o evento ocorre após 01/08/2016).

A desvantagem dessa abordagem é que, para que as quantidades sejam confiáveis, precisamos que o algoritmo de extração de datas dos eventos seja confiável. Por exemplo, se o algoritmo usado para extração de uma data identifica eventos onde eles não ocorrem, isso pode gerar um efeito cascata e enviesar todo um conjunto de eventos. Ainda assim, acreditamos que essa é a melhor estratégia possível a ser aplicada para esses conjuntos de dados, pois é a única

forma ao mesmo tempo criteriosa e automática de controlar os problemas de qualidade dos dados dos tribunais.

Seguindo a mesma lógica anterior, podemos utilizar eventos futuros para determinar o resultado de eventos presentes. Por exemplo, se observamos uma sessão do júri, sabemos que houve sentença e que essa sentença foi de pronúncia. Assim, criamos um novo encadeamento de regras que faz com que o fim do inquérito seja uma denúncia se o processo apresentar eventos como AIJ, sentença e sessão do júri, e que a sentença seja de pronúncia se observarmos uma sessão do júri.

Infelizmente, nem todos os dados são recuperáveis pela utilização de *hard rules*. Assim, não existe um critério razoável para determinar o resultado de uma sentença identificada caso não seja observada uma sessão do júri. Além disso, não é possível escolher uma data máxima menor que 01/08/2016 para a data de arquivamento quando o evento de arquivamento é observado.

No final, consideramos cinco intervalos de tempo para os processos:

1. **TPO**: Tempo entre a distribuição do processo e o arquivamento ou oferecimento da denúncia;
2. **TOD**: Tempo entre o oferecimento da denúncia e o aceite ou a recusa da denúncia;
3. **TDA**: Tempo entre o aceite da denúncia e a primeira ocorrência de uma audiência de instrução e julgamento;
4. **TAS**: Tempo entre a primeira ocorrência de uma audiência de instrução e julgamento e a sentença de pronúncia, de impronúncia, de absolvição ou de desclassificação;
5. **TSJ**: Tempo entre a sentença de pronúncia e a primeira ocorrência de uma sessão do júri.

A Figura 8 mostra o fluxo de processamento de homicídio de acordo com os tempos levantados:

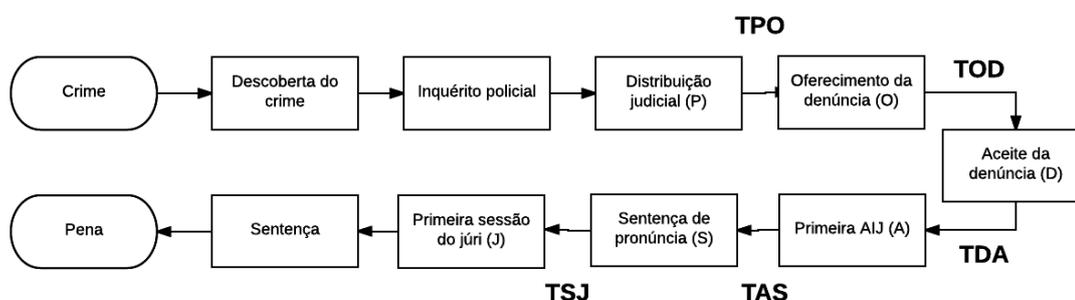


Figura 8: Fluxo resumido do processo de homicídio com inclusão dos tempos de interesse.

4.3.2 Análise estatística dos dados

A análise estatística dos dados dos tribunais permeia sobre a hipótese de que as características dos processos mudam conforme a data de distribuição. Nos resultados, essa hipótese foi verificada em todos tribunais e, por isso, foi necessário analisar a evolução ao longo dos anos de características como tempos de fases processuais e probabilidade de denúncia/pronúncia.

Vale enfatizar que o método de obtenção de cada base de dados oferece alguns elementos específicos às análises, de forma que todos os números precisam ser interpretados levando em conta exatamente o procedimento utilizado no levantamento. Em particular, as análises envolvendo eventos até a primeira AIJ só podem ser feitas utilizando-se as bases do TJSP e da amostra do TJAL, pois as populações do TJAL e do TJSC sofrem de viés sistemático para esses eventos.

Organizamos as análises em quatro conjuntos principais. No primeiro, estimamos efetivamente a distribuição dos intervalos de tempo e a evolução das medianas ao longo dos anos. No segundo, estimamos alguns tempos condicionais, como tempo até a denúncia/arquivamento, ao invés do tempo até o fim do inquérito. No terceiro, estudamos as probabilidades de denúncia e pronúncia, e como essas quantidades evoluem ao longo dos anos. Finalmente, observamos a evolução do volume de audiências e/ou sessões do júri.

A análise de sobrevivência (MILLER, RUPERT, 2011) é uma área da estatística que estuda dados com informações parciais. Um exemplo comum de análise de sobrevivência é o estudo de tempos de falha de equipamentos (e.g. lâmpada doméstica). Como não é inviável aguardar a quebra de todos os equipamentos, no momento da análise temos indivíduos que falharam (tempo pontual) e indivíduos que falharão no futuro (censura à direita). A dificuldade disso é que os casos que ainda não quebraram são usualmente aqueles que duram mais, e, portanto, ignorá-los da análise pode levar à subestimação do tempo médio / mediano desejado. Um método usual de análise de dados com essa estrutura é o Kaplan-Meier Meier (KAPLAN, MEIER, 1958), que é o estimador de máxima verossimilhança não paramétrico da curva de sobrevivência (EFRON, 1988).

Por conta de limitações nos dados dos tribunais, foi necessário considerar não só os tempos pontuais e censuras à direita, mas também censuras intervalares. Isso aconteceu pois em muitos casos não era possível identificar automaticamente a data exata de um evento do

processo (e.g. oferecimento da denúncia), mas era possível identificar datas que ocorrem necessariamente após esses eventos (e.g. primeira AIJ), que trazem uma informação adicional que precisa ser considerada (e.g. a data de oferecimento da denúncia é no máximo a data da primeira AIJ).

A principal diferença entre as técnicas usuais de análise de sobrevivência e o presente estudo é a presença de dados intervalares. O modelo de sobrevivência básico envolve medições precisas e censuras, que podem ser interpretadas como medições intervalares, mas com tempo máximo igual a infinito. Nos nossos estudos incluímos as datas máximas de ocorrência de eventos, que são dados intervalares com tempos máximos menores ou iguais a 01/08/2016 (e obviamente finitos).

Para contemplar censuras intervalares, o método Kaplan-Meier precisa passar por uma modificação. Nesse caso utilizamos o algoritmo iterativo de Estimação-Maximização (MOON, 1996) de Turnbull (TURNBULL, 1976), que converge para estimador de máxima verossimilhança. Neste trabalho, utilizamos estimadores paramétricos por dois motivos: i) as curvas de sobrevivência resultantes são suaves e de fácil leitura/interpretação e ii) os modelos permitem fazer extrapolações (isto é, estimação da curva de sobrevivência para tempos maiores que o máximo observado nos dados).

Para o ajuste dos modelos, optamos por utilizar a Weibull (COHEN, 1965) como família de distribuições paramétricas. Escolhemos este modelo paramétrico pois i) ele é suficientemente flexível para ajustar vários tipos de distribuições e sumariza os dados de forma simplificada e permite extrapolação.

Nem sempre o interesse é estudar o tempo até o fim de uma fase do processo: às vezes queremos estudar o tempo até um dos desfechos dessa fase. Isso é particularmente útil para o evento relativo ao fim da fase de inquérito, que pode ser uma denúncia ou um arquivamento e, também para a sentença, que pode ser uma pronúncia, impronúncia, desclassificação ou absolvição.

O problema nessa estimação é que os tempos dependem de eventos futuros. Por exemplo, um de nossos interesses é o tempo entre a distribuição e a denúncia do IP. Na base de dados, temos IPs denunciados, IPs arquivados e IPs em que não sabemos o desfecho até 01/08/2016. Para estimar o tempo até a denúncia, precisaríamos considerar não só os tempos observados, mas também as censuras dos processos que razoavelmente seriam denunciados.

Por isso, precisamos estudar conjuntamente o tempo dos processos e a probabilidade de denúncia.

O desafio foi solucionado utilizando-se *modelos de mistura*, acompanhados de técnicas de amostragem de Gibbs¹⁰. Geralmente, esses modelos precisam de mais dados do que técnicas de análise de sobrevivência comuns e, por isso, em alguns casos (como o TAS-pronúncia no TJSP) essa estimação não foi possível.

No Apêndice C, descrevemos em detalhe os modelos utilizados. Como exemplo, vamos descrever de forma simplificada o modelo utilizado para estudo do tempo até arquivamento e denúncia.

O primeiro passo para realizar a estimação é escrever a função de verossimilhança do modelo. Essa função liga os dados observados aos parâmetros desconhecidos, no caso, os parâmetros da distribuição Weibull (locação e escala) e a probabilidade de denúncia. Sua maximização com respeito aos parâmetros leva ao *estimador de máxima verossimilhança*, que são utilizados para computar os tempos medianos dos processos.

O modelo de mistura utilizado nesse exemplo possui três componentes. O primeiro vem das observações pontuais de tempos de arquivamento e denúncia, representados pelas funções de densidade de probabilidades de denúncia e arquivamento, dependendo do resultado do IP:

$$f_d(t)P(\text{denúncia}) e f_a(t)P(\text{arquivamento}) = f_a(t)(1 - P(\text{denúncia})).$$

O segundo componente é similar, mas considera somente a informação do tempo máximo dessa fase, através da função de distribuição de cada resultado.

$$F_d(t_{max})P(\text{denúncia}) e F_a(t_{max})P(\text{arquivamento}) = F_a(t_{max})(1 - P(\text{denúncia})).$$

Quando o tempo é censurado, a contribuição na verossimilhança é a função de sobrevivência $S(t) = 1 - F(t)$. Como o resultado do inquérito nesses casos é desconhecido, consideramos a mistura abaixo:

¹⁰ Disponível em:

<<http://compbio.pbworks.com/TJAL/page/16252889/Expectation%20Maximization%20and%20Gibbs%20Sampling>>. Acesso em: 26 set. 2016.

$$\begin{aligned}
S(t) &= S_d(t|denúncia)P(denúncia) + S_a(t|arquivamento)P(arquivamento) \\
&= S_d(t|denúncia)P(denúncia) + S_a(t|arquivamento)(1 - P(denúncia))
\end{aligned}$$

A função de verossimilhança é construída pelo produto dessas três funções para todos os processos observados e é o principal componente utilizado para estimação dos parâmetros. Como também temos interesse em estimar essas quantidades para cada ano de distribuição dos processos, uma covariável do ano de distribuição do processo é adicionada ao modelo.

A dependência probabilística é uma relação simétrica. No nosso caso isso significa que, se o tempo até um evento (ex. sentença) depende de seu provável desfecho (ex. pronúncia), então o desfecho também depende do tempo. Por exemplo, no caso do IP, intuitivamente é mais provável que um IP distribuído há muitos anos seja arquivado do que denunciado.

Felizmente, as análises propostas acima têm como subproduto uma estimativa dessas probabilidades. Sempre que possível, utilizaremos as técnicas adequadas para estimar essas quantidades, mostrando as limitações em cada caso.

A análise do volume de AIJs e sessões do júri têm caráter descritivo e foram usadas para mostrar de forma visual um possível impacto da ENASP nas Metas 3 e 4. Nos gráficos, será possível observar o volume de AIJs ou sessões do júri realizadas ao longo dos anos. Nossa hipótese para essa análise é que observaremos picos no volume de AIJs ou sessões do júri nos momentos em que a ENASP atuou com maior intensidade. Similarmente, temos a hipótese de que esses picos serão mais perceptíveis em processos mais antigos, já que a ENASP prioriza os casos mais antigos para eliminar o estoque de processos.

Assim, o volume de audiências e sessões do júri são um indicativo de efeito da ENASP quando os dois eventos a seguir ocorrem: i) os processos fazem parte do escopo das metas 3 ou 4 e ii) ocorre um aumento atípico no volume de eventos. Tal aumento é identificado a partir da suposição de que o volume de audiências no tempo possui a forma de sino ou “U” invertido, já que os processos demoram um tempo para chegar à fase de audiência e que acabam com o tempo, já que o estoque de processos está fixado. Logo, a observação de um formato diferente disso no volume de AIJs ou sessões ao longo dos anos indica um esforço especial.

5 RESULTADOS

5.1 Desenvolvimento e execução da ENASP no âmbito federal

Ainda que nem todos os gestores entrevistados avaliem o modelo da ENASP como ideal, houve consenso a respeito da pertinência de haver uma iniciativa conjunta para tratar dos níveis inaceitáveis de impunidade dos homicídios cometidos no Brasil. Houve unanimidade positiva entre os entrevistados perante a pergunta de se acreditavam que o nível elevado de impunidade contribuía para o aumento da criminalidade e da sensação de insegurança, corroborando a lógica matriz da ENASP.

Complementarmente, a maioria dos entrevistados também mencionou a necessidade simultânea de haver mais investimento em políticas preventivas. No entanto, quando se referiam a estas tendiam a contradizer-se referindo-se a políticas básicas de outras áreas, como educação de qualidade, demonstrando a incipiência nacional na qualificação das políticas preventivas especializadas em segurança e a carência de novos modelos que possam suprir esta necessidade vocalizada pelos gestores.

Foi possível perceber que a ENASP gerou ganhos desde sua formulação e diagnóstico. O fato de três entidades federais terem se unido para enfrentar o problema do processamento, assumindo-o como de responsabilidade compartilhada e prioritário teve um efeito cascata entre os estados. No segundo momento, o esforço feito para aferir os estoques de casos, as taxas de elucidação e tempos de processamento delineou um primeiro diagnóstico preocupante por dois motivos.

Primeiramente, a dificuldade em se obter estes dados evidenciou a defasagem nos sistemas de informação e controle da segurança pública e do Judiciário brasileiro, assim como sua deficiência em produzir dados sobre sua produtividade. Houve casos de estados nos quais o controle era tão arcaico que o levantamento do estoque de inquéritos teve de ser feito manualmente, buscando processos de homicídios em pilhas de casos antigos.

Essa falta de dados básicos do processamento de homicídios também evidenciou a precariedade da gestão da justiça criminal como um todo. Nos locais em que havia algum tipo de gestão, ela se dava prioritariamente no nível micro (distritos policiais ou varas) sem olhares para o panorama geral. Em segundo lugar, o diagnóstico causou espanto pelos seus resultados, um estoque de mais de 138 mil inquéritos inconclusos há mais de cinco anos.

O fato de ter gerado um diagnóstico deu aos operadores a dimensão da impunidade tanto na quantidade de homicidas sequer identificados quanto na enorme extrapolação dos prazos processuais. Reunidos, esses gargalos eliminam qualquer possibilidade de eficácia ou eficiência na resposta do Estado ao crime mais grave do ordenamento penal.

O diagnóstico sobre a extensão do problema também foi um importante subsídio para que as instituições demandassem antigas necessidades internas que antes eram mais facilmente ignoradas, como a realização de concursos para aumentar ou repor efetivo e o fornecimento de estruturas mínimas, como computadores e internet para as equipes de investigação. Ademais, estar ciente de que o problema não está concentrado em apenas uma instituição e que ele perpassa (com diferentes causas) e impacta todas as instituições envolvidas, propiciou mais diálogo e cooperação entre elas.

5.1.1 Desenho institucional

Todos os entrevistados destacaram a importância da liderança política e institucional de mais alto nível para a criação e o bom funcionamento de uma estratégia deste porte. Como reflexo desta importância, a maioria dos gestores percebeu diferenças marcadas entre os ciclos de gestão federal.

Alguns gestores mencionaram que o modelo de formalização institucional da ENASP teria influência nesses aspectos. Sendo definida como uma “estratégia” que se prolonga por 6 anos, já não atende bem à caracterização de estratégia pontual e tampouco é uma política perenizada. Resta, desta forma, uma política de definição mais fluida e suscetível tanto a mudanças promovidas por lideranças individuais como a resistências de caráter político. Em uma das entrevistas foi explicitado: “não é institucionalizada, a ENASP, é Estratégia [...] depende das pessoas que estão a frente, esse é o grande problema”.

O grau de engajamento e liderança exercido por cada uma das instituições (CNJ, CNMP e MJ) tem impacto direto na execução diária da ENASP. Ter uma equipe gestora federal que divulgue periodicamente o andamento, cobre os resultados, dirima entraves institucionais, sane dúvidas e direcione demandas rapidamente também se mostrou um fator decisivo para o engajamento dos estados. Neste sentido, foi destacado como positivo o estabelecimento de uma equipe de servidores designados para o acompanhamento da ENASP e que seja mantida na função para receber os gestores rotativos (especialmente nos Conselhos Nacionais). Ainda que o gestor novo designe assessores pessoais que imprimam marcas da sua gestão, a comunicação

com os servidores anteriores é importante para prover todo o histórico, os contatos e detalhes não documentados.

Ainda a respeito deste ponto, como mencionado na metodologia, a partir de 2013 a ENASP chama atenção pela pobreza documental. Existem poucos relatórios e os existentes se restringem à descrição de indicadores sem maiores análises. Não há atas ou memorandos das reuniões acessíveis ao público. A documentação no nível estadual não é uniforme, no geral é pouco detalhada e não é pública.

Tanto os gestores federais quando os estaduais mencionaram que as reuniões da ENASP começaram tendo uma periodicidade fixa (entre anual e trimestral), mas que, gradualmente, tornaram-se menos frequentes. A prática corrente é da convocação de reuniões sob demanda. Apesar de hoje também haver outras formas de comunicação, como grupos de mensagens e de e-mails, a maioria dos gestores avaliou essa mudança no padrão de reuniões como negativa, por diminuir o engajamento, dificultar a coordenação entre instituições ou estados diferentes, tornar as cobranças menos precisas e não abrir espaço para análise conjunta de problemas e soluções, troca de experiências ou inovações.

Foi citada uma variação no grau de engajamento entre as instituições federais ao longo do tempo, tendo sido percebido nos últimos anos um maior envolvimento do CNMP. Apesar de ser saudável haver uma rotatividade entre os órgãos que assumem a coordenação e liderança geral, esta liderança não pode suprir a falta de engajamento ou alguma passividade dos demais. Esta diferença em graus de envolvimento acaba espelhada no nível estadual. Foram citados como exemplos a menor quantidade de reuniões dos grupos gestores estaduais que, no limite, acabam desativados ou substituídos por reuniões internas das instituições ainda motivadas, rompendo com um dos principais propósitos da ENASP de promover a coordenação interinstitucional.

5.2.2 Comunicação

No grupo federal e nos estados visitados não houve esforços específicos para comunicar à sociedade o objetivo e atividades realizadas dentro da ENASP. Mesmo dentro das instituições envolvidas, muitos operadores que trabalharam em suas mobilizações e cumprem suas metas, mas que não estiveram diretamente envolvidos na gestão da ENASP, desconhecem a estratégia como um todo ou a lógica sob a qual opera.

Os principais mecanismos de publicidade foram o “inqueritômetro” e o “processômetro”, ferramentas on-line para divulgar o andamento das Metas 2, 3 e 4. No entanto, os próprios gestores avaliaram que estas ferramentas geraram pouco interesse público e praticamente nenhuma interação com a sociedade.

O mecanismo é interessante por ser dinâmico, divulgar dados de produtividade e permitir comparações entre estados, incentivando um novo olhar sobre a segurança e justiça e fomentando uma prática de controle social e escrutínio da política pública. No entanto, o conteúdo é pouco intuitivo e pouco acessível a um público leigo, composto por termos técnicos não acompanhados de nenhuma explicação sobre o processamento ou sobre a política na qual se inserem. Reforçando esta fragilidade, tampouco houve esforços de promoção ou abertura de espaços para participação social.

4.2.4 Resultados alcançados

Em relação aos resultados, não há análises públicas dos impactos da ENASP em seu objetivo inicial: a redução dos índices de homicídio por meio da redução dos índices de impunidade. Não há aferições comparativas dos índices de impunidade atuais e anteriores e este é um indicador que continua não sendo produzido de forma sistemática por nenhuma instituição pública do nosso país.

O percentual de cumprimento da meta referente aos inquéritos de 2007 alcançou 76% no ano de 2016 se referindo a inquéritos abertos já há dez anos. Em 2012, seu prazo inicial, estava em apenas 32%. Foi destaque nessa meta o fato de que o percentual de denúncias do estoque ser de 19%, considerado superior à média nacional de 8%. Esse incremento nas denúncias chama atenção especialmente por se referir a inquéritos antigos, com maior dificuldade de produzir novas provas. Ensejaria, no entanto, uma análise mais detida qualitativa para ser interpretado se indica uma melhora na qualidade dos inquéritos ou uma maior quantidade de denúncias feitas sobre inquéritos que pouco tenham se modificado, mas tenham se beneficiado do aumento de efetivo da Força Nacional e dos diversos mutirões organizados. Também é preciso mencionar que essa média nacional de 8% foi obtida por meio de sistemas de dados precários e deve ser considerada apenas uma referência e não uma aferição precisa.

A Meta 3 teve um percentual de cumprimento de 52% e a Meta 4 teve um percentual de cumprimento de 57%. Para ambas não há relatórios analíticos disponíveis. Como

mencionado, ainda não foi feito relatório da meta de 2015 e, até o momento, o processômetro indica um percentual de cumprimento de 20%.

É relevante o fato de que a ENASP teve percentuais de cumprimento muito discrepantes entre os estados. Houve locais com resultados representativos e meta 100% cumprida sem acréscimo de recursos humanos ou estruturais por parte do governo federal. Parte dos entrevistados citou que os resultados se deviam à mobilização dos próprios operadores que teriam se sentido estimulados a combater a situação ao terem dados para se comparar com outros estados com disponibilidade semelhante de recursos. No entanto, é preocupante, sob a ótica da política pública, o fato de que houve entrevistas em que foram destacados como motivos dos resultados alcançados apenas mutirões e forças tarefas, ações por definição transitórias.

Ao longo do tempo, a ENASP incorporou algumas iniciativas específicas vistas como estratégicas para o cumprimento das metas. Entre elas se destacam: a promoção das CTMPP (Câmaras Técnicas de Monitoramento da Persecução Penal), a realização de cursos e workshops, elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), emprego da Força Nacional de Polícia Judiciária, promoção das semanas do júri e da Campanha “Conte Até 10”.

As CTMPP consistiriam em reuniões mensais entre delegados de polícia e membros do ministério público sob coordenação de um membro do Tribunal de Justiça para que, juntos, acompanhassem os inquéritos de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) do período anterior e debatessem estratégias de atuação para dar celeridade a casos específicos, assim como debater a gestão do processamento como um todo e novas políticas públicas de prevenção. Também era incentivada a participação pontual de outros órgãos, em especial das Defensorias Públicas, Polícia Técnico-Científica e Ordem dos Advogados do Brasil.

Como já mencionado na Introdução, estas Câmaras não alcançaram escala sequer regional. Foram fomentadas apenas nos estados do Nordeste, escolhidos como prioritários por seus altos índices de homicídio. A proposta era de que essa fosse apenas uma primeira etapa de implementação para depois se espriar pelos demais estados. No entanto, à exceção de Alagoas, as Câmaras não prosperaram em nenhum outro local. Houve estados em que, além de ser apresentada, foi empreendido um esforço institucional de apoio, articulação e promoção de reuniões específicas para implementação, especialmente mencionados os estados do Rio Grande do Norte e Sergipe, mas nestes estados as Câmaras não avançaram para além das fases exploratórias. Durante a realização da pesquisa foi identificado que nos dois últimos anos

iniciativas semelhantes estão sendo desenvolvidas em locais como o Distrito Federal e o Ceará, mas de forma paralela e não vinculada à ENASP ou às suas metas específicas.

Foi elaborada uma cartilha com a descrição dos propósitos e instruções para implementação das Câmaras com intuito de que fosse replicada em mais locais, mas vinculando-a a outra política federal, o Programa Brasil Mais Seguro. Esta cartilha não foi mencionada nem reconhecida por nenhum gestor estadual entrevistado fora de Alagoas, pelo que presumimos que não tenha sido bem difundida.

Em Alagoas os gestores locais avaliaram bem a CTMPP, mas a vinculam ao Brasil Mais Seguro e não à ENASP. Portanto, como política de âmbito nacional, a proposta de fomentar as Câmaras não alcançou seu propósito não tendo sido implementada sequer em âmbito regional.

Sobre os cursos e workshops, o relatório da Meta 2 de 2012 menciona que foram promovidos em 15 estados, mas não foi possível identificar uma fonte de informação que fornecesse uma lista de quais foram as capacitações desenvolvidas pela ENASP, seus temas e as datas de início e término. Parece haver entre os gestores federais e estaduais pouca clareza sobre quais formações compuseram a Estratégia e quais foram promovidas paralelamente por cada uma das instituições que a compõe.

A avaliação geral entre gestores estaduais é de que essas capacitações são positivas e trazem ganhos concretos nas atividades diárias. Ponderam que o fato de reunir profissionais de diferentes instituições por vezes torna o conteúdo mais genérico e menos especializado do que esperavam, mas ponderam que traz o ganho de contato e cooperação entre profissionais diferentes. Muitos dos envolvidos diretamente na execução da ENASP não tinham participado de nenhuma capacitação e mencionaram não haver clareza sobre o critério de participação nestas atividades.

Em relação à criação de procedimentos operacionais padrão (POPs) e fluxos de trabalho, há casos, como o do Rio de Janeiro, em que novos protocolos foram criados explicitamente a partir da ENASP, mas também não há uma lista nacional de quais foram criados como parte da ENASP ou de outras iniciativas. Também foi formulada uma lista de condutas encorajadas como parte da Meta 2, mas não há um mapeamento de em quais estados estes protocolos estariam em vigor e parece ter sido uma frente relegada, especialmente na promoção de mudanças que prescindiriam de propostas de alteração legislativa ou conscientização de operadores. Alguns gestores, especialmente do judiciário, mencionaram que estas iniciativas poderiam ter efeito relevante se retomadas e que seria importante que fossem lideradas pela

ENASP especialmente as legislativas por serem alterações de minúcias processuais que dificilmente serão espontaneamente apresentadas por parlamentares. São elas:

- Tramitação direta dos inquéritos da meta entre a Polícia e o Ministério Público para novas diligências desde que sem pedido de medida cautelar;
- Comunicação eletrônica durante o inquérito para troca de informações sobre diligências, eliminando-se a remessa de autos e de expedição de ofícios;
- Solicitação direta e por meio eletrônico de laudos pendentes de juntada aos Institutos de Criminalística e Médico-legais;
- Mapeamento de práticas e redefinição de fluxos com responsáveis por todas as etapas e procedimentos frente a padrões de ocorrências;
- Definição conjunta entre Ministério Público e Polícia Judiciária, das diligências mínimas a serem realizadas em cada inquérito;
- A especificação, pelo Ministério Público, das diligências a serem solicitadas à Polícia Judiciária evitando-se pedidos genéricos;
- A redefinição de critérios de tempo e território para a redistribuição de inquéritos que tramitam em delegacias locais para as especializadas;
- Fluxos conjuntos para atendimento ao local de crime, ampliando a agilidade para a chegada ao local, a eficiência do isolamento e a preservação da cena.

O Ministério da Justiça criou em 2014 um guia geral para investigação de homicídios e um currículo mínimo comum para operadores da área de segurança. O guia para investigações é didático, estimulando a especialização das equipes e delegacias e a cooperação com as demais instituições. O currículo comum, como era de se esperar, é genérico e poderia ser considerado para uso nas formações de ingresso nas carreiras introduzindo importantes noções de interdependência entre as instituições, assim como de análise de indicadores e gestão por resultados. Entre os gestores estaduais entrevistados, no entanto, nenhum conhecia os produtos, o que pode indicar que tenham sido pouco disseminados ou que estejam sendo disseminados apenas entre novos profissionais.

As semanas do júri são realizadas desde 2014 e costumam ter ampla divulgação de seus resultados. Em 2014 foram realizadas 2.442 audiências, em 2015 foram 2.616 e em 2016 espera-se alcançar um número ainda maior por terem estendido a iniciativa para todo um mês

e não apenas uma semana. Os entrevistados avaliaram que esta iniciativa é boa por reservar a pauta de audiências e ser precedida de reuniões de alinhamento entre juízes, promotores e defensores que se mobilizam para que todas as partes estejam presentes e que sejam minimizados os pedidos de adiamentos. Os mesmos entrevistados, no entanto, destacam que é uma iniciativa paliativa e que nas comarcas menores ou onde não há varas exclusivas de júri a extensão da iniciativa para todo um mês provavelmente se mostrará inviável.

Também foi mencionado que muitas vezes a comunicação em torno da Semana do Júri adota um viés punitivista. Houve, por exemplo, casos de divulgações prévias que citavam que “assassinos” seriam julgados, violando o direito à defesa e a isonomia dos jurados. Suas avaliações de resultado também são apenas numéricas, destacando a quantidade de júris realizados e, principalmente, de pessoas condenadas, sem ponderações qualitativas.

A Campanha “Conte Até 10” foi a única iniciativa da ENASP diretamente voltada à prevenção. Tinha como objetivo prevenir os crimes por motivos fúteis a partir de um diagnóstico sobre a significativa ocorrência destes crimes. Incluiu a elaboração de cartilhas, vídeos, capacitações e palestras veiculadas por diversos meios de comunicação e especialmente disseminadas em escolas. Por sua própria natureza foi amplamente difundida, mas não foi feito nenhum tipo de avaliação de resultados ou conexão direta com as metas objetivas da ENASP. Uma das entrevistas ponderou: “poderia ter tido uma articulação maior com a Segurança Pública [...] uma coisa meio sem ter sido muito articulada, acho que ela poderia ter produzido maior efeito”.

A ENASP também foi gatilho para emprego da Força Nacional de Polícia Judiciária. Composta por policiais que se voluntariam de diversos estados. Este corpo de delegados, agentes e peritos passam por um treinamento comum em Brasília e, a pedido das secretarias de segurança estaduais, é alocado nos estados em que há maior carência de efetivo. Sua alocação inicial foi coordenada com as metas da ENASP, ou seja, era prioritariamente disponibilizada para os estados que tinham maior quantidade de passivo e estavam evoluindo mais lentamente no cumprimento da meta. Atualmente essa vinculação se tornou mais flexível havendo a possibilidade de alocação para estados com outros tipos de dificuldades.

A avaliação dos gestores a respeito da Força Nacional foi mais diversa. Ao mesmo tempo em que os gestores federais tenderam a identificar ganhos perenes para o estado receptor pela troca de experiência entre profissionais de diversos estados e com uma formação adicional, os gestores estaduais tenderam a mencionar como maior ganho o efetivo adicional destacando

que, no geral, as equipes da Força Nacional se mantêm apartadas das equipes locais havendo poucas oportunidades para troca de experiências. Entre os estados estudados nesta pesquisa, Alagoas foi o único a receber a Força Nacional de Polícia Judiciária.

Globalmente, a avaliação da ENASP por seus indicadores diretos é ruim. Os percentuais de cumprimento são baixos e se referem a metas brandas. De forma geral, as fragilidades institucionais identificadas no relatório da Meta 2 continuam sendo citadas como as principais fragilidades existentes: falta de efetivo suficiente em quase todas as instituições, falta de equipamentos para perícia e investigação e capacitação insuficiente.

Ainda assim, conforme citado anteriormente, em alguns locais a ENASP teve um efeito indutor importante fundamentando especialmente a maior cooperação interinstitucional e na disseminação de novas mentalidades de gestão. Foi citado por um entrevistado que em um estado a ENASP foi a pauta da primeira reunião de coordenação entre Ministério Público e Polícia Civil ou entre Secretaria de Segurança e o Judiciário. Houve entrevistados que mencionaram que antes dessa interação não tinham uma total compreensão das limitações estruturais ou práticas diárias das outras instituições.

Houve estados em que essa coordenação gerou produtos permanentes como o estabelecimento de reuniões periódicas ou mudanças procedimentais importantes, como a troca do uso de ofícios entre instituições pela comunicação por e-mail ou a melhor especificação na recomendação de diligências. No entanto, é importante fazer a ressalva de que o grau em que essa cooperação se instalou dependeu também do perfil dos gestores estaduais e das ações executadas (se forças-tarefa pontuais ou reuniões periódicas, por exemplo).

5.2 Estudos de caso

A análise profunda da ENASP em seu âmbito federal foi dificultada pela escassez documental e também pelo momento de realização da pesquisa que, em meio a uma série de transições, também enfrentou dificuldades para identificar responsáveis por alguns eixos da Estratégia. Foi possível, no entanto, identificar que a ENASP teve uma execução e obteve resultados muito diferentes entre as unidades da federação. Estes dois fatores conjugados aumentaram a importância relativa dos estudos de caso apresentados abaixo.

Os estados de Alagoas, Santa Catarina e São Paulo foram escolhidos por representarem diferentes regiões do país e, principalmente, por representarem contextos diferentes tanto em

relação às dificuldades no processamento de homicídios quanto no investimento de esforços do grupo gestor federal da ENASP.

5.2.1 Alagoas

5.2.1.1 Contexto

Em 2010 Alagoas chamava atenção por ter os maiores índices de homicídio do país, 68 por 100 mil habitantes enquanto a média nacional era de 23¹¹. No mesmo ano foi identificado um estoque de 4.180 processos de homicídios inconclusos desde 2007, uma taxa de 134 por 100 mil habitantes sendo que a taxa nacional era de 71 por 100 mil habitantes (ENASP, 2012). Apesar de o estado ter uma taxa mediana de integrantes da Polícia Civil por habitante, apresentava a menor taxa nacional de delegados por habitante.

Por ser o estado com maior índice de homicídios, no mesmo período de execução da ENASP foi definido pelo governo federal como prioritário para a execução das políticas nacionais de segurança pública em geral. Entre elas, destaca-se o programa Brasil Mais Seguro lançado em junho de 2012 que tem entre seus objetivos: enfrentar o crime organizado, fortalecer a investigação e perícias policiais, o policiamento de proximidade, incrementar o controle da circulação de armas e promover a integração entre as instituições de segurança pública e justiça.

Como é possível perceber, o Brasil Mais Seguro tem muitos objetivos semelhantes à ENASP, algo que pode ser considerado positivo e relevante por somar esforços e reforçar os eixos prioritários do diagnóstico anterior.

Esta sobreposição não é necessariamente negativa se não implicar na duplicidade de esforços e recursos, mas certamente gerou uma sobreposição que dificulta o diagnóstico de quais resultados podem ser imputados a quais programas. O maior exemplo é a própria CTMPP. Apresentada pelo edital que originou esta pesquisa e por muitos gestores federais como uma iniciativa da ENASP, tem em seu manual de implementação a identificação como parte do Programa Brasil Mais Seguro, o mesmo que é identificado pela maioria dos gestores locais como o responsável por sua existência. É provável que esta iniciativa tenha sido criada pelo

¹¹ Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública na sexta edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Brasil Mais Seguro e posteriormente apoiada pela ENASP como modelo a ser replicado, mas esta relação entre programas não é clara.

De toda forma, a seguir analisamos o funcionamento da CTMPP, o cumprimento das metas da ENASP e as mudanças implementadas especialmente na fase de inquérito e denúncia dos homicídios desde 2010, com a ressalva de que não foi possível isolar as influências dos outros programas implementados na área, tanto pelo governo federal quanto pelo governo estadual que reformulou suas secretarias de segurança e de prevenção da violência à mesma época.

5.2.1.2 Execução da ENASP

Em 2010, foi estruturado em Alagoas um grupo gestor estadual composto pelos membros de Ministério Público, Tribunal de Justiça e Polícia Civil para definir as ações para cumprimento da meta em todo o estado e seu acompanhamento periódico. Este grupo gestor se reuniu com maior periodicidade no início da Estratégia, tendo as reuniões rareado e se tornado sob demanda após cerca de dois anos.

A gestão interna do Judiciário é feita por um juiz desembargador de forma descentralizada, emitindo orientações gerais e deixando os planos de ação a cargo de cada vara. Sua atuação é mais centralizada nas semanas do júri, promovendo o engajamento de juízes de segunda instância para auxiliar as varas mais deficitárias de pessoal a lidar com os estoques ou durante os mutirões. Já a gestão da Polícia Civil foi mais centralizada na Delegacia Geral determinando ações específicas para todo o estado.

A articulação com o grupo gestor federal parece ter sido a mais próxima entre os estados estudados por ter havido reuniões de trabalho com gestores federais também em Alagoas e não apenas em Brasília, provavelmente reunindo na agenda o acompanhamento dos diversos programas em execução no estado. O contato com o grupo gestor em Brasília da ENASP era liderado pelo Ministério Público Estadual, mas também envolvia as outras instituições a depender do tema e nas reuniões nacionais. Este contato com os gestores federais se tornou escasso nos últimos dois anos sendo possível perceber que sua oscilação impactou um uma menor assiduidade do grupo gestor estadual.

Entre as medidas tomadas, houve o direcionamento para que a Central de Inquéritos Pendentes (CIP), uma delegacia já existente, concentrasse todos os inquéritos do estoque identificado pela ENASP da capital. Esta delegacia recebeu efetivo próprio de agentes e

delegados, mas não de peritos visto que havia grande carência desses profissionais. A CIP recebeu também as primeiras forças-tarefas formalizadas em novembro de 2011, nas quais trabalhavam conjuntamente delegados, investigadores, escrivães e promotores.

Essas equipes trabalharam em regime especial de horas para identificar conjuntamente os inquéritos que ainda tinham linhas de investigação abertas ou diligências pendentes que foram realizadas pela própria equipe da CIP. Também eram identificados os inquéritos com investigação esgotada, sem possibilidades de novos avanços que levassem a esclarecimento, este grupo de inquérito que eram direcionados para arquivamento. A CIP continua existindo e trabalha sobre o corte de inquéritos anteriores a 2009.

Essa delegacia também teve prioridade no recebimento dos profissionais da Força Nacional de Polícia Judiciária. Os gestores e documentos disponíveis não indicaram a quantidade de agentes ou o período exato em que permaneceram em Alagoas vinculados à ENASP. Até o presente momento (setembro de 2016) há equipes da Força Nacional alocadas no esclarecimento de homicídios em Alagoas, mas não mais restritas aos estoques da ENASP, trabalhando também sobre casos atuais.

De modo geral, a avaliação da Força Nacional é de que tem impacto imediato com o volume de agentes, mas que de certa forma ficam dependentes da equipe local por desconhecerem o território e compartilham poucas experiências ou formações diferenciadas. Há certa preocupação com o fato de sua alocação teoricamente ser provisória e já durar mais de cinco anos, sendo ressaltada a necessidade de investimento em ampliar a equipe local.

A Polícia Civil local também desenvolveu seu próprio corpo semelhante à Força Nacional. O chamado Grupo de Apoio Investigativo (GAI), uma equipe de agentes estaduais realocados entre delegacias e cidades de acordo com a demanda e necessidade de apoio de equipes locais.

O estado recebeu ao menos dois módulos do Curso de Capacitação em Persecução Penal dos Crimes de Homicídio promovido pela ENASP voltado à Polícia Judiciária, promotores e juízes. A Polícia Civil informou ainda que há cursos a distância disponíveis, sem total clareza sobre se são vinculados à ENASP ou a outras iniciativas. A adesão aos cursos se dá tanto por interesse individual quanto pela exigência de capacitação para evolução na carreira.

Alagoas também foi o único estado em que foi reportado o recebimento de equipamentos específicos. Trata-se de ao menos 10 maletas com equipamentos de perícia para local de crime (incluindo produtos químicos de reposição e equipamentos permanentes como

óculos, aparelhos de geolocalização e lanternas) que teriam sido distribuídas em novembro de 2011. Por motivos de agenda não foi possível realizar entrevistas com representantes da Polícia Técnico-Científica alagoana que é independente da Polícia Civil há mais de 10 anos, mas chama atenção o fato de que os gestores antigos chegaram a ver as maletas em uso, mas nenhum dos atuais se recordarem de tê-las visto em ocorrências recentes.

Em 2012, foi reestruturada a Delegacia de Homicídio e Proteção à Pessoa (DHPP) de Maceió. Inicialmente com apenas uma equipe, atualmente a DHPP tem quatro equipes alocadas com delegados especializados, escalas de plantão e membros da Força Nacional que respondem à coordenação geral de uma delegada também especializada.

Em decisão recente do Conselho de Segurança composto pela Secretaria de Segurança Pública, Ministério Público e OAB foi determinada uma meta de que cada delegacia do estado relate ao menos 12 inquéritos por mês, exemplificando o tipo de meta que dialoga pouco com as determinadas pela ENASP. Gestores ponderaram que esse tipo de meta é simplória e não leva em consideração as especificidades de delegacias tão díspares quanto de homicídios e de infância, por exemplo, e que por não diferenciar a complexidade dos casos pode ter como efeito colateral a rejeição de casos que demandam mais investimento de tempo e diligências.

Nos últimos anos também foi instalada a prática de haver reuniões de situação diárias na Secretaria de Segurança contando sempre com o secretário, comandante da Polícia Militar, diretor da Polícia Civil e da Polícia Técnico-Científica e, eventualmente, com outros convidados para acompanhar indicadores e identificar situações emergenciais que prescindam de cooperação interinstitucional. Também foi instituída uma reunião semanal entre as equipes de inteligência das polícias, Secretaria de Segurança, Ministério Público e Polícia Federal.

Os gestores não souberam indicar qual o instrumento de formalização da CTMPP, mas relatam ter sido concretizada entre final de 2012. As reuniões da Câmara não têm sistematizações públicas do conteúdo debatido, das decisões tomadas ou mesmo os relatórios mensais sugeridos pelo manual nacional, de modo que tivemos que nos ater aos relatos de seus participantes.

Foi descrito que a CTMPP sempre esteve sob a coordenação do Tribunal de Justiça com reuniões periódicas quinzenais. Relatam que além do Tribunal, Ministério Público e Polícia Civil também há representantes fixos da Polícia Militar, Defensoria Pública, Secretaria de Segurança Pública do Estado e, mais recentemente, também a Secretaria de Segurança do

Município de Maceió, eventualmente um representante da OAB e, em 2016, também a Secretaria Estadual de Prevenção passou a integrar as reuniões.

Há um esforço das instituições para manter o mesmo representante de modo a garantir continuidade, assim como para enviar representantes com poder de decisão para dar efetividade ao grupo. Reforça o fato de que está vinculada ao Brasil Mais Seguro e não à ENASP o fato de que seus participantes não são os gestores da ENASP que, no geral, sabem pouco sobre as atividades do âmbito federal do qual não participam.

Os participantes relatam que a manutenção dessa audiência ampla, interinstitucional e qualificada é um desafio constante e que os seguintes fatores contribuem para sua permanência: apoio de suas instituições de origem e efetividade das deliberações da Câmara que é reconhecida pelo governador do estado (tendo passado por mais de uma administração) e pelas instituições participantes como uma instância com grande peso decisório.

Em relação ao conteúdo tratado, a pauta é construída coletivamente a partir da sugestão dos membros e coordenação do Tribunal de Justiça. Teriam começado tratando prioritariamente da evolução dos indicadores de homicídios, mas nos últimos anos teria gradualmente relegado esta pauta e passado a incluir outros temas. Entre os temas tratados em 2015 esteve a estruturação de um curso de mediação de conflito para a Guarda Municipal de Maceió por meio de parceria com o Tribunal de Justiça. Entre os temas tratados em 2016 esteve a questão de comércio ilegal nas orlas e havia previsão de que tratassem também de possibilidades de cooperação com empresas privadas para o desenvolvimento de projetos de prevenção.

Os argumentos mencionados para essa mudança foram: esgotamento da pauta após certa quantidade de reuniões, queda nos índices de homicídios, sobreposição deste tema que também seria tratado em outras instâncias. A alegação de esgotamento da pauta sinaliza para o fato de que a análise do contexto geral em que se dão os homicídios teria se sobreposto à análise de casos individualizados.

As maiores dificuldades relatadas no processamento de homicídios em geral estão relacionadas à falta de profissionais em quantidade suficiente em todas as instituições. Esta falta de pessoal impactaria toda a cadeia, desde a falta de perícias de local de crime e constantes atrasos ou indisponibilidade de laudos, incluindo casos de necessidade de envio de provas para Recife, falta de equipe para realizar diligências, o acúmulo de varas de diferentes temáticas por promotores e juízes etc. Também foram relatadas falta de recursos como bases de dados mais

abrangentes, local físico apropriado para o Instituto Médico Legal, lanternas e reagentes para perícias, carros para diligências, salas de audiências etc.

Foi relatado que mesmo após a estruturação da DHPP nem todos os envolvidos na perseguição e homicídios são especializados. Além da escassez de formação continuada, contribuiria para isso a excessiva rotatividade dos profissionais entre diferentes delegacias e o acúmulo de varas de diferentes temáticas por promotores e juízes.

Apesar de este ter sido o único estado a receber as malas de perícia e de ter somado a execução da ENASP com outros programas de segurança robustos, como o Brasil Mais Seguro, também foi o estado em que se verificou maior resistência ao fato de as metas terem sido estabelecidas supostamente sem contrapartida imediata do âmbito federal. Apesar de as taxas de homicídio terem caído cerca de 10% desde o início da ENASP, esta queda não parece ter impactado de forma relevante no alívio da sobrecarga sobre os servidores.

Em relação aos sistemas da Secretaria de Segurança Pública, os operadores relatam que desde 2010 houve melhorias sensíveis em relação ao tipo de dados, buscas e relatórios acessíveis. Relatam que devido às fragilidades anteriores havia constantes atrasos na alimentação dos dados do inqueritômetro que acabavam sendo inseridos já defasados. Nesse momento os sistemas da Polícia Militar e Polícia Técnico-Científica já estariam interligados e o sistema utilizado pela Polícia Civil estaria em migração para permitir a interligação de todas as polícias prevista para 2017. Ainda assim, há demanda pela ampliação do escopo dos bancos de dados especialmente para identificação e localização de pessoas.

É perceptível grande avanço também nos sistemas de gestão utilizados pelo Tribunal de Justiça que conta com uma Assessoria de Planejamento e Modernização que reúne os dados relativos a todas as metas incidentes no Tribunal individualizados por vara, permitindo o acompanhamento global de cada vara e a oferta de assistência individualizada quando necessário.

Destaque também é merecido ao fato de que o Tribunal de Alagoas determinou como prioridade a digitalização integral dos processos em andamento com previsão de conclusão em 2017. Os dados quantitativos desta pesquisa mostram que em algumas fases os processos

digitais andam 19% mais rápido do que os físicos, representando melhoria imediata na tramitação dos processos¹².

Os gestores destacaram que ter o processo disponível a qualquer momento evita os períodos de espera para acessar cada processo impresso, permite que mais de uma parte analise os autos simultaneamente, poupa tempo dos servidores que se encarregam de fazer essas cargas e ainda proporciona melhor organização do fluxo de trabalho por poder gerar tarefas e lembretes automatizados, evitando perda de prazos e otimizando o trabalho dos atores do sistema de justiça.

Em relação aos resultados, os índices de cumprimento das metas da ENASP em Alagoas são modestos. Mesmo com evidências de esforço, os índices do TJAL estão entre os piores dentre os demais tribunais de pequeno porte. A Meta 2 apresentou 16% de cumprimento em 2012, com 209 inquéritos denunciados dentre os 660 finalizados (ENASP, 2012). Atualmente o índice de finalização do estoque está em 59%. A Meta 3 apresentou 55% de cumprimento e a Meta 4, 48%. Em relação à meta de 2015, o Tribunal do Estado divulgou seus resultados tendo obtido 7% de cumprimento da meta de processos julgados, 30% em relação aos processos já em tramitação e 27% de cumprimento da meta de efetividade da execução penal. Considerando que este foi o estado em que foi identificada a maior concentração de atenção e recursos federais, estes resultados podem ser considerados aquém do esperado.

De forma geral, um dos ganhos mais destacados no processamento de homicídios nesse período foi a melhora na integração das instituições, especialmente por intermédio das forças-tarefa e da Câmara Técnica de Monitoramento. Um dos sintomas desta maior aproximação é o fato de que a Secretaria de Segurança Pública compartilha com todos os membros da Câmara Técnica um relatório diário dos homicídios e principais crimes registrados nas últimas 24 horas. Esta integração também tem impacto perceptível no trânsito das diligências entre Polícia Civil e Ministério Público e no grau de compreensão mútua das atividades e dificuldades de cada profissional.

¹² Valor baseado no tempo entre o recebimento da denúncia e a primeira AIJ nos processos da amostra.

De 2010 a 2014 os índices de homicídio caíram 10%, mas, novamente, é difícil isolar quais resultados se devem à ENASP ou às outras políticas públicas implementadas em Alagoas no mesmo período.

5.2.1.3 Tempos dos processos de homicídio

Conforme mencionado na seção 4.3.1, para viabilizar a análise de todas as fases processuais sem comprometer a qualidade das estimativas foi necessário coletar duas bases de dados distintas: uma amostral e uma segunda, populacional.

Para análise dos tempos anteriores a primeira audiência, consideramos a subpopulação de todos os processos judiciais de homicídio distribuídos no TJAL entre 2007 e 2015. O estudo desta subpopulação é realizado utilizando uma amostra destes processos e os tempos estudados são o TPO, TOD e TDA.

Os tempos decorridos após a primeira audiência serão analisados utilizando a base de dados populacional, oriunda da listagem de processos do DJE. Justificamos esta escolha considerando que todos os processos com audiência designada já apareceram no Diário Oficial, de tal forma que a nossa listagem destes processos abrange todos aqueles que já tiveram alguma AIJ. Os tempos analisados utilizando os processos do DJE são o TAS e o TSJ.

Conforme mencionado anteriormente, na nossa pesquisa presumimos que um IP concluído pode i) ser arquivado, ii) resultar numa denúncia ou iii) não apresentar nenhum desses eventos até o momento da coleta dos dados. Para levar em consideração as inconsistências dos dados nas análises, consideramos como censura o tempo entre a distribuição judicial e o fim da fase inquisitorial somente quando não há observação de nenhum dos eventos posteriores à denúncia. Por exemplo, quando há recebimento e não é identificado o oferecimento, utilizamos como informação parcial a data do recebimento.

Antes de prosseguir com a análise da duração da fase judicial do inquérito, vamos estudar o desfecho desta fase. Lembramos que a taxa de resolução de 8% foi um dos motivadores da elaboração da ENASP, pois evidenciou o grau de impunidade ao qual o crime de homicídio está sujeito. Para analisar a mesma questão, utilizamos a taxa de processos arquivados, considerando que o arquivamento de uma denúncia pode não levar adiante a punição de um potencial homicida, seja por falta de evidências ou por qualquer outro motivo.

Analisando a Tabela 2, verificamos que 70% dos processos de homicídio são arquivados. Ressaltamos que este número não é diretamente comparável com os 92% da

pesquisa da ENASP, já que aqui consideramos apenas os casos que chegam aos tribunais. Por outro lado, afirmamos que mais de 70% das investigações que chegam aos tribunais são arquivadas, dado que por si só já constitui um forte indicativo de impunidade.

Tabela 2: Distribuição do resultado dos inquéritos da amostra.

Resultado	Frequência	%
Arquivamento	817	68,8
Denúncia	316	26,6
Em curso	54	4,6
Total	1187	100

Fonte: TJAL, elaboração própria.

Prosseguindo para a análise dos tempos, sabe-se que um dos gargalos do processamento de homicídios é a fase de investigação. Nesta parte da pesquisa não tivemos acesso direto a esta quantidade porque i) muitos inquéritos ainda não viraram processos e ii) o início da fase judicial não necessariamente indica o começo das investigações. Por conta disso, o TPO é inferior ao tempo de duração da fase de investigação total.

A Figura 9 ilustra a curva de sobrevivência do TPO. A mediana é de aproximadamente 2 anos, mas cerca de 20% dos processos apresentam este tempo maior do que 5 anos. Mesmo com as considerações feitas, conclui-se que a fase de investigações é muito longa, considerando que TPO aproxima uma cota inferior para este tempo.

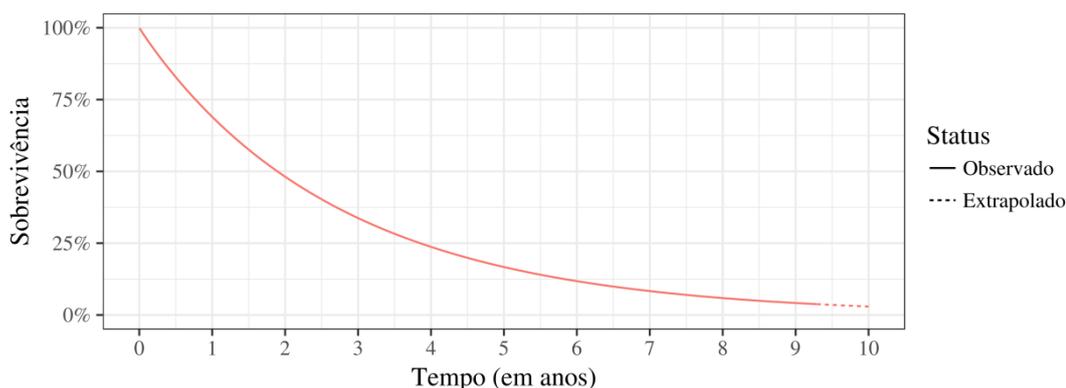


Figura 9: Curva de sobrevivência do TPO

No geral, nossas análises não isolam as variáveis de interesse o suficiente para que seja possível afirmar que eventuais benefícios foram causados pela implementação da ENASP. A

maior parte dos nossos diagnósticos é geral e bons resultados devem ser interpretados como possíveis consequências, já que a relação de causa e efeito não pode ser caracterizada com perfeição.

Um desses indícios de melhora no processamento de homicídios pode ser visualizado na Figura 10, que mostra a evolução das medianas dos tempos para processos distribuídos em cada ano. Observa-se uma redução sistemática deste tempo a partir de 2010, atingindo um patamar de duzentos dias nos anos finais da série, menor do que os dois anos encontrados na Figura 9 influenciada pelos anos iniciais da base.

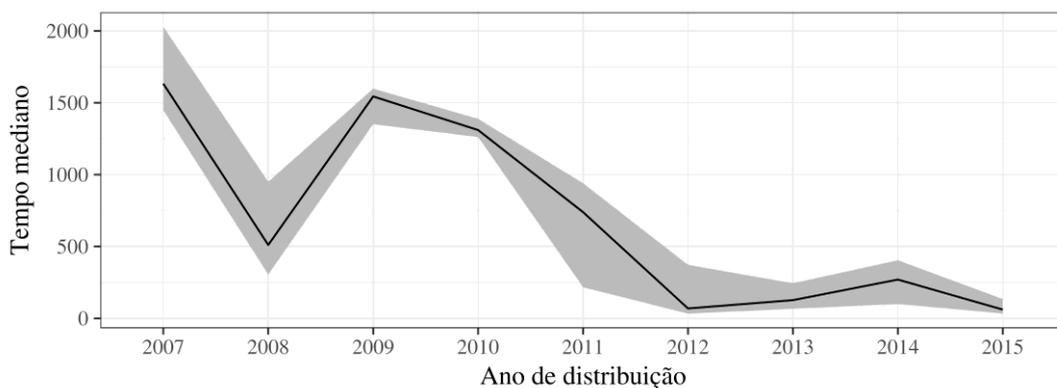


Figura 10: Medianas do TPO separadas por ano de distribuição dos processos.

Quão menor for a duração da fase de investigação, maiores serão as chances de encontrar os culpados, conseguir ouvir testemunhas etc. Por conta disso é interessante verificar qual a diferença existente entre os tempos até um arquivamento e os tempos até uma denúncia, conforme ilustrado na Figura 11. O tempo mediano até uma denúncia é de um ano, enquanto até um arquivamento é de aproximadamente dois anos, no entanto, contra intuitivamente existe uma proporção relevante de inquéritos que resultam em denúncia que demoram mais do que seis anos.

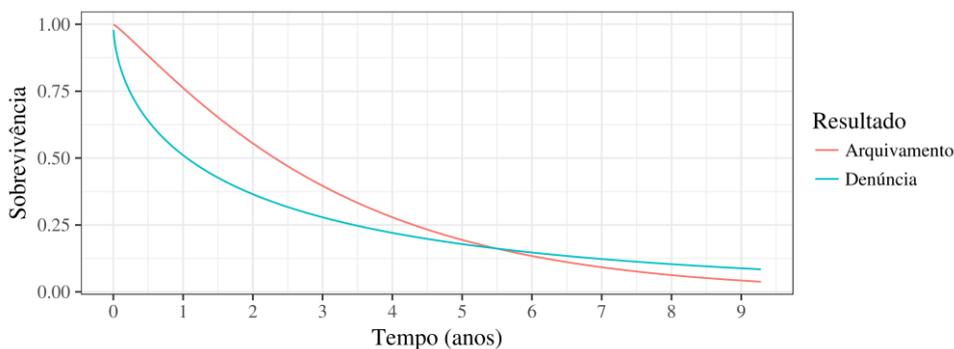


Figura 11: Curvas de sobrevivência de TPO separadas por resultado do inquérito

Outro estudo de interesse é a estimação das probabilidades de arquivamento ao longo dos anos, representadas na Figura 12. Podemos notar que a probabilidade de denúncia apresenta tendência ascendente. Além disso, observamos uma queda no ano de 2013, que pode ser um efeito das metas da ENASP, que priorizaram inquéritos antigos e, portanto, com uma probabilidade menor de denúncia.

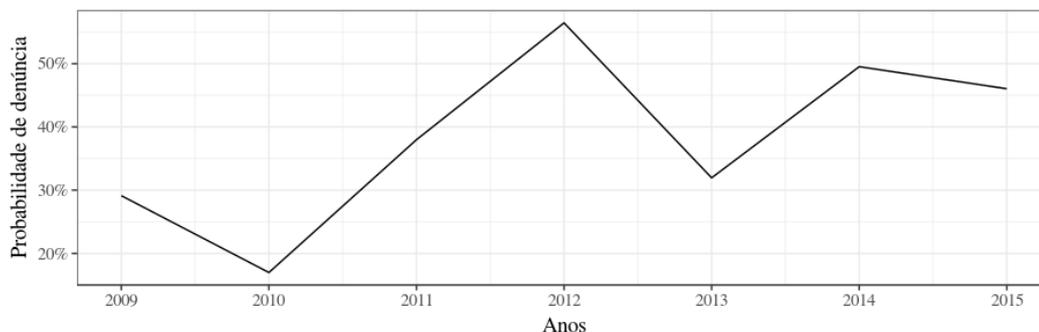


Figura 12: Probabilidade de denúncia ao longo dos anos.

Finalizando as análises sobre possíveis catalizadores da eficiência da fase judicial dos inquéritos, analisamos a diferença nas distribuições dos processos digitais e físicos na Figura 13. Observa-se uma diminuição significativa nos tempos, que pode estar associada a maior facilidade de trânsito de informações entre policiais e juízes, quando houver essa necessidade, elemento que foi mencionado como importante por operadores entrevistados no estado, mas também pode ser fruto de alguma característica particular dos processos eletrônicos, tais como vieses geográficos ou temporais.

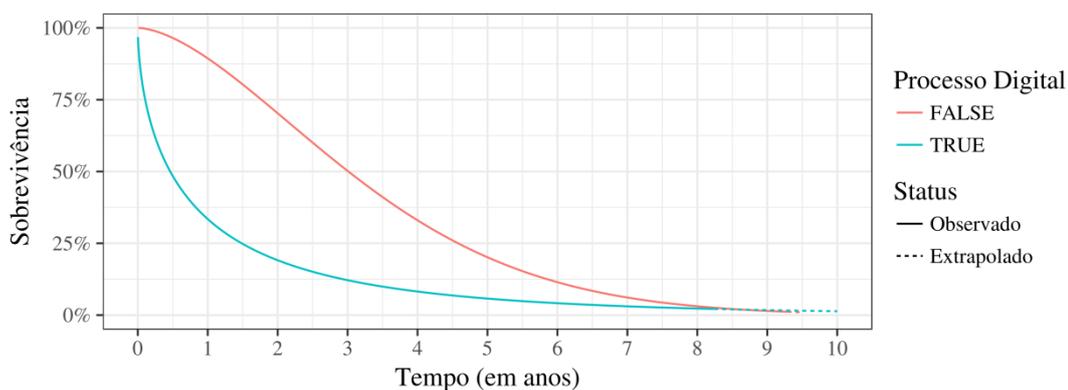


Figura 13: Curvas de sobrevivência de TPO separadas por tipo de processo (digital ou físico).

O TOD é o tempo gasto na análise dos autos e no aceite da denúncia pelo juiz. Nas análises a seguir vamos desconsiderar os casos em que o inquérito foi arquivado ou não foi concluído até o final do estudo.

A Figura 14 mostra a curva de sobrevivência do TOD. É possível observar que aproximadamente 38% dos processos apresentam este tempo igual a zero e quase 88% dos processos duram menos de três meses. A mediana observada é de nove dias, mas embora o TOD no TJAL seja tipicamente pequeno algumas observações consistem apenas na informação de que este evento demorou menos do que cinco anos para ser observado, causando a cauda longa do gráfico.

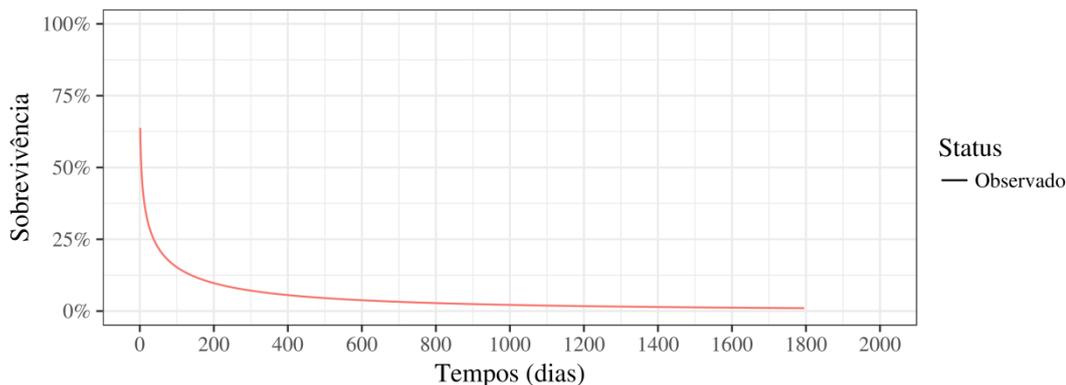


Figura 14: Curva de sobrevivência do TOD

A fase de instrução do processamento de homicídios também é um gargalo por conta da elevada quantidade de redesignações de audiências. Muitos motivos podem ocasionar uma redesignação, notadamente cita-se a falta de testemunhas e a dificuldade de encontrar os réus via cartas precatórias.

A Figura 15 quantifica o tempo gasto na fase de instrução no TJAL: aproximadamente 25% dos processos levam mais do que seis anos para a realização da primeira audiência e a mediana observada é de aproximadamente 2 anos. Tão grande é a longevidade deste evento que 12% dos processos da amostra levaram mais do que os 9 anos para esta ocorrência.

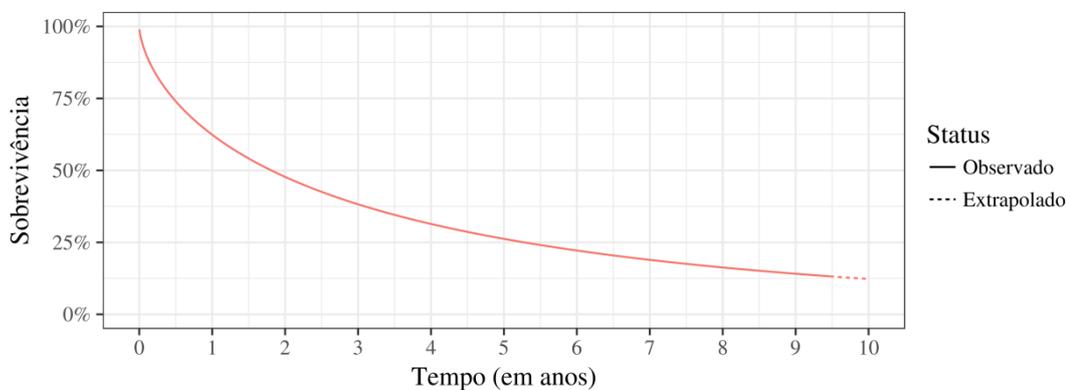


Figura 15: Curva de sobrevivência do TDA.

Talvez por conta dos entraves encontrados na implementação na ENASP, na Figura 16 não encontramos evidências de redução no TDA. Podemos observar, inclusive, um aumento suave no tempo, principalmente de 2013 em diante, com um pico em 2010, causado por uma grande massa de processos distribuídos em janeiro e dezembro de 2010.

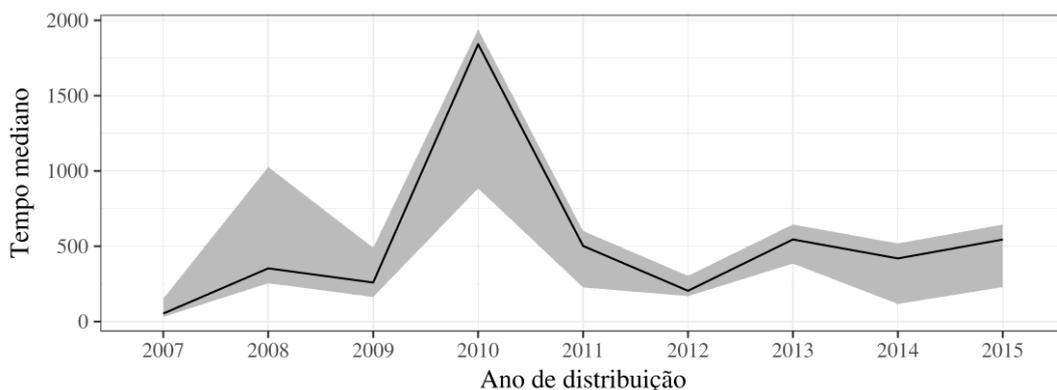


Figura 16: Medianas do TDA separadas por ano de distribuição dos processos

Como uma forma de reduzir a duração deste tempo, a Figura 17 sugere que é importante digitalizar os processos. Nota-se que as medianas são similares, mas para durações acima de um ano e meio os processos digitais apresentam menor sobrevivência. Por isso, a proporção de processos digitais que duram 6 anos ou mais é aproximadamente metade da proporção de processos físicos com essa mesma característica, por exemplo.

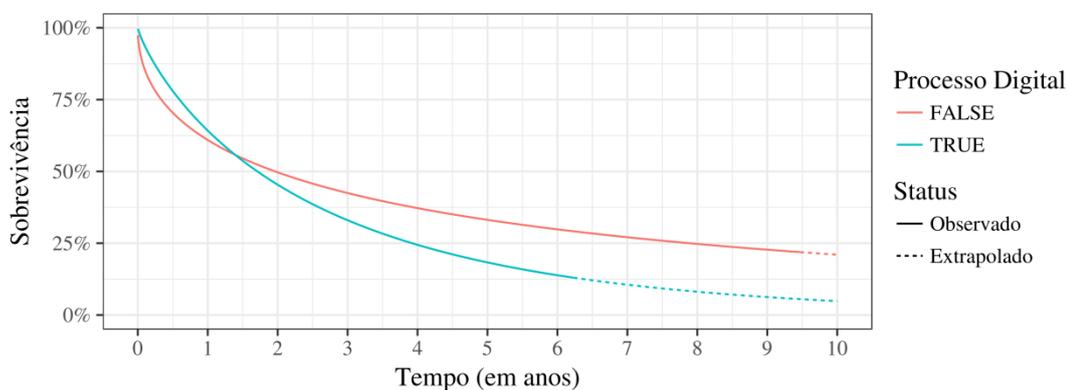


Figura 17: Curvas de sobrevivência do TDA separadas por tipo de processo (digital ou físico).

Os tempos a seguir, começando por TAS, serão analisados utilizando a população de processos levantada através da leitura automática do DJE. Não se espera grande redução destes

tempos ou durações muito longas, considerando que os índices de cumprimento das metas relacionadas à fase judicial do TJAL foram baixos.

Confirmando nossa intuição, a Figura 18 mostra um tempo com distribuição muito menor que os anteriores, com exceção de TOD: a mediana de TAS é de aproximadamente 9 meses e apenas 25% dos processos apresentam TAS maior do que dois anos. Embora a curva prolongue-se até os dez anos, menos de 15% dos processos levam mais do que quatro anos nesta fase processual.

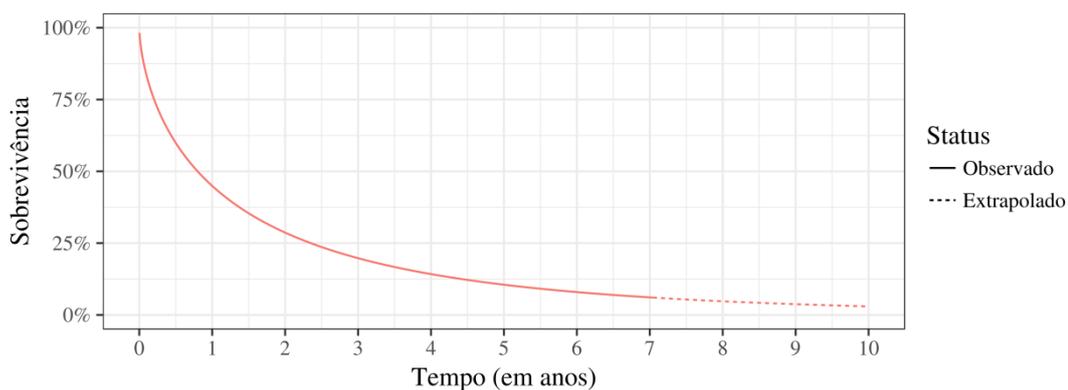


Figura 18: Curva de sobrevivência do TAS.

Concordando com os índices de cumprimento anteriormente citados, na Figura 19 podemos observar uma estabilidade nas medianas, indicando que faltam evidências para acreditar que houve alguma mudança significativa na tramitação desta fase dos processos.

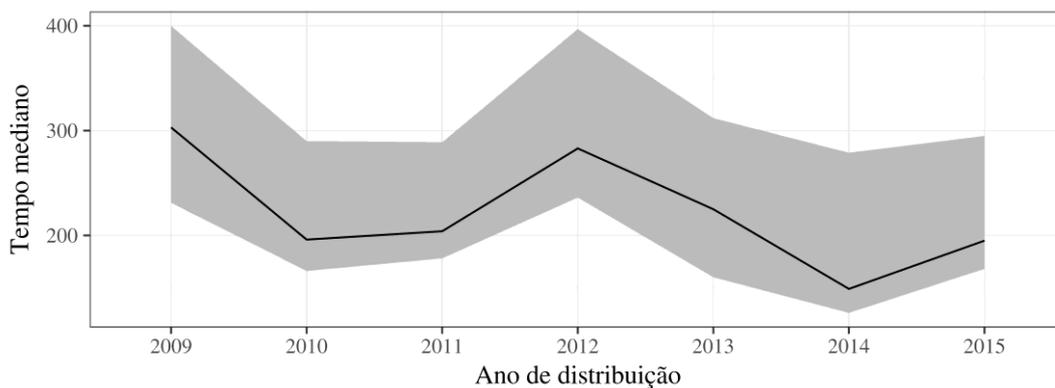


Figura 19: Medianas de TAS separadas por ano de distribuição dos processos.

Também ao contrário do ocorrido no TPO, notamos que não parece haver diferença muito significativa entre o TAS dos processos digitais e físicos, embora a segunda classe apresente tempos ligeiramente maiores.

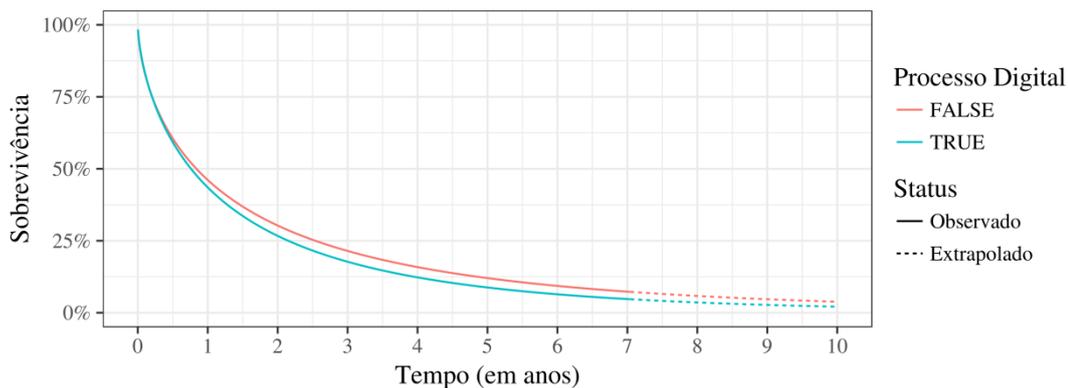


Figura 20: Curvas de sobrevivência de TAS separadas por tipo de processo (digital ou físico).

A convocação dos jurados e realização da primeira sessão do júri são gargalos do processamento de homicídios por conta da quantidade de pessoas envolvidas. Os atrasos acontecem pela dificuldade em conciliar todas as agendas e pelas abstenções dos jurados, acarretando em maior lentidão no processo.

Mesmo sendo um gargalo do processamento, a curva de sobrevivência de TAS, ilustrada na Figura 21 é parecida com a curva de TSJ. A mediana deste tempo é de aproximadamente nove meses, com cerca de dois anos de intervalo entre o primeiro quartil e o terceiro quartil. Também notamos que existe uma proporção de processos que tem a sessão do júri e o julgamento acontecendo no mesmo dia. Embora a curva ajustada não deixe claro, casos deste tipo representam aproximadamente 15% do total.

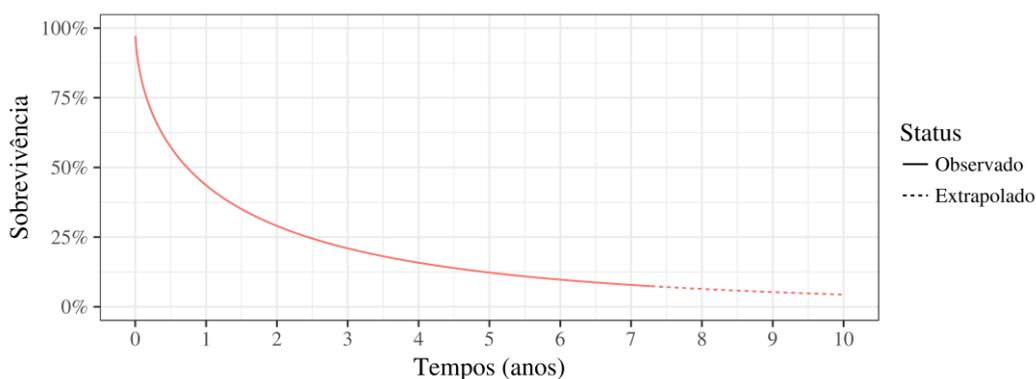


Figura 21: Curva de sobrevivência de TSJ.

A Figura 22 mostra as medianas de TSJ ao longo dos anos. Conforme o esperado, é identificada uma leve e pouco significativa tendência de descida no TSJ, ilustrada na Figura 22. Além disso, novamente confirmando as expectativas, na Figura 23 não se verifica diferença entre as curvas de sobrevivência estimadas para processos físicos e digitais.

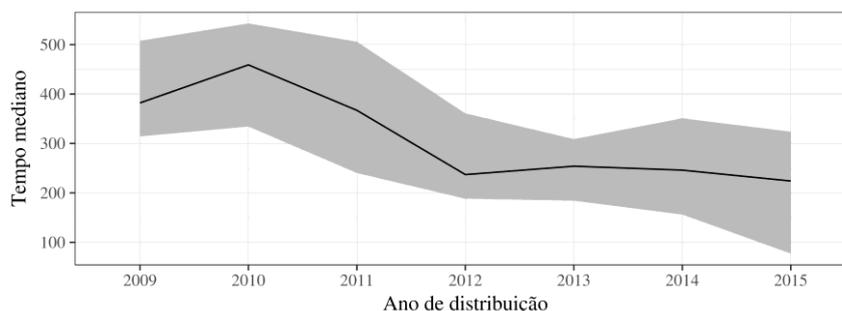


Figura 22: Medianas de TSJ separadas por ano de distribuição

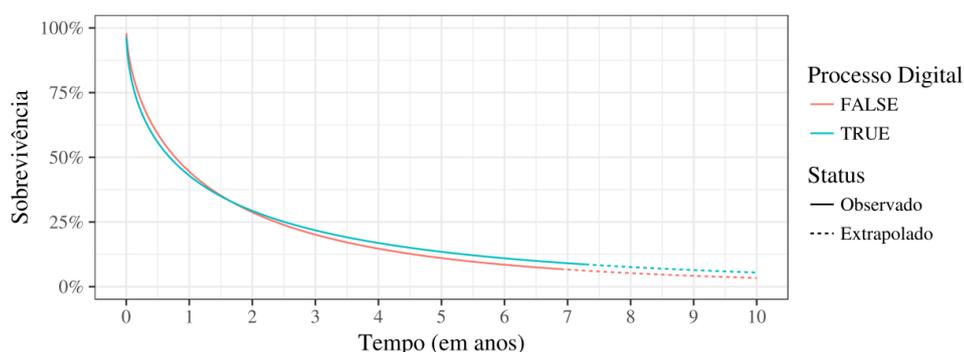


Figura 23: Curvas de sobrevivência de TSJ separadas por tipo de processo (digital ou físico).

Considerando que as metas do poder judiciário foram avaliadas com menor destaque do que a meta relacionada às investigações, nesta seção procuramos suprir esta deficiência utilizando os dados coletados.

Além da distribuição do número de audiências, a distribuição do resultado das sentenças proferidas após as AIJs também mudou ao longo dos anos, conforme indica a Tabela 3. Durante o período de estudo, as taxas de absolvições aumentam ao mesmo tempo em que as taxas de pronúncia diminuem, enquanto as demais mantêm-se estáveis.

Tabela 3: Distribuição do resultado das sentenças proferidas após a AIJ em cada ano.

Ano	Absolvição	Desclassificação	Impronúncia	Pronúncia	Total
2009	9 (2,05%)	2 (0,46%)	17 (3,87%)	411 (93,62%)	439 (100,0%)
2010	14 (4,70%)	0 (0,00%)	15 (5,03%)	269 (90,27%)	298 (100,0%)
2011	37 (12,05%)	1 (0,33%)	10 (3,26%)	259 (84,36%)	307 (100,0%)
2012	38 (12,14%)	2 (0,64%)	13 (4,15%)	260 (83,07%)	313 (100,0%)
2013	37 (10,08%)	5 (1,36%)	21 (5,72%)	304 (82,83%)	367 (100,0%)
2014	47 (16,61%)	5 (1,77%)	15 (5,30%)	216 (76,33%)	283 (100,0%)
2015	33 (19,76%)	2 (1,20%)	9 (5,39%)	123 (73,65%)	167 (100,0%)

Fonte: TJAL, Elaboração própria.

5.2.1.3 Conclusões

Em Alagoas é essencial que haja uma fina coordenação entre as muitas instâncias e programas executados ao mesmo tempo. O fato de que a Câmara de Monitoramento foi criada pelo Brasil Mais Seguro, mas tenha gerado a expectativa de que funcionasse no eixo da ENASP é sintomático da necessidade de mais coordenação e clareza nas informações, inclusive com melhor registro documental para minimizar as perdas entre gestões.

Apesar de operarem em sistemas diferentes, não foi observada coexistência do grupo gestor da ENASP e da Câmara de Monitoramento. Esta coexistência coordenada faria sentido uma vez que tratam de escopos diferentes.

A ampliação dos temas tratados na CTMPP precisa ser discutida com cuidado. Todos os conteúdos mencionados são relevantes para a segurança pública e justiça criminal, e é positivo que estejam sendo analisados de forma cooperativa entre instituições. Apesar de fugir ao propósito inicial da ENASP, esta pode ter sido uma mudança interessante e decorrente da ampliação da audiência do grupo. Mas preocupa o fato de que o tema dos homicídios ou dos CVLIs tenha sido excluído desta instância a ponto de operadores da DHPP desconhecerem o funcionamento da Câmara.

Uma vez que a Câmara local nunca se debruçou de forma sistemática sobre casos concretos, que fora criada com objetivo de acompanhar o Brasil Mais Seguro e que já conta com audiência qualificada e empoderada, talvez pudesse ser a encarregada de fazer a coordenação entre os diferentes programas em execução.

A análise de casos individualizados sugerida inicialmente para a CTMPP talvez pudesse ser mantida em um grupo à parte que reunisse periodicamente apenas promotor, polícia civil e técnico-científica para agilizar a identificação e desenvolvimento de linhas de investigação dos casos mais emblemáticos ou complexos. A integração da Polícia Técnico-Científica parece estratégica na medida em que há grande passivo de laudos e aparentemente pouca integração. Em 2012 Alagoas tinha apenas 1 perito a cada 100 mil habitantes (ENASP, 2012), a terceira pior taxa do país, reforçando a necessidade de desenvolver políticas que melhorem sua eficácia e lhe dê maior visibilidade.

Este segundo grupo mais especializado poderia produzir um relatório trimestral sobre os padrões identificados e possíveis sugestões de alterações procedimentais para serem debatidas por todo grupo gestor da ENASP e, posteriormente, levadas para debate e eventual

formalização de novas diretrizes pela CTMPP já existente. De toda forma, considerando a dificuldade em se manter um grupo qualificado e de instituições diferentes funcionando de forma produtiva já há 4 anos, valeria a pena compartilhar esta experiência, por exemplo, convidando gestores de estados interessados em instalar Câmaras de Monitoramento para conhecerem os gestores da iniciativa local.

Em relação ao desvanecimento do grupo gestor estadual, a menor frequência de reuniões parece ser reflexo tanto do afastamento do grupo gestor federal quanto da restrição das metas antigas às fases judiciais. O fato de que nos primeiros anos o grupo gestor federal também realizou reuniões no local pode ser considerado positivo não apenas para o estreitamento do contato, mas também para a verificação *in loco* das possíveis dificuldades, gerando orientações direcionadas para impulsionar o cumprimento real das metas estabelecidas.

Em relação aos tempos, o resultado é positivo mas somente em algumas fases dos processos. A Tabela 4 mostra as durações medianas de cada fase processual ao longo dos anos, quando foi possível calculá-las.

Tabela 4: Tempos medianos de cada fase processual dos processos do TJAL, separados por ano de distribuição

Ano	TPO	TDA	TAS	TSJ
2009	1544	259	303	382
2010	1310	1842	196	459
2011	739	502	204	367
2012	69	204	283	237
2013	109	545	225	254
2014	270	419	149	246
2015	61	544	195	224

Fonte: TJAL. Elaboração própria.

Ganhos com relação à celeridade processual foram identificados com maior força na fase de investigação, talvez causada pela maior integração das instituições. Nas medianas de tempos decorridos após o oferecimento da denúncia detectamos diminuições pouco significativas. Apesar de não ser possível atribuir os resultados às CTMPP e nem mesmo à ENASP como um todo, concluímos que os esforços empreendidos nos últimos anos surtiram efeito no processamento de homicídios.

Os esforços também são perceptíveis ao analisar volume de AIJs e sessões do júri ao longo dos anos. A Figura 24 apresenta no primeiro gráfico o volume de audiências realizadas

por ano em processos que estariam sujeitos à meta 3 e, no segundo, o volume de sessões do júri realizadas em processos sujeitos à meta 4. Se não houvesse um esforço direcionado para realização de audiências, esperaríamos curvas em formato de "U" invertido (poucas AIJs/sessões no começo por conta do tempo das fases processuais, seguidas por um pico e uma queda gradativa).

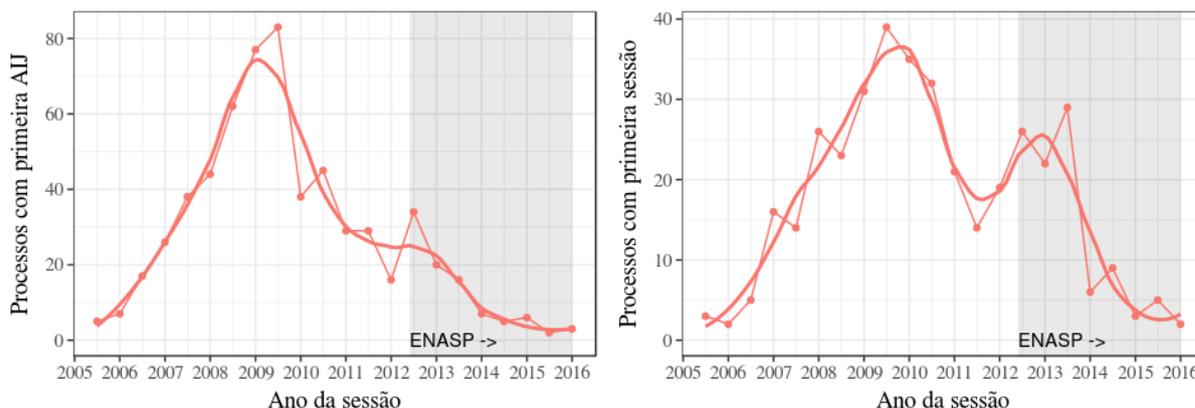


Figura 24: Volume de AIJs e sessões do júri ao longo dos anos.

Observamos que após o início da ENASP, o volume de audiências se mantém estável por algum tempo, enquanto o volume de sessões aumenta. Isso pode ser um indicativo de esforço para atendimento da meta 3, mas que foi abandonado logo em seguida. O efeito dos júris é mais claro, o que pode indicar um maior esforço nessa fase ou pode ser um efeito do ciclo dos processos, já que a ENASP foi iniciada num momento próximo ao pico de sessões do júri.

Destaque também é merecido ao fato de que o Tribunal de Alagoas determinou como prioridade a digitalização integral dos processos em andamento com previsão de conclusão em 2017. Os dados quantitativos desta pesquisa mostram que em algumas fases os processos digitais andam 19% mais rápido do que os físicos, representando melhoria imediata na tramitação dos processos¹³. O ganho em velocidade não é perceptível em TAS e TSJ, mas tem efeito claro em TPO e TDA.

Mencionamos ainda que a reestruturação da DHPP foi muito positiva, sendo também caso de boa prática, apesar das dificuldades estruturais. Em relação à CIP e ao GAI, são iniciativas inovadoras e interessantes sob diversos aspectos, mas é preciso manter atenção para

¹³ Valor baseado no tempo entre o recebimento da denúncia e a primeira AIJ nos processos da amostra.

que não sejam utilizadas como a saída mais fácil para delegar inquéritos pendentes ou para ser uma forma perene de suprir a falta estrutural de profissionais.

Em relação à Força Nacional, apesar de ser bem avaliada como auxílio de pessoal, poderia ter um impacto muito maior se fosse melhor integrada às equipes locais, permitindo a realização de diligências complexas no território e a troca de experiências. Eventualmente, a revisão do tempo de permanência e a alocação dos profissionais mesclados às equipes locais e não em equipes apartadas pode contribuir para isso.

Por fim, destacamos como positiva a iniciativa do Tribunal de priorizar a transição para o uso de processos digitais na medida em que comprovadamente tem acelerado a tramitação judicial, cuja celeridade contribui para o valor e efetividade da resposta do Estado.

5.2.2 Santa Catarina

5.2.2.1 Contexto

O estado de Santa Catarina apresenta um contexto muito diferente de Alagoas. Em 2010 seu estoque de inquéritos incluídos na meta ENASP era de apenas 235 casos, uma taxa de 3,76 por 100 mil habitantes, a segunda menor do país. Tinha uma quantidade mediana de membros da polícia civil perante a taxa média nacional e contava com uma porcentagem de peritos superior à média nacional. O estado também já possuía uma DHPP, ainda que com dificuldades estruturais como a falta de computadores individuais para investigação.

O índice de homicídios também já era um dos mais baixos do país, cerca de 12 casos por 100 mil habitantes. O estado, no entanto, era classificado como tendo baixo grau de qualidade e confiabilidade nos dados de segurança em 2013¹⁴, diferentemente de Alagoas e também de São Paulo.

De toda forma, todas as instituições locais consideraram que a criação da ENASP foi positiva para jogar luz sobre os inquéritos e processos antigos perante a constante entrada de novos casos e reavivar a necessária prioridade dos crimes de homicídio por seu impacto social.

¹⁴ Conforme análise do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em seu Anuário de 2013.

5.2.2.2 Execução da ENASP

A gestão de forma geral se deu de forma mais descentralizada. No Tribunal de Justiça foi solicitado que cada vara elaborasse um plano de trabalho e sinalizasse caso considere que precisa receber auxílio que, no geral, dizem respeito a necessidade de alocar um magistrado auxiliar, coordenar com outras instituições a disponibilização de mais promotores ou defensores, reorganização da pauta de audiências ou solução de problemas de estrutura física. Também foi elaborado um relatório documental com todo histórico da ENASP vinculado a um número de procedimento interno. Este relatório, no entanto, não foi disponibilizado para consulta da equipe de pesquisa. O Tribunal ficou responsável por articular as Semanas do Júri entre as instituições envolvidas. Em 2012 também liderou a criação de uma vara exclusiva do júri na capital que, no entanto, os gestores não indicaram com precisão se foi a motivada pela ENASP.

Em relação ao Ministério Público, a gestão descentralizada apenas determinou que fosse dada prioridade aos casos da meta e que eventuais assistências fossem solicitadas. Em relação à Polícia Civil, a gestão teria se dado de forma mais próxima até 2014. Com a ausência de metas específicas para a Polícia Civil e o distanciamento causado pela atualização automática da Meta 2, a instituição ficou um período sem gestores da ENASP tendo voltado a nomear um encarregado em 2016 diante da previsão da nova meta que envolve também a fase policial.

Em relação à Defensoria, ainda não está integrada ao funcionamento da ENASP. As participações pontuais de defensores se restringiram a algumas reuniões do grupo gestor federal, sendo que em algumas delas não houve apoio institucional do Estado e viagens e diárias foram custeadas pelos próprios defensores. Em que pese a instituição ser recente, tendo sido constituída em 2013, já haveria tempo de ter incluído a Defensoria nos ciclos de gestão de 2015 e 2016. Esta inclusão é importante para coordenar todos os profissionais envolvidos na execução das metas, visto que não há pronúncia ou julgamento sem defensores disponíveis e que o resultado poderia ser potencializado se todos estiverem cientes do esforço de priorização de certos processos. Também é relevante porque a Defensoria acrescenta um olhar diferenciado ao planejamento e execução das metas, identificando gargalos e consequências processuais que podem não estar sob o radar de promotores e juízes.

Foi referido que o grupo gestor estadual teria se reunido poucas vezes, sempre sob demanda tendo, no geral, sido substituídas por reuniões bilaterais para solução de entraves pontuais. A relação com o grupo gestor federal também foi pouco próxima apenas respondendo às reuniões por convocação, que também teriam se tornado mais escassas sendo que em 2016 o único contato teria sido uma videoconferência com o Tribunal de Justiça.

Confirmando o diagnóstico de que o estado tinha sérios problemas de consistência nos dados, os gestores relataram que o primeiro levantamento de estoques para a ENASP foi feito de forma manual. Desde então, os sistemas de dados vêm melhorando gradualmente. Ainda não há, no entanto, integração entre as bases de dados das diferentes polícias que seria restrita a poucas consultas

O Ministério Público teria um sistema considerado suficiente com ferramentas de extração de relatórios. O Tribunal de Justiça também estaria investindo no seu sistema, especialmente para comportar a progressiva digitalização dos processos. Merece destaque a precariedade com que trabalha a Defensoria que há mais de três anos opera sem um sistema de dados, tendo que fazer seus controles recorrendo a pastas compartilhadas por servidores comerciais privados.

A recepção da ENASP foi variada, ao mesmo tempo em que algumas pessoas citaram o fato de as metas terem sido impostas de maneira pouco participativa e sem contrapartidas, outros operadores mencionaram que não geraram tanto impacto pelo tamanho relativamente pequeno dos estoques. Coadunando com esta dimensão dos estoques, não foi considerada necessária a organização de mutirões ou forças-tarefa. Como mencionado acima, a gestão foi mais descentralizada consistindo, principalmente, na priorização dos inquéritos e processos identificados.

As Semanas do Júri seriam precedidas de reuniões de seleção de casos para entrada na pauta e identificação conjunta de possíveis medidas a serem tomadas para evitar o adiamento das audiências. Sobre os cursos e workshops da ENASP, os entrevistados relatam não terem tido contato ou que não fora possível solicitá-los pela inviabilidade de fornecerem contrapartidas estaduais. A Força Nacional nunca foi acionada. Tiveram contato passivo com a Campanha Conte até 10 pela distribuição de material para a população. Nenhum dos gestores estaduais entrevistados tinha conhecimento da existência das Câmaras de Monitoramento da Persecução Penal.

Em relação aos resultados, em 2012 foi identificado que 54% dos inquéritos do estoque foram concluídos somando 128 inquéritos, 29 deles com denúncia e 203 movimentações. Considerando a proporção relativamente pequena de inquéritos pendentes e o fato de terem dispensado a realização de forças-tarefa, seria de esperar que houvesse um percentual de cumprimento maior dentro do prazo da meta. Atualmente o estado registra que 94% dos inquéritos desta meta (anteriores a 2007) foram finalizados.

Em relação à Meta 3, foi registrado apenas 35% de cumprimento e não foram fornecidos os dados relativos à Meta 4, corroborando a fragilidade dos sistemas de informação. Através dos nossos levantamentos, obtivemos evidências de que o cumprimento da Meta 4 ainda está em curso, ao mesmo tempo em que os esforços em prol do cumprimento da Meta 3 não foram detectados em 2015.

Em relação à fase judicial, grande destaque foi dado à criação da vara especializada de júri que teria acelerado a tramitação dos processos e se tornado uma referência para outros estados. Verificou-se, de fato, uma redução muito significativa no tempo de tramitação da fase judicial dos processos de homicídio.

Sobre as Semanas do Júri, diferentes gestores mencionaram que têm dúvidas sobre se seus custos compensam seus benefícios. Os custos seriam concentrados em duas questões. Primeiramente na reserva de pauta que teria efeito deletério em especial nas cidades menores onde as varas acumulam diversos temas, prejudicando, por exemplo, a tramitação de processos com réus presos. Em segundo lugar, relataram que há forte componente midiático de enfoque punitivista sem que se abarque a qualidade dos processos.

Os benefícios óbvios estão na necessária priorização de casos de homicídio e em evitar os adiamentos de audiências mediante maior coordenação, mas foi mencionado que pouco contribuíram para uma integração mais sustentável e prolongada entre as instituições envolvidas. Esta conjugação de esforços seria muito pontual, concentrada em identificar casos para montar a pauta de audiências. Alguns gestores avaliam que a expansão da Semana para um mês inteiro poderia ser positiva, mas viável apenas na capital.

Em relação aos processos digitais, mencionam que é dada prioridade para a digitalização de processos com réus presos ou flagrantes, o que parece adequado diante da urgência dos casos e da menção de que esta digitalização os torna mais eficientes por dispensar as cargas, ter juntadas imediatas, começar a automatizar também a comunicação de intimações e expedientes e organizar o fluxo de trabalho.

A maior dificuldade foi localizada nos inquéritos. Avaliam que, tanto em 2010 quanto hoje, a qualidade fica aquém do desejado afetando toda cadeia de processamento. Faltariam profissionais tanto na polícia civil como na técnico-científica, acesso a bancos de dados com informações estratégicas, estrutura e equipamentos para provas periciais.

Foi relatado que os inquéritos muitas vezes se desenvolvem a partir de denúncias anônimas, especialmente nos crimes supostamente relacionados ao crime organizado, que inibe e atemoriza as testemunhas. Houve contradições entre os entrevistados a respeito de se já haviam identificado inquéritos denunciados com base apenas em denúncias anônimas, algo que configuraria uma prática temerária em relação à robustez das provas.

De modo geral, a avaliação foi de que a ENASP teria contribuído para a identificação de problemas, com destaque para os sistemas de dados e a falta de varas especializada. No entanto, alguns gestores mencionaram que esperariam mais apoio do grupo gestor federal tanto em recursos quanto em retornos ou orientações a respeito dos relatórios enviados.

Cabe mencionar que ao longo de 2016 o Ministério Público Estadual vem desenvolvendo um projeto de interesse para a ENASP. Estão coordenando com a Polícia Civil a criação de um grupo de trabalho composto por promotores e delegados recém-nomeados para se debruçarem juntos sobre inquéritos de homicídio doloso tendo como objetivo a mútua aprendizagem e capacitação. É notória a semelhança da proposta com as Câmaras de Monitoramento da Persecução Penal, que eram totalmente desconhecidas pelos gestores locais. Este fato evidencia que, mesmo em estados com perfis muito diferentes dos inicialmente priorizados pela ENASP, a proposta das Câmaras de Monitoramento pode ser pertinente. Se houvesse contato com o modelo desenhado pelo âmbito federal e o estado tivesse contado com seu apoio para implementação, poderia ter sido desenvolvida antes ou com mais facilidade.

5.2.2.3 Análise dos tempos dos processos de homicídio

Conforme mencionado na subseção 4.3.2 (p. 42), não foi possível obter uma base de dados amostral para os processos desse tribunal, por isso nossas análises serão restritas aos processos distribuídos de 2009 em diante e que já tiveram pelo menos uma intimação de partes publicada no Diário Oficial.

Se com essa restrição analisássemos todos os tempos associados ao processo de homicídio, nossas estimativas sofreriam com vieses sistemáticos causados pela omissão dos

processos que ainda não apareceram no DJE. Por conta disso, as análises temporais desta seção serão limitadas ao TAS e TSJ.

A Figura 25 mostra a curva de sobrevivência de TAS. A mediana deste tempo é de aproximadamente 1 ano e cerca de 25% dos processos levam mais do que 3 anos realizando audiências. Comparando as curvas de TAS nos TJAL e TJSC nota-se uma similaridade nas distribuições.

O aprofundamento da investigação sobre mudanças do TAS no tempo é feito na Figura 26. Neste gráfico verifica-se que as medianas de TAS vêm caindo progressivamente desde 2009, atingindo um novo patamar mais baixo em 2013. Como trata-se de uma diminuição sistemática anterior ao começo do cumprimento das metas, é razoável supor que este efeito não está diretamente associado com os esforços de cumprimento das metas da fase judicial de processos de homicídio.

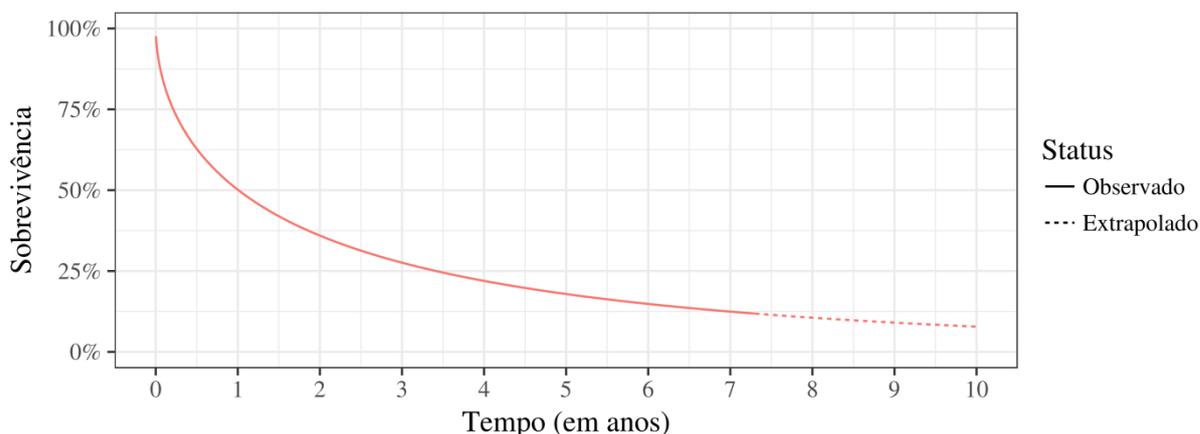


Figura 25: Curva de sobrevivência de TAS dos processos do TJSC.

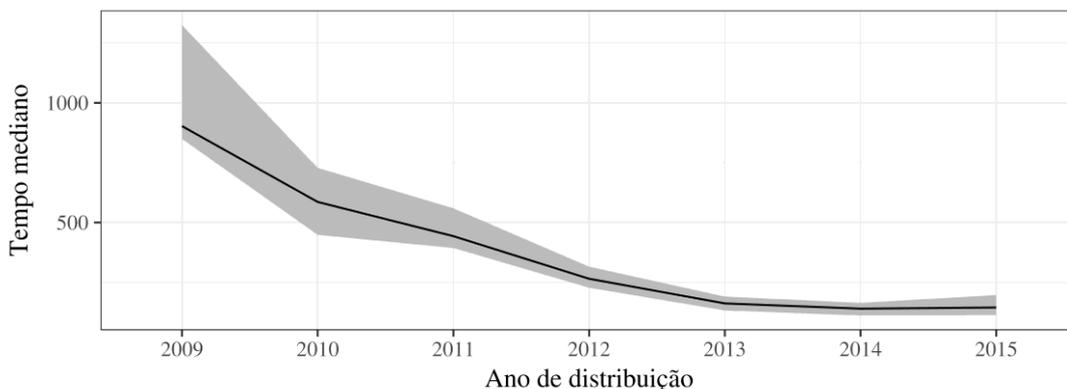


Figura 26: Medianas de TAS dos processos do TJSC separados por ano de distribuição.

Similar ao verificado no TJAL, não encontramos diferenças significativas entre a distribuição de TAS dos processos físicos e digitais, como vê-se na Figura 27.

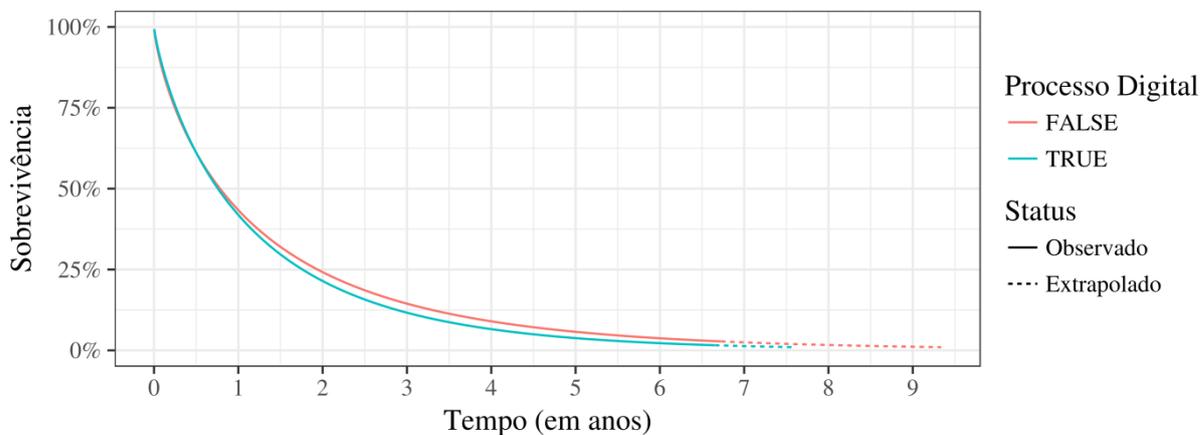


Figura 27: Curvas de sobrevivência de TAS dos processos do TJSC separados por tipo de processo

Analisando a Figura 28 verifica-se que o TAS para os processos de homicídio do TJSC é razoavelmente curto. A mediana deste tempo é de pouco mais de um ano e aproximadamente 25% dos processos levam mais do que 2 anos entre a sentença de pronúncia e a primeira sessão do júri realizada, sendo que a esmagadora maioria dos processos leva menos do que 4 anos nesta fase. Em termos de processos de homicídio, estes números são surpreendentemente baixos.

Na Figura 29 visualizamos o tempo mediano ao longo dos anos. Verificamos uma tendência de queda significativa do tempo mediano. Como no TAS, o tempo vem diminuindo desde 2009.

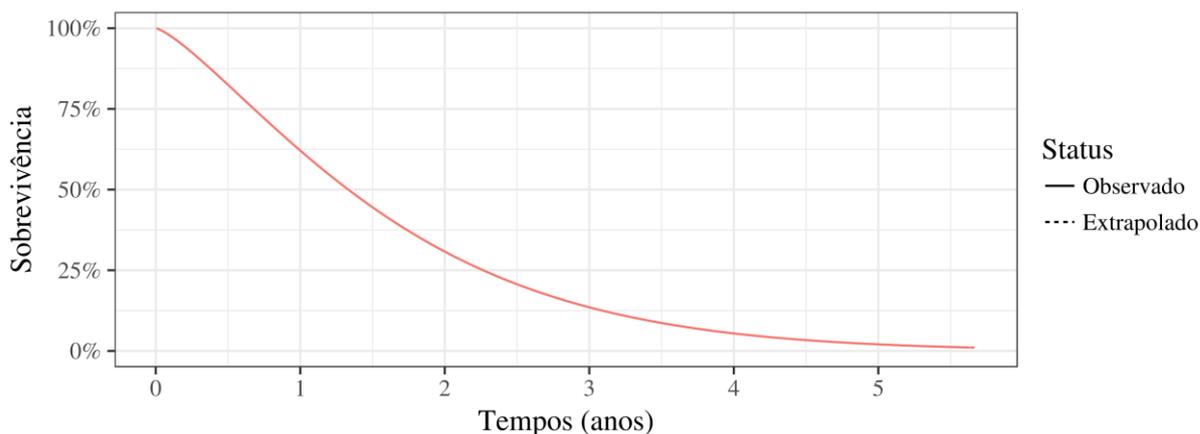


Figura 28: Curvas de sobrevivência de TSJ dos processos do TJSC.

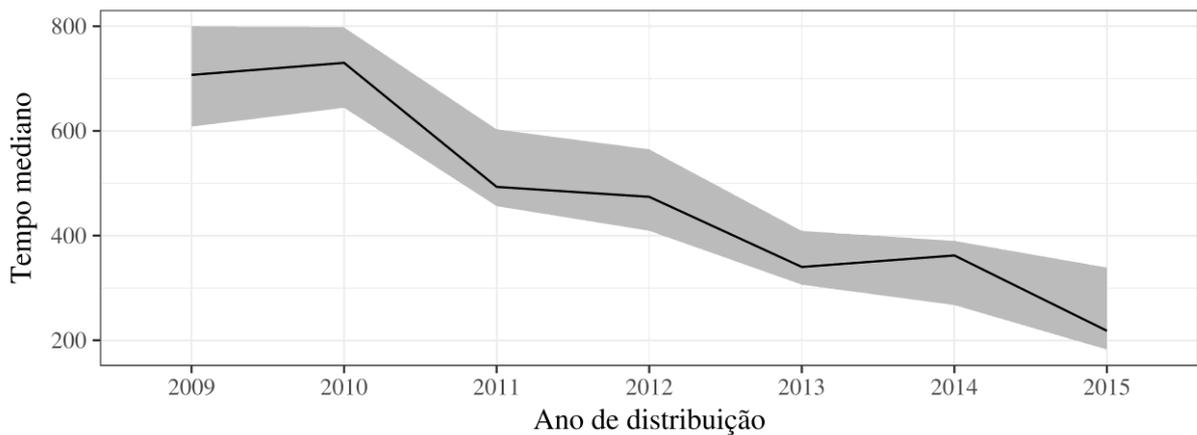


Figura 29: Medianas do TJSJ dos processos de homicídio do TJSC separadas por ano de distribuição.

Diferentemente dos processos do TJAL, no TJSC verifica-se uma modesta diferença entre as curvas de sobrevivência dos processos digitais e físicos. A mediana difere em cerca de 6 meses e, pelo indicado na Figura 30, os processos físicos podem durar até dois anos a mais do que os digitais.

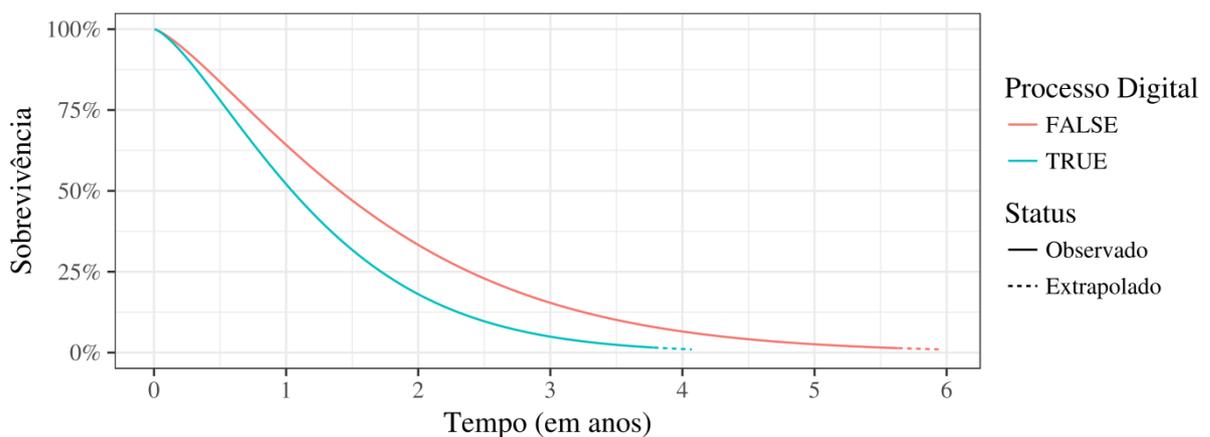


Figura 30: Medianas do TJSJ dos processos de homicídio do TJSC separadas por ano de distribuição.

5.2.2.4 Conclusões

Santa Catarina parece ter refletido muito rapidamente o afastamento relativo do grupo gestor federal. Seria importante recuperar a prática de realizar reuniões periódicas, mesmo que de baixa frequência, como semestrais, para institucionalizar a ENASP no estado, recuperar parte da integração que pode ter se dissipado e integrar a Defensoria criada posteriormente.

A questão dos sistemas de informação e qualidade dos dados foi destaque negativo do estado. Apesar das melhorias implementadas, é preciso atentar para a necessidade de maior integração e complexidade dos sistemas, começando pela urgência em adquirir um sistema para a Defensoria e aumentar a interoperabilidade dos sistemas policiais. Melhorias no sistema do judiciário incluiriam aumento da velocidade de inclusão dos processos digitais e seu aprimoramento para suportar inclusão também de provas audiovisuais.

Foi muito destacada no estado a necessidade de haver metas ou atividades relacionadas a melhoria da qualidade tanto dos inquéritos quanto dos processos, e que envolvessem a Defensoria. Além de gerar mudanças mais duradouras, esse tipo de meta poderia minimizar os casos em que é dado muito destaque ao enfoque punitivista podendo levar a precipitações processuais. Entre as atividades sugeridas, maior especialização das investigações policiais em delegacias temáticas para os crimes mais complexos.

Em relação às capacitações, seria positivo haver mais qualificação para as equipes especializadas em homicídios. Foram mencionadas a necessidade de olhar para procedimentos e fluxos ainda sem POPs e o reforço da preservação do local de crime (tanto para a Polícia Militar quanto para a Civil). Uma possibilidade diante da alegada falta de condições para oferecer as contrapartidas seria haver uma capacitação mínima sem contrapartidas ou ainda potencializar os momentos de relatoria e prestação de contas para ativar um canal com orientações do grupo gestor federal.

O fato de Santa Catarina ter identificado em 2012 um estoque pequeno, não ter criado forças-tarefa e não ter cumprido a maior parte da meta poderia ter soado um alerta de que era um estado com potencial para melhorar seu desempenho a partir de ações já conhecidas e relativamente simples, que poderiam ter sido fomentadas. Ainda em relação ao grupo gestor federal, foi identificada a sugestão para que haja maior uniformidade entre os gestores estaduais por meio de uma diretriz de quais profissionais seriam adequados para esta nomeação (corregedores, diretores estatísticos, diretores criminais etc.) com o objetivo de potencializar a troca de experiências.

Em relação aos tempos, observamos uma queda gradativa ao longo dos anos. No entanto, como a queda está acontecendo desde 2009, não se pode afirmar que houve efeito da ENASP no estado. A Tabela 5 sumariza os tempos medianos ao longo dos anos.

Tabela 5: Tempos medianos de tramitação dos processos do TJSC, separados por ano de distribuição

Ano	TAS	TSJ
2009	401	707
2010	364	730
2011	302	493
2012	232	474
2013	191	340
2014	208	362
2015	128	218

Fonte: TJSC. Elaboração própria.

Nas entrevistas, um grande destaque foi dado à criação da vara especializada de júri que teria acelerado a tramitação dos processos e se tornado uma referência para outros estados. Essa pode ser uma explicação para a queda observada nos tempos.

Na fase judicial, poderia ser identificado se há procedimentos de coordenação da Semana do Júri que possam ser perenizados como, por exemplo, a comunicação entre as partes quando tiverem todas as pessoas relacionadas contatadas e à disposição. Diante dos bons resultados da vara especializada, eventualmente estudar a pertinência de criar outras no estado e dar visibilidade a este histórico, promovendo o intercâmbio de gestores de outros estados que estejam em processo de criação de suas especializadas.

A Figura 31 mostra o volume de audiências e sessões do júri ao longo dos anos, considerando apenas processos que estariam sujeitos às metas 3 e 4 da ENASP, respectivamente. É possível verificar um aumento no número de audiências destes processos a partir de 2012, com gradual desaceleração até 2015, quando audiências desses processos não são mais detectadas. No processômetro, identificamos apenas 35% de cumprimento da meta.

Em relação às sessões do júri, é muito menos visível um padrão de ocorrências de sessões do júri. Este fato deixa mais frágil a análise do aumento de sessões do júri dos processos alvo da Meta 4, mas ainda é possível verificar alguns focos de movimentação nestes processos. Também não foram fornecidos os dados relativos à Meta 4, corroborando com a fragilidade dos sistemas de informação.

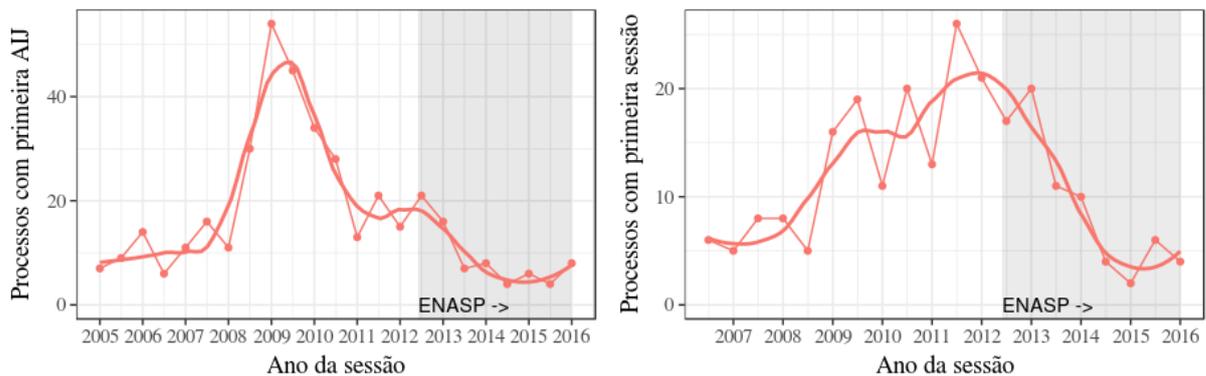


Figura 31: Volume de AIJs e sessões do júri ao longo dos anos.

Cabe reforçar que o estado foi exemplo de localidade onde há demanda pelas Câmaras Técnicas de Monitoramento da Persecução Penal e por diagnósticos mais profundos, diante do que a ENASP poderia contribuir com fomento e compartilhamento de experiências prévias.

5.2.3 São Paulo

5.2.3.1 Contexto

O contexto do estado de São Paulo incluía o menor passivo inicial de inquéritos inseridos na Meta 2 quando analisado em taxa por habitantes: 1.423 inquéritos e 3,45 por 100 mil habitantes (ENASP, 2012). Apesar de ter uma quantidade mediana de integrantes da Polícia Civil por habitante tinha uma quantidade relativamente alta de delegados perante a taxa média do Brasil. Em relação aos estoques do judiciário, contava com 1.800 processos incluídos na Meta 3 e 1.672 na Meta 4.

À época da criação da ENASP o estado já tinha passado pela maior queda de sua taxa de homicídios. O índice que fora de 33,3 em 2001 começava a flutuar ao redor dos 10 homicídios por 100 mil habitantes segundo sua Secretaria de Segurança Pública. Esta queda acentuada pode ter contribuído para a diminuição dos estoques ao permitir atuação concentrada em uma quantidade menor de casos.

Em relação à estrutura de processamento, São Paulo já estava dotado de uma DHPP desde 1986 que passara por reestruturações no início dos anos 2000, sendo considerada à época uma referência no país. Atualmente o Departamento que concentra as DHPPs da capital atual sobre os casos de homicídios não imediatamente solucionados pelas delegacias distritais, e também nos casos de sequestros e letalidade policial. Igualmente já havia diversas varas

especializadas no estado, sendo preciso lembrar que esta estrutura precisa ser relativizada diante das dimensões populacionais do estado.

Os operadores entrevistados, no geral, afirmaram considerar a iniciativa da ENASP necessária e pertinente pela percepção de que não havia bons índices de esclarecimento e julgamento de homicídios, mas foi um dos estados em que mais críticas foram feitas ao tipo de metas e ações propostas.

5.2.3.2 Execução da ENASP

A atuação nos inquéritos e processos entre todas as instituições paulistas foi, no geral, descentralizada orientando que cada unidade priorizasse os processos identificados e solicitasse apoios pontuais caso considerasse necessário. Gestores do Ministério Público estadual mencionaram que membros locais foram convidados para reuniões de criação e alinhamento da ENASP em 2010. Desde então a atuação foi descentralizada tendo ocorrido a recomendação de prioridade aos promotores e que a cada processo da meta movimentado enviasse um e-mail à gestão do MP para controle. Posteriormente este e-mail foi desativado, pois a modernização do sistema de dados permitiu este monitoramento a partir do próprio sistema.

A gestão no Tribunal de Justiça foi semelhante. Emitindo orientações às varas e atendendo a pedidos específicos de auxílio. O acompanhamento da evolução das metas é feito de forma coordenada com as demais metas incidentes, como as do CNJ. Na Polícia Civil a gestão foi concentrada na DHPP e também se baseou na priorização dos casos selecionados e considerado desnecessário fazer mutirões ou grupos de trabalho especiais.

Em relação à participação da Defensoria Pública, a resposta aos questionamentos da equipe de pesquisa se deu apenas por meio de ofício, de modo que não foi possível aprofundar muitas informações. A instituição sempre teve gestores nomeados para acompanhar a ENASP, mas por motivos não esclarecidos não há relatos de participação ativa, apesar do registro de presença em uma reunião de âmbito federal em 2012, em reuniões estaduais em 2014 e 2015, além de sua participação na organização das Semanas do Júri e no acompanhamento do resultado desses julgamentos.

O grupo gestor estadual teria se reunido com mais frequência até 2014, coincidindo com o período que gestores de outros estados comunicaram um afastamento do âmbito federal cujas reuniões eram consideradas positivas. Desde então as reuniões do grupo gestor teriam sido reduzidas e concentradas ao redor das Semanas do Júri.

Foi citado que no estado não há difusão da prática encontrada em outras regiões de deixar IPs abertos mesmo quando não há linhas de investigação evidentes, dada a facilidade no processo de desarquivamento caso novas provas surjam, o que também pode ajudar a explicar o menor estoque inicial.

O estoque relativamente pequeno e a existência da DHPP consolidada, dotada de boa estrutura e policiais especializados foram as justificativas apresentadas para que o estado não aderisse aos mutirões ou grupos de trabalho. O Judiciário e o MP não relataram criação de fluxos ou novos procedimentos. As principais alterações de rotina estariam na organização das Semanas do Júri e em algumas Varas em que houve pedido de designação de juízes auxiliares.

O estado de São Paulo recebeu workshops conjuntos de persecução penal promovidos pela ENASP. Membros do Ministério Público participaram da sua montagem e seu conteúdo foi bem avaliado. Ainda assim, foi relatado casos de vagas ociosas tanto por falta de comunicação sobre a existência dos cursos quanto de explicação sobre o propósito no qual se inseriam. Paralelamente à ENASP, em 2015 o Ministério Público estadual promoveu um curso sobre perícia criminal reunindo peritos e promotores das varas de júri, tendo gerado alto grau de interesse e engajamento entre os operadores, indicando que ainda há demanda para esse tipo de formação. Em relação à modalidade, foi ponderada a preferência tanto pela possibilidade de troca de experiências dos cursos presenciais quanto a maior facilidade de adesão pela flexibilidade de horários dos cursos à distância.

As Semanas do Júri pareceram ser os momentos de maior cooperação entre todas instituições, incluindo a Defensoria. De forma similar aos outros estados, havia reuniões para formação da pauta e, apesar de se tratar de medida paliativa, houve entrevistados que sugeriram a realização de uma Semana do Júri por semestre, diante da constante dificuldade de se reservar pauta para este tipo de sessão.

Não houve clareza entre vários gestores sobre o que era a CTMPP e sobre sua existência em São Paulo. Alguns desconheciam totalmente a iniciativa, outros a confundiam com outros arranjos e reuniões em funcionamento, mas foram unânimes em afirmar que a proposta nunca foi formalmente apresentada. Após explicação sobre o modelo, não houve consenso sobre sua pertinência no estado. Alguns comentaram que não viam pertinência na participação do Tribunal de Justiça, no caráter perene ou perante outras colaborações interinstitucionais.

Quanto aos resultados obtidos, o cumprimento da Meta 2 foi de 56% dos inquéritos, sendo 202 com denúncia e 592 com arquivamento. Chama atenção a grande quantidade de

movimentações entre Ministério Público e Polícia Civil, 2.336 movimentações indicam uma insistência na tentativa de esclarecimento (ENASP, 2012). Em 2016 o percentual de cumprimento ainda em relação aos inquéritos anteriores a 2007 está em 90%.

Os percentuais de cumprimento inicial das primeiras metas do Judiciário foram mais modestos: 33% na Meta 3 e 36% na Meta 4. Já em relação à meta de 2015, até o momento o estado ocupa o segundo lugar nacional e com 86,5% de julgamento do estoque.

Como mencionado no início do capítulo, o estado vinha de uma grande queda nos índices de homicídio. De 2010 em diante variou ao redor de 10 e 11 por 100.000 habitantes até chegar ao mínimo histórico de 9 por 100.000 habitantes em 2015. Dado que a grande queda ocorreu antes da ENASP e que durante os anos de sua atividade mais intensa (2010 a 2014) as taxas flutuaram sem clara tendência, não é possível estabelecer relações diretas com a Estratégia.

Entre os elementos que a DHPP mencionou ter auxiliado o trabalho estavam a existência de uma equipe própria de peritos, a baixa rotatividade de seus profissionais, o gradual desenvolvimento de procedimentos operacionais padrão próprios e o investimento em recursos de tecnologia, como o início do uso de inquéritos eletrônicos compatíveis com os processos, todos fatores não diretamente vinculados à ENASP. As principais dificuldades se mantêm constantes na insuficiência de pessoal, especialmente peritos e investigadores, na resistência das testemunhas e na escassez de exames dependentes de bancos de dados ainda não consolidados no estado e no país, como identificação de fragmento de impressão digital ou comparação balística.

Tanto o Ministério Público quanto a Polícia Civil relataram haver boa relação entre os profissionais da DHPP e promotores das varas de crimes contra a vida. O Ministério Público foi a única organização a não apontar a falta de profissionais como um dos principais entraves, mas reconheceu a morosidade dos processos resultante do encadeamento das várias etapas e da dependência das provas testemunhais.

Destruar processos que se encontravam suspensos, no geral pela não localização de pessoas, foi considerado um dos principais desafios do Judiciário, assim como a coexistência de diversas prioridades, como os processos com réus presos. Também foram relatadas dificuldades com o fato de este sistema de metas não ser integrado nem ter o mesmo calendário do sistema do CNJ, gerando dois momentos e processos distintos de consolidação da informação.

Foi unânime a percepção de que para a manutenção da ENASP seria importante que tanto o grupo federal quanto o estadual mantivessem reuniões periódicas para cobrança, análise e comparação dos resultados, assim como para propiciar trocas que induzissem novas práticas estaduais, sendo inclusive mencionada a possibilidade de vinculação de repasses.

Apesar de ser citada uma boa relação interinstitucional no estado, iniciativas que fomentem uma maior integração foram valorizadas. As sugestões de alterações de metas também se referiam a focos mais integrados, com mais indicadores e procedimentos voltados para a melhoria da qualidade do processamento, como metas de inquéritos denunciados, adesão a POPs, integração de bancos de dados, alimentação dos cadastros nacionais unificados, transição para inquéritos e processos eletrônicos etc.

Cabe mencionar que o Ministério Público de São Paulo tem exercido papel relevante no planejamento e início da execução da nova meta ENASP voltada para o processamento de feminicídios.

5.2.3.4 Análise da amostra de processos

A amostra de processos, obtida conforme descrito na seção metodológica, analisou 149 processos de homicídio que somavam 194 vítimas com informações coletadas entre maio e agosto de 2016 e consideradas até a primeira sentença, não incluindo possíveis recursos. Mesmo com a leitura dos processos, houve casos em que nem todas as informações estavam presentes, a classe frequentemente não estava atualizada e houve casos em que, por exemplo, relatórios de inquérito ou arquivamento eram assinados sem constar a data. Mesmo assim, de modo geral, a informação constante permitiu o preenchimento das variáveis selecionadas. O status corrente e a data de distribuição dos processos e foram os seguintes:

Tabela 6: Status dos processos que compõem a amostra de São Paulo no momento da pesquisa.

STATUS DO PROCESSO	CONT.
ARQUIVADO	102
EM CURSO	44
SUSPENSO	3
TOTAL GERAL	149

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7: Ano de distribuição dos processos que compõem a amostra de São Paulo.

DATA DE DISTRIBUIÇÃO	CONT.	%
NÃO CONSTA	6	4%
2009	16	11%
2010	23	15%
2011	18	12%
2012	23	15%
2013	25	17%
2014	16	11%
2015	20	13%
2016	2	1%
TOTAL	149	100%

Fonte: Elaboração própria.

Dentre estes casos, 91 incluíam homicídios consumados, 58 tentados, 9 eram mortes suspeitas, 6 evoluíram morte decorrente de intervenção policial (MDIP), 5 suicídios e 3 indicavam atropelamento por motorista embriagado. Entre as vítimas, 80% eram do sexo masculino, 13% do sexo feminino e 8% não tiveram o sexo identificado. A maioria dos casos (60%) ocorreu de noite ou de madrugada, sendo que 67% ocorreu em via pública, 16% em residências, 5% em hospitais (podendo ser local de deslocamento após a ocorrência) e 4% em bares ou casas noturnas. Apenas 9% resultaram em prisão em flagrante e 34% tinham autoria conhecida no momento do registro do BO. Apenas seis Distritos Policiais (DPs) apresentaram quatro ou mais ocorrências: Campo Limpo, Capão Redondo, Parque do Carmo, Lageado, Jardim Mirna e Parque Santo Antônio. Este perfil de vítimas, horário, tipo de local e região geográfica das ocorrências coincidem com o perfil dos homicídios cometidos na capital (Sou da Paz, 2013).

Dada a existência da DHPP no estado, o inquérito policial pode seguir três caminhos diferentes: ser aberto diretamente na delegacia especializada, ser aberto e concluído no distrito territorial, no geral, nos casos em que há evidências claras de autoria do crime não requerendo investigações complexas. A terceira opção é a abertura de inquérito na delegacia distrital e posterior encaminhamento para a DHPP, tanto por requerimento do delegado distrital quanto

do Ministério Público caso considerem que a equipe da delegacia distrital não foi capaz de avançar eficazmente nas investigações.

O tempo entre a data da ocorrência e instalação do primeiro inquérito quando instalado na territorial foi em média 23 dias, mas apresentou mediana de 3 dias, apontando para a grande distorção de 5 casos extremos que ultrapassaram os 100 dias. Entre os casos de instalação direta pela DHPP a média é de 2 dias, sendo a mediana menor que um dia transcorrido entre o BO e a instalação do inquérito.

Entre as ocorrências da amostra, 37% dos inquéritos foram iniciados e concluídos pela delegacia distrital. Entre as que tiveram início na distrital e posteriormente foram encaminhadas a DHPP, a média de tempo para essa troca de competências foi de 209 dias, havendo casos de encaminhamento imediato e outros de extrema demora contando mais de 1.000 dias antes de serem transferidas, resultando em uma mediana de 63 dias. Apesar de ser compreensível haver um primeiro esforço de investigação pela delegacia distrital, a mediana de 63 dias é preocupante uma vez que tanto entre os entrevistados quanto na literatura específica é praticamente unânime a importância do tempo transcorrido para o aumento da dificuldade de conduzir uma investigação, tanto pela disponibilidade de provas técnicas quanto de mobilização e localização das testemunhas e suspeitos.

Quanto ao andamento das investigações, foi corroborada a percepção retratada pelos entrevistados de que há excessiva dependência das provas testemunhais. Em apenas 39% dos casos houve menção de que a PM preservou o local do crime, em 53% não houve menção à preservação do local, informação que poderia fundamentar o requerimento de perícias adicionais ou relativizar a confiabilidade das provas obtidas no local. Em 48% dos casos a perícia de local foi realizada e em outros 7% foi solicitada, mas sem menção posterior à sua realização. Em 45% dos casos não houve perícia do local, apesar de entrevistados da polícia civil terem mencionado que esta é uma das perícias mais importantes para o andamento do inquérito.

Em 3 ocorrências não houve menção a exames periciais, em 11 ocorrências o único exame mencionado é o necroscópico e em 27 há apenas exames de lesão corporal ou corpo de delito, essenciais para a materialidade do crime. Os exames adicionais mais comuns foram os de objeto do crime (mesmo considerando que em 36 dos 84 casos cometidos com armas de fogo não foi solicitado exame da arma nem de projétil) seguidos pelos toxicológicos e dactiloscópicos. Foi possível notar quantidade relevante de casos em que foi pedida

identificação da propriedade de linhas telefônicas e a existência de uma equipe especializada neste trâmite dentro da Polícia Civil, fato que pode estar facilitando o acesso a esta informação. Houve apenas 2 casos de reconstituição simulada e análise de DNA.

Foram muito frequentes os casos em que o inquérito se manteve paralisado à espera de laudos periciais, sendo este o fundamento de diversos pedidos de dilação de prazo. Apesar da insistência dos delegados e promotores na juntada dos respectivos laudos, foi possível observar que em raros casos estes laudos foram decisivos para confirmar ou alterar a linha de investigação adotada. Na maioria dos casos eram exames básicos para constatar materialidade, procedimentais pela apreensão de objetos ou para corroborar indícios já coletados por outras vias, como a *causa mortis* indicada por lesões aparentes.

Apesar destes exames serem fundamentais, nota-se necessidade de aprofundar o impacto das perícias na condução dos inquéritos, seja pela melhor preservação do local do crime, permitindo, por exemplo, a coleta de amostras para análise de DNA, pela maior dotação de recursos para perícias mais complexas, como análise de fragmentos de digitais de bancos de dados balísticos e reconhecimento facial, ou também pela maior integração e capacitação de policiais civis e peritos, de forma a qualificar o tipo de exame requisitado em cada perfil de ocorrência.

Entre os inquéritos que tramitaram apenas nas delegacias territoriais, a média de tempo para suas conclusões foi de 501 dias com mediana de 297 dias. Entre os que tramitaram na DHPP, tanto transferidos como registrados diretamente, a média foi de 559 e a mediana 467, sendo necessário considerar que houve situações em que a DHPP recebeu o caso após a transferência da distrital. Estas diferenças precisam ser ponderadas por dois fatores: as distritais deveriam estar tratando apenas dos casos mais simples e no tempo da DHPP estão inclusos os períodos de transferência das distritais.

Entre os 149 casos, 3 ainda não tinham inquérito policial concluso, sendo que estes crimes haviam ocorrido há 316, 529 e 1.260 dias no momento desta pesquisa e estavam todos com equipes da DHPP. Entre os demais casos, a média de tempo transcorrida entre o crime e o encerramento do inquérito foi de 539 dias com mediana de 406. Mesmo considerando a mediana, o prazo processual de 30 dias é extrapolado 13 vezes. Tanto a média quanto a mediana estão acima das encontradas na pesquisa de 2013 que comparou 5 capitais (não incluindo São Paulo).

Em relação à atuação do Ministério Público, em 21% dos casos foi constatada a solicitação de diligências adicionais por parte do MP sendo as mais frequentes: solicitação de perícias adicionais, novas oitivas, juntada de inquéritos policiais militares (IPMs) relacionados e remessa a DHPP, além de frequentes solicitações de envio de laudos atrasados. Dos 142 processos que alcançaram esta fase, 92 (62%) foram arquivados e 50 (34%) denunciados. Dentre os arquivados, 63% foram por falta de evidências, em 12% não foram encontradas evidências de crime, em 3% uma das partes havia morrido ou a vítima não fora localizada, em 3% houve desclassificação do crime para outra categoria e em 8% houve excludente de legítima defesa. Dada a alta porcentagem de inquéritos arquivados por falta de provas, seria de se esperar uma participação maior do MP no sentido de orientar e ampliar a capacidade investigativa da Polícia Civil, havendo muitos casos em que o promotor não fez nenhuma elaboração sobre o relatório do delegado apenas acompanhando-o em poucos parágrafos.

Além dos 3 inquéritos inconclusos, há mais 4 processos ainda sem posicionamento do MP em relação à denúncia ou arquivamento. Entre aqueles que tiveram relatório do promotor, a média de tempo entre encerramento do inquérito e este posicionamento foi de 77 dias com mediana de 20 dias, apontando para casos de grandes extrapolações de prazo que contrastam com importante quantidade de casos de cumprimento do prazo processual estabelecido em 15 dias nos casos sem prisão provisória.

Todos os processos foram distribuídos às 4 varas do júri da capital. As solicitações de arquivamento e denúncia foram analisadas por 45 magistrados diferentes, não tendo sido possível fazer análises relevantes por magistrado. No momento da pesquisa apenas um processo tinha parecer do Ministério Público e aguardava aceite do juiz ao menos há 3 meses. Entre os demais casos, a média de tempo desta etapa foi de 10,4 dias com mediana de 7, sendo o prazo processual de 5 dias.

Desconsiderados os inquéritos pendentes e arquivamentos, 50 processos prosseguiram com denúncia, sendo que 31 (62%) deles haviam começado seu processamento já com autoria conhecida. Entre estes, apenas 10 (20%) foram pronunciados, 4 (8%) desclassificados, sendo um dos casos de direção embriagada e os demais de desavença interpessoal. 2 casos (4%) tiveram decisão pela extinção da punibilidade por óbito, 1 caso (2%) de desavença interpessoal doméstica foi impronunciado, 2 (4%) estão suspensos porque o réu se encontra foragido e 31 (62%) aguardam decisão. Entre aqueles pronunciados, a média de tempo entre o aceite da

denúncia e esta sentença foi de 385 dias com mediana de 314, em forte contraste com o prazo processual de 60 dias.

Destes casos, 8 chegaram a uma sentença do júri, 5 (62%) foram condenados, 1 (12%) foi absolvido, 1 teve extinção de punibilidade por óbito e 1 foi desclassificado. O tempo médio transcorrido entre a pronúncia e a decisão do júri foi de 561 dias com mediana de 531 dias. Somando o tempo total de processamento desde a data do crime até a sentença do júri obtemos uma média de 1.248 dias (3,4 anos) e mediana de 1.337 dias (3,7 anos).

Em relação aos processos digitais, não foi possível identificar se apresentaram a esperada maior celeridade na fase judicial, dado o fato de que nenhum deles alcançou a fase de pronúncia, ao contrário do que era esperado, uma vez que metade destes processos foi distribuído até 2014. Nas etapas anteriores, inquérito, denúncia e aceite do magistrado, estes processos apresentaram médias e medianas, no geral, ligeiramente acima da média geral: média de 703 e mediana de 390 dias para encerramento do inquérito; média de 90 e mediana de 16 dias para denúncia ou arquivamento, média de 13 e mediana de 9 dias para aceite do magistrado.

Dada a pequena quantidade de casos com pronúncia e sentença do júri, traçamos um perfil destes casos em busca de padrões. Os processos tinham distribuição territorial, de varas e magistrados que não permitiram estabelecer relação com esses fatores. Chama atenção que 8 dos 10 casos tramitaram apenas em delegacias territoriais, apontando para a existência de uma ocorrência de menor complexidade. Este indício é reforçado por diversos fatores sobre-representados nestes casos em relação à amostra: 6 dos processos eram de homicídios tentados, havendo possibilidade de depoimento da vítima; em 7 ocorrências já foi registrada a existência de uma autoria conhecida, sendo que em 4 houve flagrante; apesar de a distribuição de tipos de local do crime não ser diferente, há maior quantidade (50%) ocorreu durante a tarde, aumentando a probabilidade de haver testemunhas e, por fim, 8 dos casos eram de desavença interpessoal e 1 de feminicídio, dinâmicas que também facilitam a identificação dos envolvidos.

A proporção de locais de crime preservados e periciados, assim como de quantidade e complexidade de laudos solicitados, não destoa dos demais havendo apenas uma reconstituição simulada, reforçando o suposto subutilizado impacto das perícias. A proporção de casos em que o Ministério Público foi acionado pela investigação ou se prontificou a solicitar exames adicionais também se manteve dentro do padrão geral. Há maior proporção de uso de arma branca (50%), indicando tanto para a maior proporção de casos interpessoais quanto para outro perfil de perícias realizadas.

A proporção do sexo das vítimas e réus não destoa do perfil geral (30% das vítimas mulheres e todos os réus homens), mas a cor das vítimas aponta para um recorte racial preocupante. A proporção geral é invertida, 70% das vítimas que tiveram seus casos esclarecidos eram brancas sinalizando um possível viés demográfico.

Em 4 processos o réu foi mantido preso, fator que torna a excessiva demora ainda mais grave. Diante disso, não espanta que parte dos réus tenha, após a sentença, sido colocada em regime semiaberto ou aberto para cumprimento da pena, uma vez que seu tempo detido já o autorizava aceder a progressão na execução.

Em 4 dos casos, ou 50% dos que alcançaram essa fase, foi registrada necessidade de remarcação de audiência do júri. Destes 4 casos, 3 tiveram tempo de processamento muito superior à média, corroborando os relatos de entrevistados de que este é um fator importante nas dilatações de prazo.

Entre estes processos, 2 chamaram atenção. O primeiro foi uma investigação robusta sobre um estuprador em série que assassinara uma das vítimas e tentara assassinar outras três. A investigação identificara um suspeito que, após diligências adicionais, se mostrou infundado e logrou identificar o autor condenado. Este caso também relembra a existência da pressão social e midiática como fator relevante na resolução dos casos.

O segundo foi de um feminicídio em que o ex-companheiro de uma mulher, contra o qual ela já havia registrado diversos BOs, assassinou-a ateando-lhe fogo, sinalizando para um caso que pode apontar para falhas anteriores dos sistemas de justiça e segurança em garantir a integridade desta vítima. O fluxograma abaixo retrata o processamento dos casos que compuseram esta amostra.

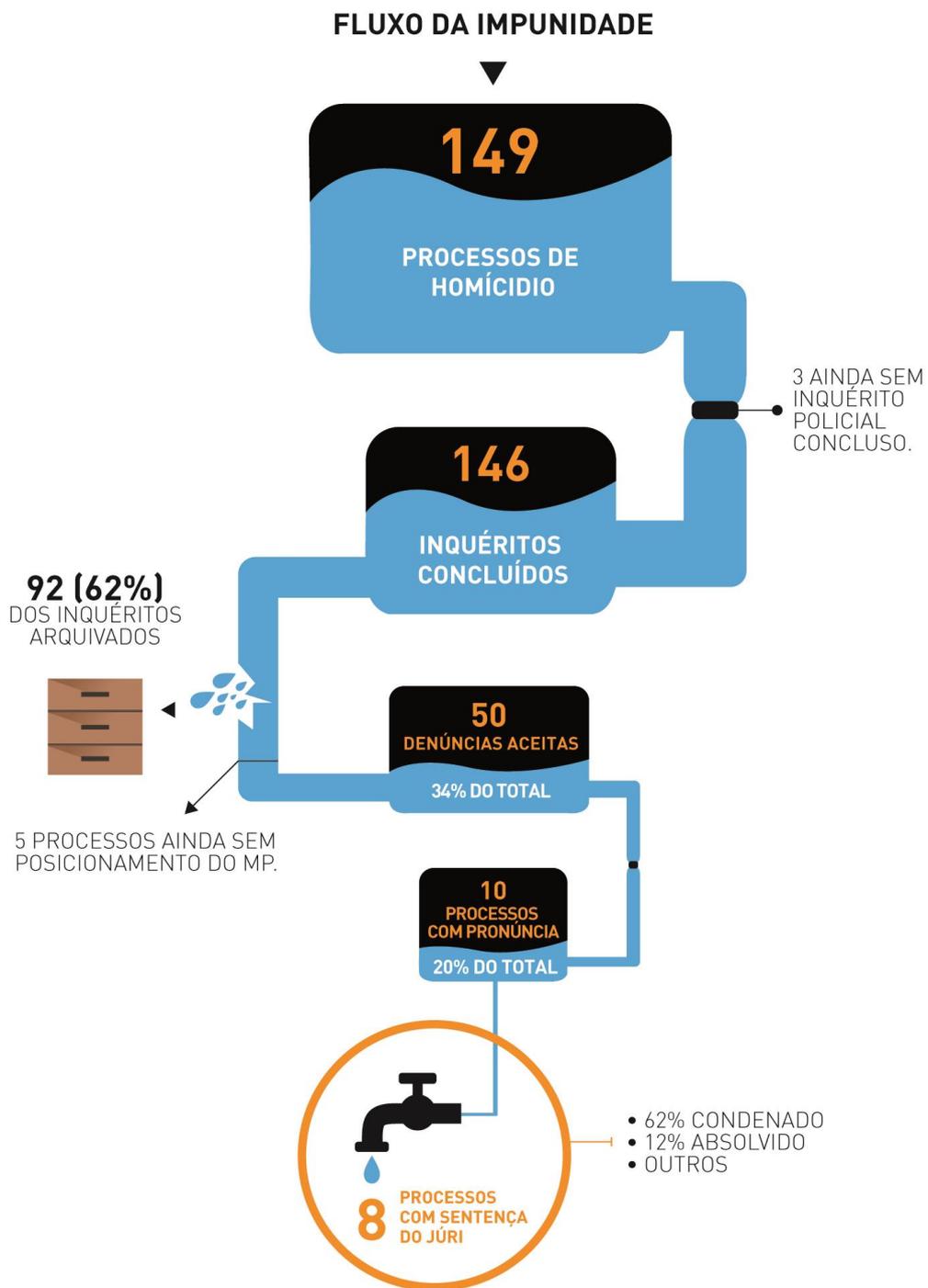


Figura 32: Representação do processamento da amostra de São Paulo

5.2.3.3 Análise dos tempos dos processos de homicídio

Como neste estado há uma seção de distribuição de processos no DJE, não foi necessário construir duas bases de dados. Para realizar as estimações, utilizamos uma amostra aleatória de 1.179.977 processos criminais no estado de São Paulo, que por sua vez foi obtida de uma lista de 8.723.469 processos do DJE-SP. Na amostra, temos 6.506 processos de homicídio fazendo parte dessa subpopulação de processos distribuídos entre 2009 e 2015¹⁵.

A Tabela 6 mostra os resultados dos inquéritos observados na amostra. Verifica-se que no TJSP mais da metade dos inquéritos concluídos resultam em denúncia, indicando que, mesmo que este número não seja diretamente comparável com os 8% levantados pela SENASP, a impunidade nos processos de homicídio paulistas é muito menor do que a encontrada em Alagoas, onde dos inquéritos analisados 68,8% resultaram em arquivamento.

Tabela 8: Resultados dos inquéritos observados na amostra.

Resultado	Frequência	%
Denúncia	3199	49.2
Arquivamento	2689	41.3
Censurados	618	9.5
Total	6506	100.0

Fonte: TJSP. Elaboração própria.

A Figura 33 mostra a curva de sobrevivência do TPO. A mediana é de pouco menos de um ano, o primeiro quartil é de 38 dias e o terceiro, de 2 anos. Analisando o gráfico, nota-se também que este tempo está em conformidade com o estimado nos demais tribunais.

¹⁵ A lista abrange todos os processos das páginas do DJE-SP que contenham algum processo criminal. Baixamos no total 1.179.977 processos desta lista, dos quais 8.604 eram de homicídio.

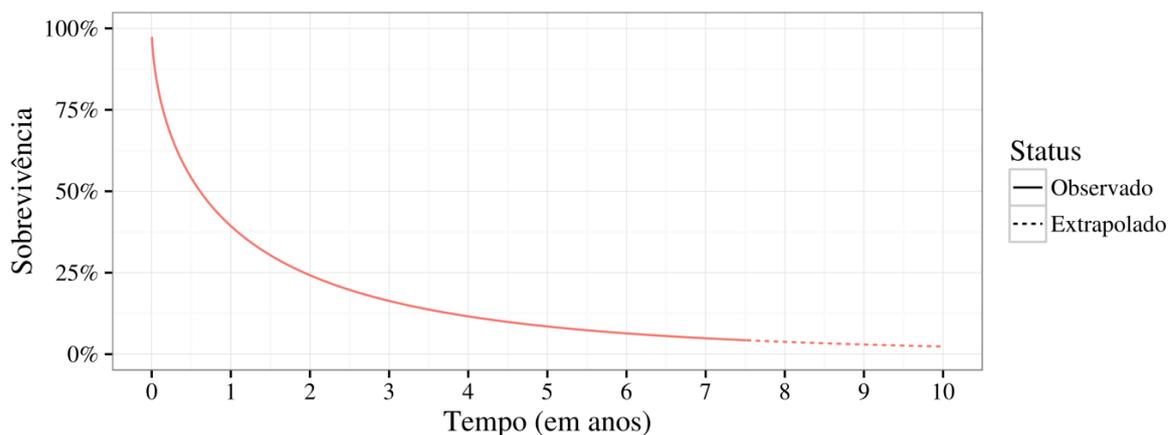


Figura 33: Tempo entre início da fase judicial e o fim do IP

Considerando somente os casos completos com denúncias – o que certamente subestima os tempos –, o TPO mediano cai para 30 dias. Além disso, se assumirmos que todos os casos vazios seriam futuras denúncias – o que certamente superestima os tempos, o TPO mediano é de 105 dias. A estimativa pontual do tempo mediano entre distribuição e denúncia é de 80 dias.

Ampliando a discussão sobre o tempo decorrido até o final do inquérito em cada desfecho de inquérito, a Figura 34 mostra as curvas de sobrevivência de acordo com o desfecho. Note que o tempo associado a uma denúncia é muito menor do que o associado a um arquivamento, sugerindo uma correlação positiva entre taxa de arquivamento de inquéritos e duração da investigação.

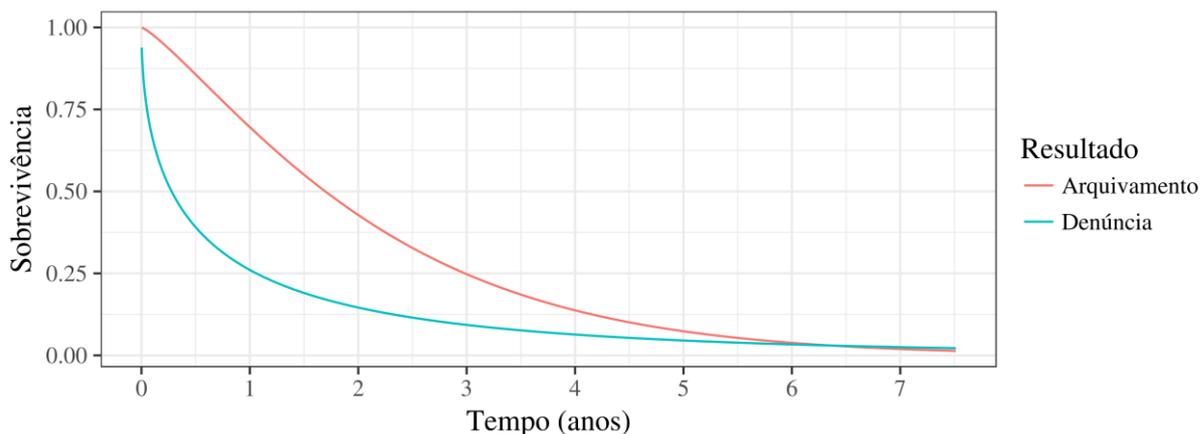


Figura 34: Curva de sobrevivência do TPO de acordo com o desfecho do inquérito.

A Figura 35 mostra a evolução das medianas do TPO para processos distribuídos em cada ano. É possível perceber mudanças nas medianas observadas, mas as alterações não seguem um padrão claro, sugerindo que não houve mudança significativa neste tempo. Esta

conclusão também é esperada pois, conforme mencionado na análise das atividades, não houve relato de mobilizações extraordinárias realizadas pela Polícia Civil ou MP.

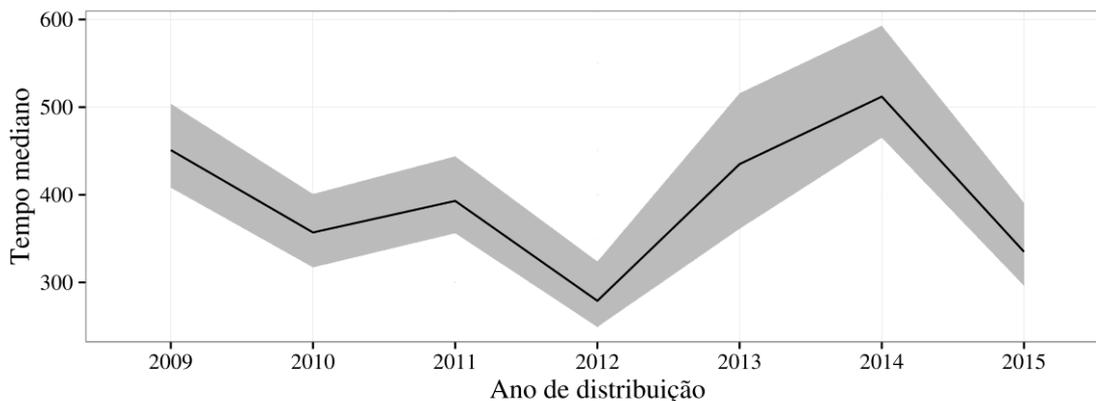


Figura 35: Medianas dos tempos entre a distribuição e o fim do IP, para cada ano de distribuição.

A Figura 36 mostra o efeito da digitalização de processos no TPO. A mediana do TPO é de menos de dois meses nos processos digitais, enquanto a dos físicos passa de meio ano. Como observamos um resultado similar no TJAL, podemos concluir que a digitalização é um importante avanço na fase de investigação dos processos.

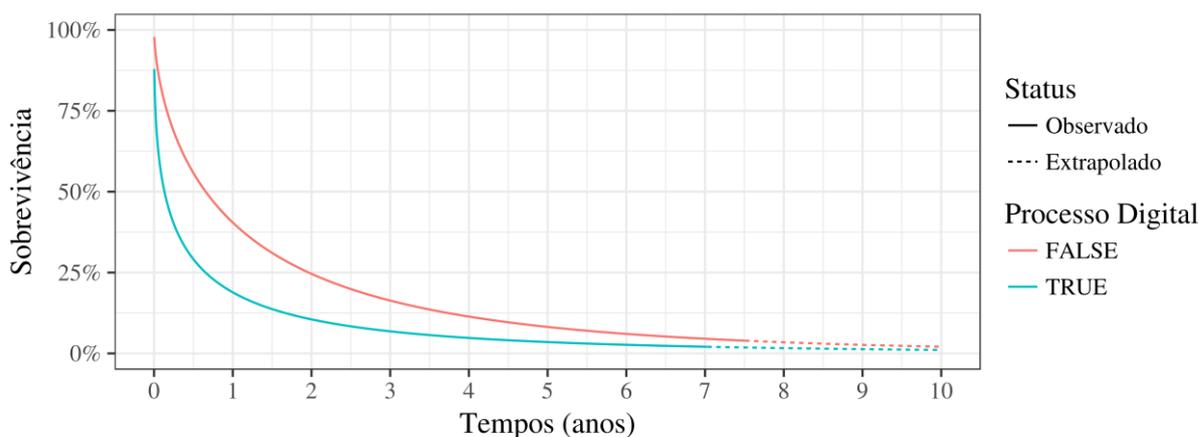


Figura 36: Curva de sobrevivência do TPO para processos digitais e físicos

A Figura 37 mostra a evolução da probabilidade de denúncia ao longo dos anos. É possível notar um aumento significativo na probabilidade após 2012, e com uma tendência de subida, chegando a quase 80% em 2015. Esse resultado é muito positivo para o TJSP, indicando que a gestão na fase inquisitória do processo está trazendo bons resultados.

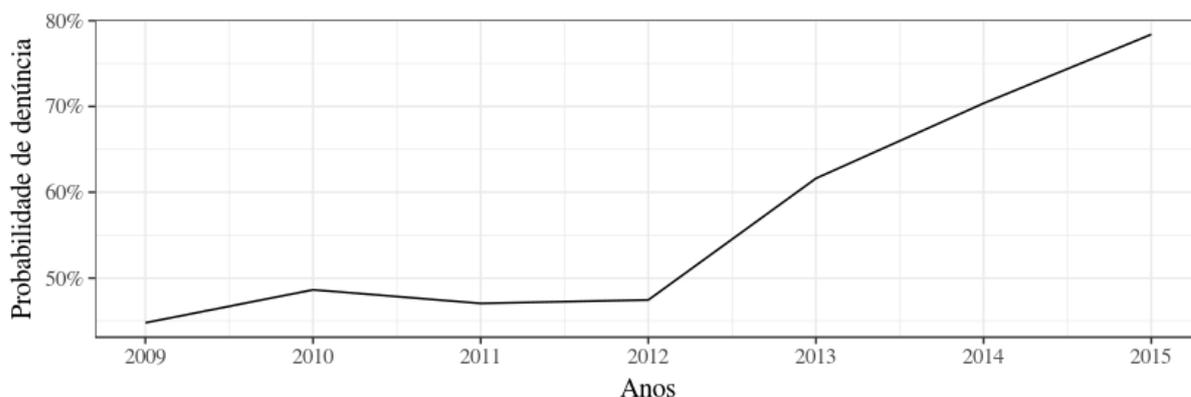


Figura 37: Probabilidade de denúncia ao longo dos anos.

O TOD envolve a análise dos autos e o aceite da denúncia pelo juiz. Na amostra, observamos que a quantidade de denúncias não recebidas é negligenciável. A Figura 38 mostra a distribuição do TOD. É possível observar que 12% dos processos apresentam TOD igual à zero e que mais que 75% dos processos duram menos de um ano. A mediana observada é de 16 dias.

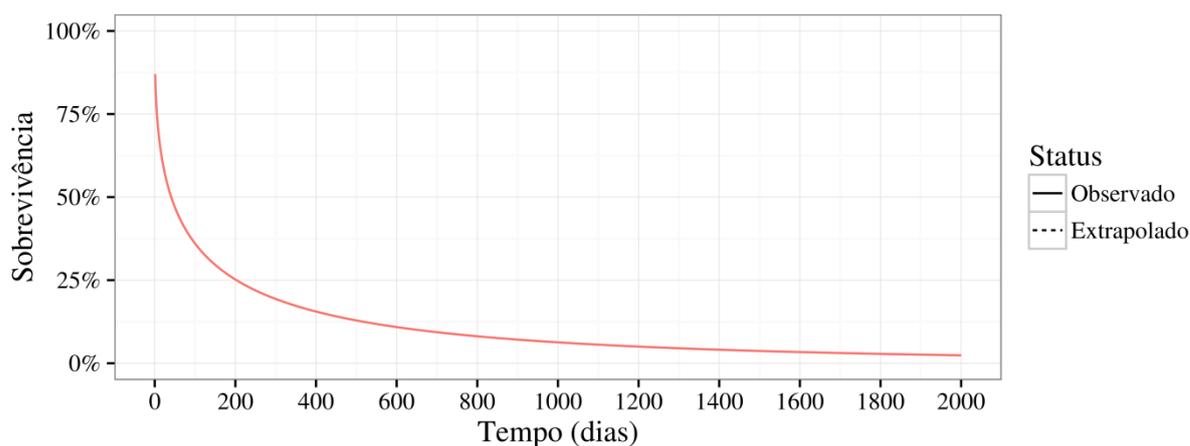


Figura 38: Curva de sobrevivência do TOD dos processos do TJSP.

A Figura 39 mostra a evolução das medianas do TOD para processos distribuídos em cada ano. É perceptível uma queda nos tempos ao longo dos anos, indicando uma melhora na interação entre promotores e juízes nessa fase do processamento de homicídios. Não podemos afirmar se esse efeito é um resultado da ENASP ou não, pois a queda vem sendo observada desde 2009.

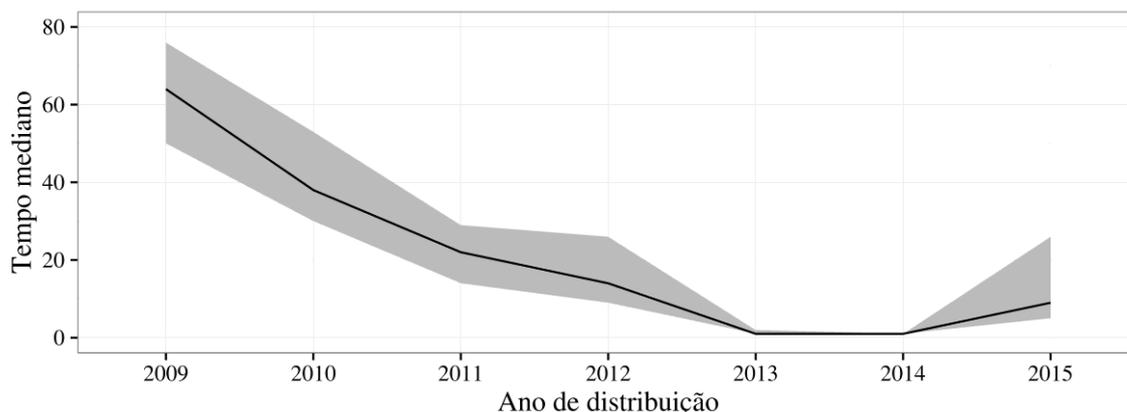


Figura 39: Medianas de TOD separadas por ano de distribuição dos processos do TJSP.

A fase de instrução do processamento de homicídios é um gargalo por conta da elevada quantidade de reagendamentos da audiência. As redesignações acontecem pela falta de testemunhas ou problemas envolvendo cartas precatórias, entre outros motivos. A Figura 40 mostra a distribuição do TDA. Na amostra, observamos audiências que demoraram mais de seis anos para se realizarem. A mediana observada é de 158 dias e o terceiro quartil é de aproximadamente um ano.

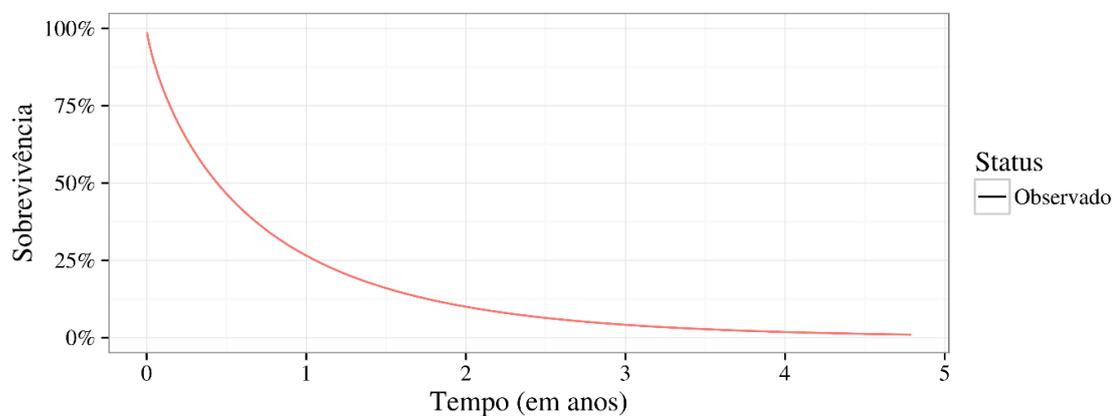


Figura 40: Curva de sobrevivência do TDA.

A Figura 41 mostra a evolução das medianas do TDA para processos distribuídos em cada ano. Nessa fase também identificamos uma queda gradual nos tempos ao longo dos anos.

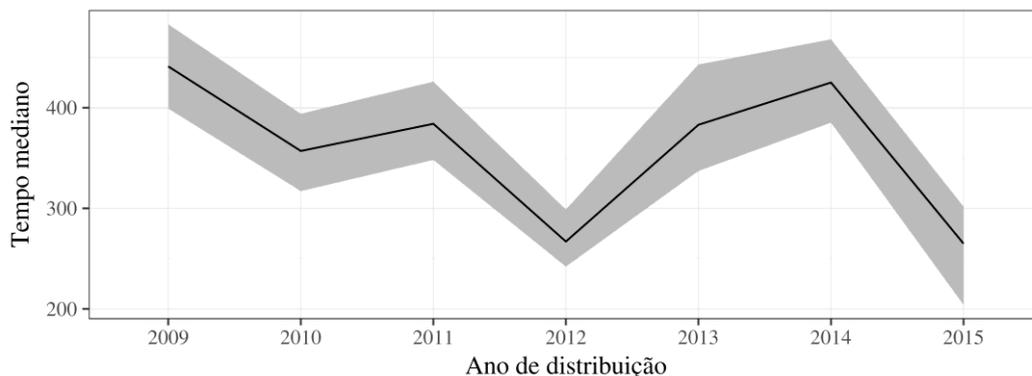


Figura 41: Medianas dos tempos entre recebimento da denúncia e primeira AIJ, para cada ano de distribuição.

O efeito da digitalização se encerra na fase investigativa. Como podemos ver na Figura 42, os TDAs são praticamente os mesmos para processos digitais e físicos. É possível notar inclusive que os processos físicos de até um ano são um pouco mais rápidos que os digitais, relação que se inverte depois do primeiro ano.

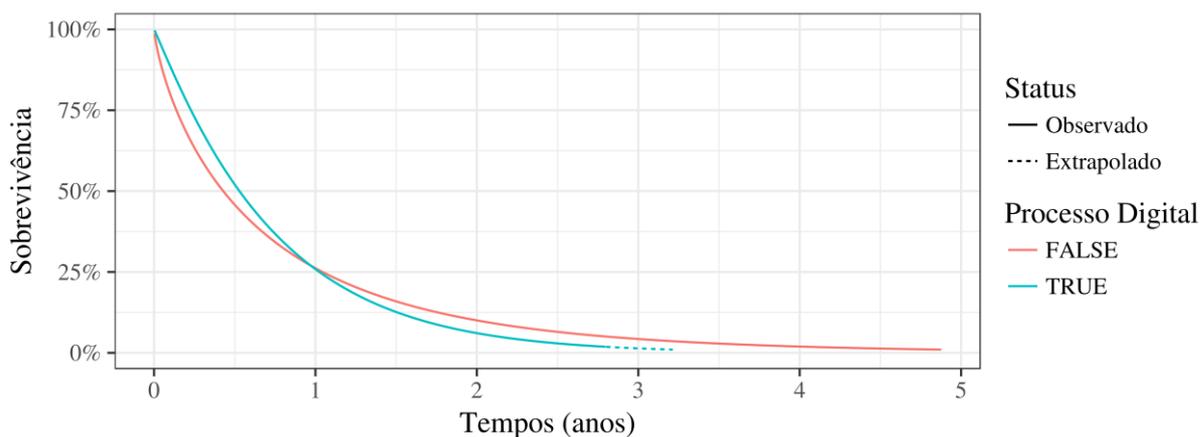


Figura 42: Curva de sobrevivência do TDA para processos físicos e digitais.

A Figura 43 mostra a distribuição do tempo entre a primeira AIJ e a sentença. A mediana do tempo é de aproximadamente um ano. A Figura 44 mostra as medianas dos tempos ao longo dos anos. Podemos observar uma queda considerável nas medianas, principalmente entre 2011 e 2012. Além disso, parece que o tempo mediano está se estabilizando num patamar entre 150 e 200 dias. Esses resultados podem indicar um efeito positivo da ENASP, já que a queda mais significativa ocorreu entre 2011 e 2012. No entanto, os intervalos de confiança têm grande amplitude e não nos permitem tomar conclusões nesse sentido.

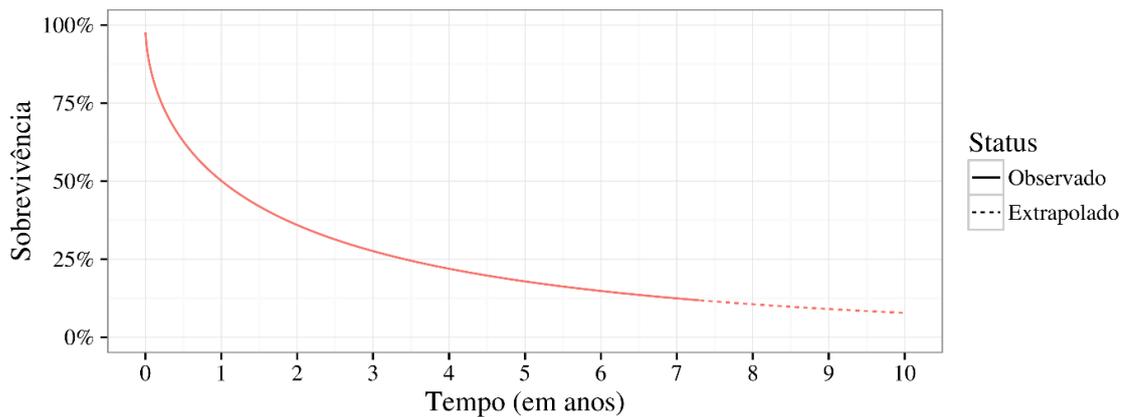


Figura 43: Medianas dos tempos entre a primeira AIJ e a sentença, para cada ano de distribuição

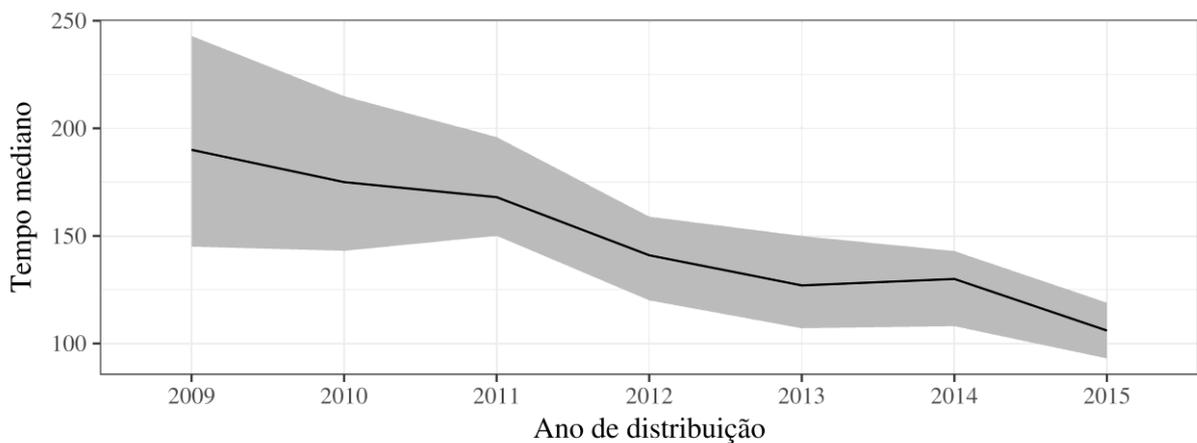


Figura 44: Medianas dos tempos entre a primeira AIJ e a sentença, para cada ano de distribuição.

Uma análise complementar de interesse para a pesquisa é a proporção de pronúncias e o acompanhamento dessa proporção ao longo dos anos. Infelizmente, por conta dos problemas de documentação e alta proporção de censuras fizeram com que as estimativas ficassem muito instáveis. Por isso, para evitar conclusões apressadas, decidimos omitir essa análise do estudo e trabalharemos essas quantidades com maior detalhe em pesquisas futuras.

Para estudar o tempo entre a sentença e a primeira sessão do júri, devemos considerar somente os casos em que houve sentença de pronúncia. No entanto, temos 513 casos em que foram identificadas sentenças, mas não conseguimos detectar se houve pronúncias ou não, sendo esta verificada em 625 casos.

A inclusão ou não dos 513 casos muda a inferência sobre os tempos de forma significativa. Por um lado, utilizar somente os casos com pronúncia pode subestimar o TSJ, por desconsiderar boa parte das censuras. Por outro, utilizar todos os 513 casos iria nos levar a considerar processos finalizados na sentença como censurados, o que não é de nosso interesse.

A partir da análise dos resultados, decidimos desconsiderar os casos com sentença desconhecida. No entanto, ressalvamos que o TSJ deve ser olhado com cuidado.

A Figura 45 mostra a distribuição do TSJ. A mediana estimada é de 239 dias, o primeiro quartil de 21 dias e o terceiro de 589 dias. Note que, mesmo potencialmente subestimado, o tempo mediano é elevado. A diferença entre os terceiro e primeiro quartis é a mais alta dentre todos os tempos estudados no TJSP.

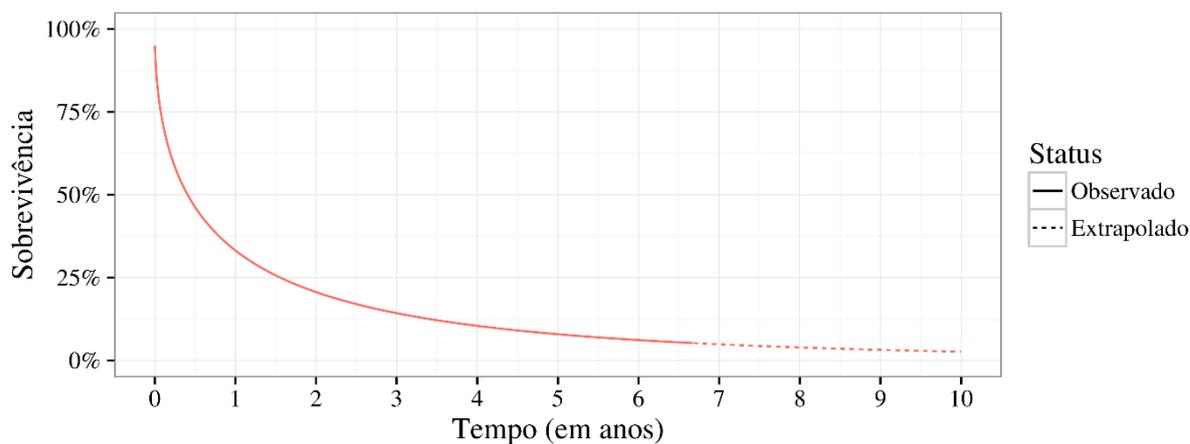


Figura 45: Curva de sobrevivência das medianas entre a primeira AII e a sentença.

5.2.3.5 Conclusões

No estado de São Paulo foi possível perceber que os resultados encontrados na amostra, no geral, corroboram as percepções gerais dos entrevistados quanto às principais dificuldades no processamento de homicídios. O grande gargalo no prosseguimento da persecução penal está na relatoria do inquérito policial. Poucos foram os casos em que a atuação do promotor conseguiu reverter uma recomendação de arquivamento. Já desconsiderando os inquéritos inconclusos, nesta fase 65% dos casos foram arquivados. Mesmo descontando as ocorrências (minoritárias) de mortes suspeitas confirmadas e de casos de suicídio, é um percentual muito elevado de casos de homicídio tentado ou consumado para os quais o Estado não deu nenhuma resposta.

Nesta fase foi constatada porcentagem preocupante de casos com local do crime não preservado, grande demora no recebimento dos laudos solicitados e pouca efetividade das perícias realizadas. É preocupante o fato de que 62% das denúncias foram referentes a inquéritos com indicação de autoria conhecida já no primeiro registro do BO e que esta fase,

do crime até a finalização do inquérito, seja uma das mais demoradas com mediana de duração ao menos 13 vezes maior do que o prazo processual.

Em relação à fase de análise do relatório pelo Ministério Público, foi a única cuja mediana mostrou-se dentro do prazo processual, apesar de a média ter extrapolado este prazo indicando para a existência de importantes casos discrepantes. Foi observada, no entanto, pouca efetividade na participação do MP em suas contribuições para qualidade e direcionamento do inquérito, assim como em sua função de controle da atividade policial.

Quando o processo vence a fase de denúncia, o grande desafio foi a excessiva demora das fases judiciais que, na prática, acaba funcionando como um segundo gargalo. A escolha da pesquisa por não selecionar apenas casos julgados foi consciente para retratar a quantidade de processos represada nas fases anteriores. Apesar de no momento desta escolha a equipe estar ciente de que isso resultaria na análise de menos casos finalizados, ainda assim a pequena quantidade de casos com pronúncia (13% teriam vencido esta etapa) e com sentença (5% do total) foi surpreendente considerando que ao menos 70% da amostra eram de casos distribuídos entre 3 e 6 anos da data de realização da pesquisa.

O fato de transcorrer, como mediana, 314 dias entre o aceite da denúncia e a pronúncia e, em seguida, mais um ano e meio até a decisão do júri precisa ser trabalhado com atenção. É uma fase que demanda mais pesquisas qualitativas para identificar meios de mitigar as dificuldades enfrentadas pelos operadores, tanto de alegada falta estrutural de profissionais quanto de dificuldade de mobilizar as pessoas relacionadas ao processo diante da escassez das provas técnicas. Também é preciso mencionar que a existência de ao menos 3 casos de extinção de punibilidade por óbito indica necessidade de atenção à segurança dos envolvidos, tanto dentro quanto fora do sistema prisional.

A perspectiva da análise desta amostra era de verificar se havia diferenças representativas entre os processos iniciados antes e depois da ENASP usando como corte a data de 2012, ano em que teria terminado a primeira fase de mobilização da Estratégia. No entanto, dada a pequena quantidade de casos que chegaram a uma conclusão e o fato de que apenas um deles foi distribuído posteriormente a esta data, não foi possível notar alterações ou relacionar fatores do processamento com a execução da ENASP. Foi possível, no entanto, notar que muitas das dificuldades apontadas no primeiro diagnóstico da Estratégia se mantêm presentes, assim como foi viável avançar em especificidades do estado que podem subsidiar políticas mais direcionadas.

O tempo total médio identificado nesses escassos casos conclusos, de 1.248 dias, é menor do que as médias aferidas pela pesquisa que comparou outras 5 capitais (RIBEIRO et al., 2014) que obteve médias entre 2.058 e 3.403 dias. Ainda assim é uma situação muito grave que requer políticas específicas, uma vez que já se tem maior clareza sobre os pontos de entrave.

Em relação aos tempos dos processos obtidos via extração, identificamos mudanças significativas nos tempos de tramitação das fases associadas a alguma ação do poder judiciário, tais como o aceite da denúncia no TOD, a realização de audiências no TDA e a expedição de sentenças em TAS e TSJ. A Tabela 9 mostra os tempos medianos estimados. Vale mencionar que, dentre os tribunais estudados, a tramitação de homicídios no estado São Paulo se mostrou a mais veloz ao final do estudo, considerando como métrica de celeridade a duração de cada fase individualmente. Destacamos também o aumento significativo na probabilidade de denúncia ao longo dos anos, que é um resultado muito positivo.

Tabela 9: Tempos medianos de cada fase processual dos processos do TJSP, separados por ano de distribuição.

Ano	TPO	TOD	TDA	TAS	TSJ
2009	441	64	190	903	1091
2010	357	38	175	586	774
2011	384	22	168	443	640
2012	267	14	141	265	470
2013	383	1	127	162	413
2014	425	1	130	140	180
2015	265	9	106	145	145

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 46 mostra o volume de audiências e sessões ao longo dos anos, da mesma forma que nos outros tribunais. No primeiro gráfico é possível verificar claramente que o existe um período de maior movimentação destes processos entre 2013 e 2014. Em 2015, o volume de audiências começou a cair, indicando um possível fim dos esforços. A mesma observação pode ser feita com relação às sessões do júri. Verificamos um aumento significativo no número de sessões realizadas de 2013 em diante e que aparentemente os esforços se encerraram somente em 2016.

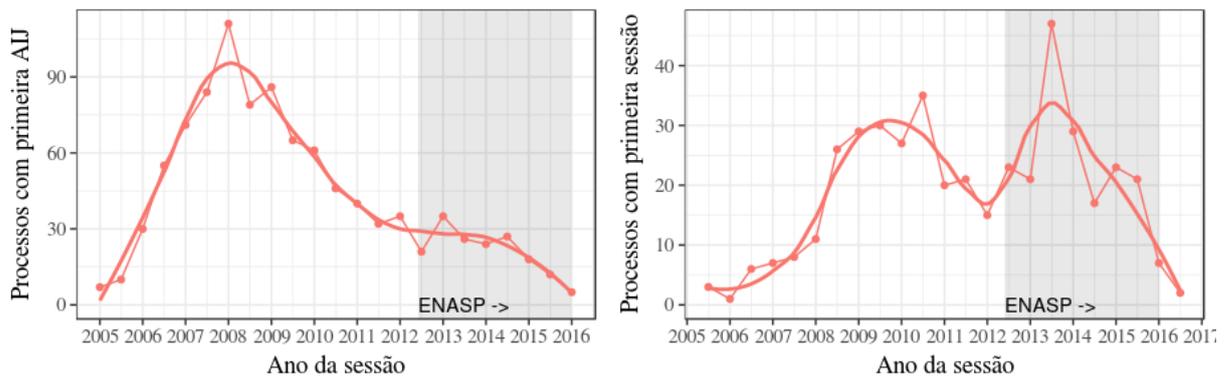


Figura 46: Volume de AIJs e sessões do júri ao longo dos anos.

Em relação à execução geral da ENASP, foi possível perceber que o fato de algumas das instituições terem participado da criação da Estratégia tem impacto em sua legitimidade junto aos operadores. O modelo de gestão descentralizada parece o mais adequado à realidade e dimensão do estado. Ainda assim, e apesar de o estado ter iniciado a Estratégia com um estoque pequeno de inquéritos, não conseguiu finalizá-lo totalmente. A razão para isso parece estar mais relacionada a relativa desmobilização dos grupos gestores estadual e federal nos últimos anos do que a dificuldades operacionais específicas.

É preciso destacar que o Ministério Público estadual tem participado ativamente da construção da próxima meta relativa ao feminicídio, sendo possível que passe a liderar o envolvimento estatal com a ENASP nos próximos períodos. O Ministério Público também demonstrou haver demanda por workshops e cursos em modelos semelhantes aos que a ENASP promoveu no passado, havendo possibilidade de a nova meta vir a incluir formações sobre as peculiaridades do processamento dos feminicídios.

O fato de o estado ter passado pela maior queda nos índices de homicídio antes da ENASP e apenas flutuado na época de sua execução dificulta a atribuição de correlações. Considerando que o estado também tem uma DHPP antiga e estruturada, a maior parte das recomendações girou em torno do fortalecimento desta estrutura por meio do investimento especialmente em capacitação e acesso a bancos de dados estaduais e nacionais. A amostra de processos também indicou para necessidade de dar celeridade ao encaminhamento de inquéritos iniciados nas delegacias distritais e posteriormente encaminhados para a DHPP, eventualmente o estabelecimento de um período de tempo de 60 dias que funcione como uma bandeira de alerta para que os promotores que analisam dilações de prazo passem a recomendar ou não o encaminhamento a DHPP a depender da perspectiva de conclusão do caso.

Chamou atenção o fato de haver um histórico de participação da Defensoria Pública com poucos impactos concretos e, aparentemente, concentrado nos períodos que antecedem a Semana do Júri. Sendo este também o período de maior mobilização do Tribunal de Justiça, eventualmente pode ser produtivo utilizar o íterim após Semana do Júri para voltar a realizar reuniões do grupo gestor estadual, aproveitando o processo de escolha dos casos que compõem a Semana temática para aprofundarem o diagnóstico sobre quais as principais dificuldades concretas no agendamento das audiências de pronúncia e sessões do júri.

Os gestores do estado desconheciam as Câmaras de Monitoramento, apontando para falhas na difusão desta iniciativa, mas, diferentemente de Santa Catarina, no geral não houve manifestação de interesse para implementar um modelo similar no estado.

6 CONCLUSÕES

Frente à importância social do processamento dos homicídios e a uma primeira aferição nacional que identificou que apenas 8% dos assassinatos resultariam em denúncia, a iniciativa da criação da ENASP foi muito propícia ao somar esforços de três altas instâncias ao redor de um objetivo comum e da visão integrada de que as falhas no processamento retroalimentam a criminalidade.

O primeiro valor da ENASP esteve em sua capacidade de diagnóstico. O processo de criação de suas metas e identificação de prioridades com a participação de operadores estatais resultou em alguns relatórios com dados e indícios significativos sobre os gargalos do processamento de homicídios no Brasil. Em relação ao eixo específico de conclusão de inquéritos, o relatório de 2012 apresentou um panorama nacional importante aprofundando e detalhando informações obtidas em 2010.

No entanto, o resultado geral deste eixo temático foi de 32% na Meta 2, 52% da Meta 3 e 57% da Meta 4 dentro de seus respectivos prazos. Merecido o destaque ao percentual de resolução de 19%, indicando real esforço para solucionar os inquéritos antigos que compunham o estoque inicial, é preciso considerar que os resultados deixam a desejar considerando que se referiam a casos com mais de 5 anos, nos quais o arquivamento também era um resultado aceito, sendo possível o desarquivamento posterior no caso de surgirem novas provas. Assim, a eficácia da ENASP no cumprimento de suas metas imediatas pode ser considerada baixa.

Além destas metas, a Estratégia incluiu a realização de cursos e workshops, criação de POPs, de uma campanha de prevenção e as Câmaras de Monitoramento da Persecução Penal. O objetivo inicial deste trabalho de identificar qual a eficácia das Câmaras de Monitoramento foi prejudicado pela constatação ao longo da pesquisa de que não há nenhuma Câmara de Monitoramento em funcionamento no país que tenha a ENASP como objeto de seu trabalho.

A única Câmara de Monitoramento supostamente relacionada à ENASP e sabidamente ativa está no estado de Alagoas, mas todos seus gestores afirmaram que sua instalação e operação sempre estiveram mais relacionadas ao Programa Brasil Mais Seguro. Ainda que este programa também tenha como objetivo final a redução de homicídios, estabelece linhas de ação diferentes e não compartilha das metas da ENASP. Adicionando a isto o fato de que esta Câmara de Monitoramento teria sido implementada em 2012, ao fim do período de maior mobilização da ENASP, as possibilidades de estabelecer correlações entre suas atividades e os resultados da Estratégia são enfraquecidas.

As atividades desta Câmara ativa em Alagoas são muito bem avaliadas por seus participantes. Ao longo dos anos ela teria expandido os temas de sua discussão, na atualidade raramente se debruça sobre temas relacionados a homicídios, ainda assim tornou-se uma instância de cooperação constante entre várias instituições dos sistemas de justiça e segurança, com poder decisório para impactar fluxos de trabalho e implementação de novas políticas públicas.

Iniciativas como esta são positivas dado que uma das maiores dificuldades apontadas em todas as localidades estudadas é a falta de coordenação ou cooperação entre diferentes instituições. Ao longo das entrevistas foi identificado que o estado de Santa Catarina está planejando a implementação de um grupo de trabalho muito semelhante às Câmaras de Monitoramento mesmo sem ter conhecimento de sua existência. Este fato demonstra tanto que a política de disseminação da iniciativa pelo âmbito federal foi insuficiente quanto que existem outras localidades onde há demanda para essa política e que poderiam se beneficiar de trocas com gestores de experiências anteriores.

Diante disso, a pesquisa expandiu seu escopo para analisar a efetividade geral da ENASP nos três estados. Tanto pelos baixos resultados das metas da ENASP quanto por dinâmicas estaduais particulares, ambos explicitados nos capítulos de cada estado, não foi possível estabelecer relações entre a Estratégia e seu objetivo último de redução das taxas de homicídios.

A análise de efetividade teve que ser feita por meios indiretos visto que não há uma base de dados nacional ou sequer bases estaduais que contenham indicadores de esforço ou de resultado da persecução penal no país. A análise foi feita por meio de DJe e identificaram alguns possíveis efeitos da ENASP. Utilizamos metodologias inovadoras de raspagem de dados e análise de sobrevivência que permitiram o estudo da evolução dos tempos dos processos.

Em relação à análise de tempos, foi possível identificar uma redução sistemática nos tempos medianos ao longo dos anos. Em Alagoas, o efeito é mais perceptível na fase de investigação e provavelmente trata-se de uma consequência direta da ENASP. Nos outros estados também observamos a aceleração dos processos, mas não foi possível atribuir esse efeito diretamente à Estratégia. No TJSP, foi identificada uma tendência de aumento na probabilidade de denúncias.

Metodologicamente, a pesquisa também revelou um achado importante. Como o tempo dos processos não é constante, estudos retrospectivos tornam-se incapazes de medir a situação atual dos processos. Logo, é importante que as pesquisas futuras considerem a realização de estudos prospectivos dependendo dos objetivos, mesmo que nesses casos seja necessária a utilização de técnicas mais sofisticadas para a análise dos dados.

Paralelamente à ENASP, foi identificado que a tramitação eletrônica de inquéritos e processos é uma iniciativa importante para dar celeridade ao processamento. A digitalização permite que mais de uma parte analise os autos simultaneamente, otimizar o tempo dos operadores que não precisam mais providenciar cargas e obtêm melhor organização de seus fluxos de trabalho pela criação de alertas e listas de tarefas automáticas. É necessária a melhoria do sistema para suportar mídias pesadas como áudios.

Também foi possível notar que o grau de engajamento dos gestores estaduais é impactado pelo grau de liderança do grupo gestor federal. Houve muitos relatos de que quando as reuniões federais se tornaram mais espaçadas, o mesmo ocorreu com as reuniões dos grupos gestores estaduais. Cientes do alto custo da promoção destes encontros, fórmulas novas poderiam ser testadas. Alguns gestores avaliaram como positiva uma reunião recente realizada por videoconferência, modelo que poderia suprir as reuniões parciais e de acompanhamento. Eventualmente a reunião nacional também poderia ser substituída por junções menores com grupos de estados que compartilhem características e tenham maior possibilidade de cooperação, modelo que poderia suprir a impressão que alguns gestores têm de que a ENASP não se aplica às peculiaridades de seus territórios.

Também teve impacto no grau de engajamento das instituições a existência de metas específicas que envolvessem cada uma das instituições. A Polícia Civil se encontra um pouco afastada dado ao fato de sua meta ter evoluído automaticamente desde 2012 sem progredir para especificidades (como a do Judiciário evoluiu para processos suspensos) e sem gerar nenhuma forma nova de prestação de contas ou de envolvimento. Este é um fato preocupante dado que esta pesquisa, especialmente a análise da amostra de São Paulo, corroborou que a fase policial é o principal gargalo quantitativo para o processamento de homicídios.

Esta fase policial concentra diversos pontos que poderiam ser trabalhados pela ENASP: a especialização das equipes das DHPPs aprofundando em procedimentos para diferentes padrões de ocorrência (por exemplo, crimes interpessoais em contraste com crimes com indício de crime organizado); capacitações sobre valorização e estímulo ao investimento nas perícias criminais que também represam os inquéritos e têm grandes estoques de laudos; investimento nacional em bancos de dados ou estímulo ao preenchimento estadual dos bancos existentes, como o Infoseg, bancos de mandados de prisão, de impressões digitais, de impressões balísticas (em alguns estados), de reconhecimento facial (em alguns estados) etc. que tem potencial direto de auxiliar as investigações tanto em agilidade quanto em eficácia.

Também foram frequentes as sugestões por mais metas voltadas à qualidade dos inquéritos e processos, necessidade constatada na análise da amostra de São Paulo. Neste momento cabe falar sobre a ausência da Defensoria Pública na ENASP. Em nenhum dos estados a Defensoria desempenhou papel em condições de igualdade com os demais operadores, sendo mais comum sua participação em reuniões pontuais sob demanda ou nas semanas que antecedem a Semana do Júri.

A inserção da Defensoria no planejamento, execução e monitoramento da ENASP é importante não apenas por ser ela um dos atores fundamentais para o andamento do processamento, cujos gargalos e dificuldades também têm de ser levados em conta, adicionalmente a Defensoria inseriria um olhar particular a este processamento podendo contribuir com a identificação de metas que induzam abusos e zelando pela qualidade das denúncias e julgamentos. A distância da Defensoria em âmbito federal pode dever-se, em parte, pela falta de um conselho profissional. Mas este fator poderia ser suprido com a eleição de um representante entre as Defensorias Públicas-Gerais estaduais ou outras instâncias da profissão que identificassem um profissional e equipe assessora incumbidos de acompanhar cada ciclo de meta.

Entre as fragilidades de conteúdo foram corroborados o grande percentual de arquivamentos, a sobrerepresentação de casos de autoria conhecida entre as denúncias, indícios de vieses demográficos e midiáticos e existência de casos que prosseguem baseados apenas em provas testemunhais ou apoiados apenas por laudos básicos e não decisivos.

Tanto em relação à qualidade quanto ao tempo de processamento, cabe mencionar o poder das correições e corregedorias de cada instituição envolvida. Apesar de haver estados em que as corregedorias estão envolvidas na gestão direta da ENASP, estas instâncias poderiam ser mais envolvidas na Estratégia mediante seus respectivos conselhos nacionais específicos, podendo incluir entre os itens a serem verificados ao menos os casos mais extremos, como inquéritos abertos há mais de dois anos sem nenhuma diligência em perspectiva, a existência de relatórios aguardando parecer do MP há mais de 100 dias e de audiências de instrução e julgamento que demoram mais de um ano para serem agendadas. As ouvidorias também poderiam se beneficiar se usassem a ENASP como fundamentação para demandas sobre eventuais excessos de prazo ou outros temas correlatos.

De modo geral, a quantidade de gestores que criticam o estabelecimento de metas foi pequena. Alguns citam o fato de que as metas são criadas sem prever nenhum investimento adicional em pessoal ou infraestrutura. Frente a esta queixa cabe ponderar que as políticas indutoras, no geral, ainda não vistas como um investimento do governo federal. Mas também cabe propor que houvesse uma reserva orçamentária a ser executada de forma vinculada aos indicadores de esforço e resultado da ENASP, com critérios mais uniformes e transparentes do que os adotados até o momento.

Também houve menções positivas ao fato de a ENASP ter sido compreensiva em relação a ponderar os resultados de acordo com os estoques existentes, com indicadores de esforço (como as movimentações processuais) e agrupando estados maiores e menores para fazer comparações entre realidades mais semelhantes.

Foram levantados questionamentos a respeito da coexistência de diversos sistemas de metas. Na maioria dos órgãos estaduais e federais existem outras metas anuais a serem cumpridas. Muitos entrevistados comentaram que não há harmonização temática ou burocrática entre as metas de suas instituições e as da ENASP. A falta de harmonização temática gera certa divergência perante os operadores que não veem as metas da ENASP incorporadas às da sua instituição e podem entrar em conflito no caso de terem que escolher alguma delas para priorizar. Se a discrepância for burocrática, ou seja, se demandar que o operador alimente dois

sistemas diferentes e elabore relatórios diferentes em momentos diferentes, acabará gerando alguma duplicidade de trabalho que poderia ser minimizada.

Em relação aos objetos, o primeiro conjunto de metas da ENASP era bastante abrangente com metas para a fase de registro de crime, para o inquérito policial, para a pronúncia, julgamento e uma meta específica sobre o programa de proteção de testemunhas. Destaca-se, no entanto, a total falta de informação sistematizada em relatórios ou mesmo disseminada entre os gestores sobre as metas relativas ao registro criminal e ao programa de proteção de testemunhas. O planejamento inicial da política pública não impede que ela seja reformada ao longo de sua execução, mas é necessário que justificativas apropriadas sejam comunicadas e que espaços de diálogo e contestação sejam abertos.

O fato de a ENASP ter como objetivo a melhoria da segurança pública, mas ter como objeto de intervenção o processamento de homicídios, também colaborou para a promoção de uma visão mais interligada que continua prescindindo de estímulos visto que ainda há operadores e gestores que se atêm apenas às etapas sob seu mandato imediato, sem se preocuparem com o efeito cascata que gerarão para o restante do fluxo.

Entretanto, esta visão integrada parece ausente das metas estabelecidas a partir de 2013 que se dedicaram apenas à fase judicial de pronúncia e julgamento e à execução penal. O impacto desta quebra é bastante imediato, havendo gestores da polícia civil em dúvida sobre se a ENASP ainda estava ativa ou não evidenciando que foram excluídos de sua execução. Foi perceptível que a estratégia usada para a meta de finalização de inquéritos policiais de adaptá-la linearmente a cada ano sem demandar prestações de contas não é eficaz.

Ainda que nem todos os estados tenham conseguido cumprir a Meta 5 e apesar das fragilidades estruturais, o fato de haver uma meta nacional de encerramento de inquéritos em 5 anos e não haver evoluções para estreitar este período é temerário se comparado com o período previsto processualmente de 30 dias e, principalmente, com a gravidade do crime de homicídio e a urgência da resposta estatal.

O mesmo se aplica para as metas do Judiciário que consideram cinco anos para a pronúncia ou sentença de ações em andamento ou suspensas. Por si só este já seria um prazo preocupante, mas considerando a possibilidade de casos que somem os cinco anos anteriores dos inquéritos policiais, conclui-se que a ENASP vinha fazendo esta mobilização para garantir que o julgamento dos homicídios não tardasse mais de 10 anos.

Certamente a meta teve que começar de um referente possível de ser alcançado, mas passados seis anos de sua criação era de se esperar que as metas evoluíssem para diminuir este intervalo. Também é grave que o não cumprimento por parte dos estados não gerou medidas direcionadas, seja de maior proximidade para identificar e sanar (ou demandar que o Estado sane) deficiências estruturais, definir junto com os estados planos de adequação desta política ou outras formas de indução condizentes com nossa estrutura federativa.

A construção até o momento da meta prevista para 2017 (priorização do processamento de feminicídios) parece recuperar a lógica integrada ao eleger como objeto um tipo penal e não apenas uma fase do processamento, prescindindo da colaboração de todas as instituições. No entanto, só será possível fazer esta afirmação de forma assertiva quando forem estabelecidos os indicadores de resultado e esforço da nova meta.

As Semanas do Júri se mantêm como momentos de mobilização entre todas as instituições da fase judicial e podem ser potencializadas para além da identificação prévia de casos com todos os elementos prontos para julgamento. Este processo de seleção de casos poderia incluir um esforço de identificação de padrões e fatores que dificultam a preparação do processo para julgamento, colaborando para o desenho de novas políticas que trabalhem estas dificuldades. A Semana do Júri também poderia exigir recortes além da antiguidade dos processos como, por exemplo, com réu preso (que já é prioridade processual), com dinâmica de crime organizado, com bairros de maiores índices criminais, com paridade racial entre as vítimas etc. de modo a identificar ou minimizar os vieses demográficos e de ocorrências.

A Força Nacional de Polícia Judiciária também prosperou sendo recorrentemente acionada por diversos estados. Conforme indicado no capítulo sobre Alagoas, seria importante dedicar mais atenção à questão do compartilhamento de conhecimento entre as equipes da Força e locais, de modo a gerar ganhos perenes para o estado receptor. Também é importante que a alocação da Força Nacional seja acompanhada da elaboração de um plano de retirada para minimizar situações como a de Alagoas, que conta com equipes nacionais que deveriam ser temporárias há cinco anos, ao mesmo tempo sem deixar o estado sujeito a um choque extremo ou paralisia quando da sua retirada.

A ENASP teve papel importante ao introduzir o inqueritômetro e o processômetro como mecanismos de publicidade e acompanhamento social das metas. No entanto, estes mecanismos precisam ser atualizados para comportar as novas metas e, idealmente, expandidos para todos os inquéritos e processos de homicídio, de modo a gerar uma base de dados que promova

prestação de contas constante e acesso a dados que permitam novos estudos neste campo. Também é preciso adaptar os mecanismos para que sejam autoexplicativos e acessíveis a leigos.

Foi frequente entre as falas dos entrevistados a percepção de que há muitos operadores que mantêm o olhar restrito à sua fase processual, como se este fosse o fim último de sua atividade e não o retorno que todo o sistema de segurança e justiça dá para a população. Esta cultura de segregação e de não prestação de contas pôde ser atestada pela equipe de pesquisa diante da dificuldade de acesso aos dados dos sistemas eletrônicos frequentemente inseridos de forma equivocada ou não padronizada, presumindo que não haverá um uso público daquela informação.

Nas extrações de dados dos tribunais por raspagem de dados, fomos surpreendidos pela inexistência de diversos processos nos DJEs. Essa omissão ocorre porque em Alagoas e Santa Catarina não há o registro nos diários de todos os processos distribuídos. Esse problema de documentação é grave e pode causar viés nos resultados de pesquisas caso não seja devidamente tratado. O problema foi resolvido no TJAL a partir de técnicas de amostragem de processos, mas no TJSC a barreira dos *captchas* impediram o estudo adequado dos tempos.

Essa falta de qualidade na informação também foi evidente no fato grave de que 10% dos processos da amostra não foram localizados e não puderam ser acessados. A cultura de tratar o processamento como algo sigiloso ou do qual não se deve prestar contas também foi perceptível nas injustificadas dificuldades impostas por servidores do judiciário para o acesso físico a processos de homicídio que não tramitavam sob sigilo.

Neste sentido cabe como recomendação o investimento em ações que promovam uma visão integrada deste processamento. Que recompensem a compreensão que o fluxo começa na comunicação da ocorrência pela população e termina apenas no retorno dado a esta mesma população por meio do acompanhamento da tramitação e real esclarecimento dos fatos e da responsabilização de possíveis perpetradores.

Concluimos que o maior valor da ENASP não está na quantidade de inquéritos finalizados ou processos julgados, visto que em muitas localidades estes resultados foram pequenos ou alcançados por meio de forças-tarefa temporárias. O maior valor da ENASP parece estar em promover diagnósticos, acesso à informação de qualidade, mentalidade de gestão por resultados e fomento da cooperação entre instituições. Estes sim, elementos com potencial de apresentarem efeitos duradouros e acumulativos fundamentais para a melhoria do processamento dos homicídios no país.

Diante dos resultados desta pesquisa, finalizamos listando de forma objetiva as principais recomendações que se mostraram consistentes e exequíveis para aprimoramento da ENASP e aumento de seu impacto positivo no processamento de homicídios no Brasil:

1. Retorno à rotina de realização de reuniões com periodicidade fixa, eventualmente intercalando eventos presenciais e à distância.

2. Estímulo ao retorno da realização de reuniões periódicas dos grupos gestores estaduais completos. Um momento propício para retomar estas reuniões pode ser logo depois das Semanas do Júri que se mantém ativas como focos de coordenação e já incluem a Defensoria, atualmente marginalizada na ENASP.

3. Utilização da prestação de contas dos estados e do monitoramento das atividades como momentos de orientação federal, capacitação e disseminação de melhores práticas.

4. Criação e ampla divulgação de um canal de atendimento e orientações do grupo gestor federal sobre a Estratégia e o processamento de homicídios.

5. Estímulo à rápida implementação dos sistemas de inquéritos e processos eletrônicos com vistas a aumentar a celeridade dos processos tanto pela eliminação das cargas quanto pela melhor organização de fluxos de trabalho, além de facilitar a comunicação entre operadores e a sistematização de dados.

6. Estímulo à especialização, incluindo a criação de delegacias, equipes periciais e varas específicas para o processamento de homicídios.

7. Maior coordenação entre as metas da ENASP e as metas próprias de cada um dos órgãos que a compõem (CNJ, CNMP e MJ).

8. Aprimoramento das ferramentas públicas de acompanhamento, especialmente de indicadores de resultado como o percentual de denúncias e de homicídios julgados, de forma que independam de alimentação manual dos entes estaduais. A aplicação sistemática dos robôs utilizados nesta pesquisa em uma plataforma online interativa poderia suprir parte desta necessidade, assim como convênios de compartilhamento de dados por meio de *Application Programming Interfaces* (APIs).

9. Criação de reservas orçamentárias para eventual atendimento a solicitações estaduais de equipamentos e alocação de profissionais de forma vinculada ao cumprimento das metas ou a indicadores de esforço proporcionais aos desafios estaduais.

10. Replicação da presente pesquisa em diferentes estados para obtenção de diagnósticos nacionais cada vez mais precisos. Neste trabalho foi desenvolvido um método inovador de mensuração de tempos reprodutível e de código aberto que pode ser adaptado em estudos similares com tempo e esforço reduzidos.

11. Com base na realização destas pesquisas, identificar gargalos mais precisos no processamento de homicídios de modo a aprimorar as metas e ações impulsionadas pela ENASP, sendo recomendadas metas que promovam integração entre instituições e que combinem elementos relativos à quantidade de processamento, mas também de aperfeiçoamento da sua qualidade.

7 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, p. 51-84, 2010.

Associação pela Reforma Prisional; Instituto Sou da Paz. **Monitorando a Aplicação das Cautelares e o Uso da Prisão Provisória nas Cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo**. 2014. Disponível em: <http://soudapaz.org/upload/pdf/pesquisa_lei_das_cautelares_comparativo_sp_e_rj.pdf>. Acesso em 10.set.2016.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais Lemos. **A mensuração da impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro**. Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública, v. 2, 2010.

Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. **Manual nacional do controle externo da atividade policial**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://mpm.mp.br/portal/controle-externo/manual-controle-externo-versao-final-4-junho.pdf>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

COHEN, A. Clifford. Maximum likelihood estimation in the Weibull distribution based on complete and on censored samples. **Technometrics**, v. 7, n. 4, p. 579-588, 1965.

COSTA, Arthur Trindade. A (in) efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 1, 2015.

CLARK, Vicki L. Plano.; CRESWELL, John.W. **Designing and conducting mixed methods research**. SAGE, v.2, 2011.

CRESWELL, John W. **Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches**. SAGE, v. 4, 2013.

Datafolha; FBSP. **Pesquisa divulgada no 9º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. 2015.

DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen**. Ministério da Justiça. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

DUARTE, Rosália. **Entrevistas em Pesquisas Qualitativas**. Rev. Educar, n. 24, p. 213-225, Editora UFPR. Curitiba, 2004.

EFRON, Bradley. Logistic regression, survival analysis, and the Kaplan-Meier curve. **Journal of the American Statistical Association**, v. 83, n. 402, p. 414-425, 1988.

ENASP. **Relatório da Meta 2: A Impunidade como Alvo**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://cnmp.mp.br/portal_2015/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

_____. **Relatório ENASP 2010**. Brasília, 2010.

FGV. **Índice de Percepção do Cumprimento das Leis (IPCL Brasil)**. Resultados de 2015. Disponível em: <<http://direitosp.fgv.br/noticia/confianca-populacao-negra-judiciario-policial-menor-entre-brancos-informa-indice-de-percepcao>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

FIGUEIREDO, Isabel; MINGARDI, Guaracy. **A Investigação de Homicídios: Construção de um Modelo**. Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. São Paulo, 2005.

HAAG, Carlos. A Justiça da Impunidade. **Revista Pesquisa FAPESP**, ed. 209, jul. 2013.

Instituto Sou da Paz. **Homicídios na cidade de São Paulo: diagnóstico das ocorrências registradas entre janeiro de 2012 e junho de 2013**. São Paulo, 2013.

IPEA; ANADEP. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

IPEA; FBSP. **Atlas da Violência 2016**. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160405_nt_17_atlas_da_violencia_a_2016_finalizado.pdf>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

_____. **Reincidência Criminal no Brasil**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/572bba385357003379ffeb4c9aa1f0d9.pdf>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

_____; ANADEP. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/sites/mapadefensoria>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

KAPLAN, Edward L.; MEIER, Paul. Nonparametric estimation from incomplete observations. **Journal of the American statistical association**, v. 53, n. 282, p. 457-481, 1958.

MACHADO, Antônio Alberto. **O Inquérito Policial dentro da Persecução Penal**. Apresentação no evento Polícia Democrática e Direito à Segurança. São Paulo, 16 mar. 2016.

MACHADO, Marta; MACHADO, Maíra. O Direito Penal é Capaz de Conter a Violência?. In: **Manual de Sociologia Jurídica**. São Paulo: Editora FGV, 2013.

Ministério Público Federal. **Roteiro de Atuação - Controle Externo da Atividade Policial**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://mpm.mp.br/portal/controle-externo/Roteiro-de-atuacao-Control-Externo-da-Atividade-Policial-MPF.pdf>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

MILLER Jr.; RUPERT, G. **Survival analysis**. v. 66, John Wiley & Sons, 2011.

MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: Resultados gerais de uma pesquisa. **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, n. 7, p. 35-50, 2010.

MOON, Todd K. The Expectation-Maximization Algorithm. **IEEE Signal Processing Magazine**, v. 13, n. 6, p. 47-60, 1996.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria; ZAVERUCHA, Jorge; ROCHA, Enivaldo. Homicídios no Brasil: Revisando a bibliografia nacional e seus resultados empíricos. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 67, 2009.

Organização das Nações Unidas. **O Estado do Crime e da Justiça Criminal no Mundo**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/crime2015/o-estado-do-crime/>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

RIBEIRO, Ludmila; COUTO, Vinícius; VASCONCELLOS, Fernanda; SOUZA, Jaime; RATTON, José e FRANCO, Michele. **O Tempo do Processo de Homicídio Doloso em Cinco Capitais**. CRISP/UFGM, PNUD e MJ. Brasília, 2014.

_____, Ludmila A Produção Decisória do Sistema de Justiça Criminal para o Crime de Homicídios: Análise dos dados de São Paulo entre 1991 e 1998. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 70, p. 71-96, 2010.

SILVA, Klarissa Almeida. Descortinando a Incriminação em Casos de Homicídio Doloso. 2014. **Confluências**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 196-219, 2014.

TURNBULL, Bruce W. The empirical distribution function with arbitrarily grouped, censored and truncated data. **Journal of the Royal Statistical Society. Series B**, v. 39, n. 3, p. 290-295, 1976.

8. APÊNDICES

Apêndice A - Variáveis analisadas na amostra de São Paulo

- processo digital (sim ou não)
- número do processo
- classe processual
- data de distribuição
- identificação do tribunal do júri
- status do processo
- número inquérito policial de área
- delegacia inquérito policial de área
- data instauração inquérito policial de área
- número inquérito policial na DHPP
- delegacia inquérito policial na DHPP
- data instauração inquérito na DHPP
- número do Boletim de Ocorrência
- delegacia do Boletim de Ocorrência
- data registro do Boletim de Ocorrência
- endereço ou CEP do crime
- município do crime
- tipo de local do crime
- data crime
- hora crime
- número de vítimas
- nome da vítima
- sexo da vítima
- idade da vítima
- cor da vítima
- natureza do crime
- autoria (conhecida ou desconhecida)
- houve flagrante (sim ou não)
- há menção de PM preservando local do crime
- instrumento usado
- quantidade de suspeitos
- há laudo de perícia de local de crime
- houve perícias adicionais? Quais?
- solicitação de apoio/autorizações ao MP durante investigação
- data encerramento IP
- MP solicitou diligências adicionais
- houve denúncia ou arquivamento
- crime constante na denúncia
- motivação/qualificantes
- motivo do arquivamento
- data da denúncia ou arquivamento
- magistrado do aceite da denúncia ou arquivamento
- data aceite da denúncia ou arquivamento
- sexo réu
- idade réu
- cor réu
- houve pronúncia (sim ou não)
- houve remarcação da sessão do júri (sim ou não)
- tipo de sentença
- situação de privação de liberdade do indiciado
- motivação do crime
- data da pronúncia (se houver)
- data da decisão do júri (se houver)
- data do trânsito em julgado (se houver)

Apêndice B - Detalhes da metodologia quantitativa

B.1 Levantamento de processos

B.1.1 Abordagem via ofícios

A abordagem via ofícios tem como principal vantagem a redução no volume de trabalho dispendido pela equipe de pesquisa para obtenção da lista de arquivos. Uma vez construído o ofício, todo o trabalho de filtragem de processos e seleção de variáveis é responsabilidade da equipe de Tecnologia da Informação e/ou estatística do tribunal. No entanto, temos duas desvantagens: i) pesquisas realizadas dessa forma não são reproduzíveis, pois a metodologia empregada pelo tribunal para obtenção dos dados é desconhecida e pode variar com o tempo e ii) se os critérios utilizados para obtenção dos processos forem demasiadamente complexos, o tempo para realização da extração seria maior do que o tempo de execução da pesquisa.

Na presente pesquisa, a utilização de ofícios foi descartada logo de princípio. Como já vimos na pesquisa realizada pelo CRISP (RIBEIRO et al., 2014), a classificação da classe e do assunto (segundo a Res. 65 do CNJ) de processos de homicídio não é uniforme entre tribunais e nem mesmo dentro de um tribunal. Assim, a única forma de obter uma lista exaustiva dos processos de homicídio, sem tornar o procedimento de filtragem complexo, seria solicitar a lista de todos os processos criminais do tribunal. Isso implicaria num grande volume de dados, impossibilitando a transferência dos dados de forma usual (planilhas do Excel) e possivelmente implicando na necessidade de visitas *in loco* para extração dos dados. Essa dificuldade, somada ao problema da reprodutibilidade, nos fez decidir por não solicitar listas de processos via ofício.

B.1.2 Diários de Justiça Eletrônicos

A abordagem via DJEs é a mais vantajosa, pelo menos em princípio, por dois motivos. Sob a suposição de que todos os processos distribuídos em determinado ano estão registrados nos DJEs desse mesmo ano, garantimos que uma lista de processos obtida via DJEs contém todos os processos que desejamos analisar. Além disso, a pesquisa via DJEs é completamente reproduzível, uma vez que os documentos estão disponíveis publicamente e a metodologia utilizada para obtenção das listas de processos pode ser aberta.

As únicas desvantagens da abordagem via DJEs são: i) a disponibilidade dos documentos, pois em todos os tribunais os diários só se tornaram eletrônicos a partir de 2009 e

ii) o esforço computacional dispendido para *download* e a necessidade de grandes espaços em disco para armazenar os documentos¹⁶. Na ABJ, desenvolvemos rotinas que abstraem quase todas as dificuldades no *download* automático¹⁷, transformação de arquivos PDF em texto¹⁸ e extração/conversão de números de processos a partir desses textos¹⁹. Isso possibilitou a listagem de todos os processos contidos em DJEs ainda no primeiro mês da pesquisa.

Note que as definições do escopo para processos distribuídos (antiga) ou "em curso" (nova) entre 2009 e 2015 foram definidas com base na disponibilidade dos DJEs. Dessa forma, os processos de homicídio da pesquisa, a princípio, seriam estudados apenas através da leitura automática de DJEs. Planejamos a pesquisa sob a suposição de que o ato de distribuição de um processo é notificado no DJE.

No decorrer do estudo, porém, percebemos que essa suposição era falsa. Ao analisar os dados coletados, descobrimos que um processo de primeira instância aparece pela primeira vez nos DJEs do TJAL e TJSC apenas na ocorrência de alguns dos seguintes eventos: i) intimação de advogados, ii) publicação de decisão ou iii) citação por edital. Diferentemente do TJSP, os DJEs desses tribunais não contêm um distribuidor cível e criminal, implicando que a distribuição de processos não gera registros nos DJEs.

A Figura 47 mostra a limitação dos DJEs de forma esquemática. A inexistência de distribuidores criminais no TJAL e no TJSC implica que processos distribuídos, mas que ainda não apareceram nos DJEs, não fazem parte da nossa listagem. Por construção, essa limitação introduz um viés sistemático na estimação dos tempos de algumas fases processuais, uma vez que os processos que não aparecem nos DJEs são justamente os que demoram mais para apresentarem determinados eventos, como a primeira AIJ.

¹⁶ Somente no TJSP, utilizamos mais de 250 GB de espaço em disco para armazenar os documentos em todos os formatos.

¹⁷ Veja a documentação do pacote *esaj* para verificar como realizamos essa tarefa. Disponível em: <<http://github.com/abjur/esaj>>. Acesso em: 26 set. 2016.

¹⁸ *Portable Document Format* é uma extensão de arquivos muito usada mas que possui código fechado, o que impossibilita a análise de textos de forma direta. Para analisar documentos PDF, é necessário extrair os textos, o que pode ser um problema quase intratável quando os textos estão na forma de imagem (necessitando a utilização de ferramentas de *Optical Character Recognition* – OCR), mas também tem problemas quando o texto está em formato digital (e.g. interpolação de colunas e presença de cabeçalhos das páginas nos textos).

¹⁹ Veja a documentação do pacote *procMiner* para verificar como realizamos essa tarefa. Disponível em: <<http://github.com/abjur/procMiner>>. Acesso em: 26 set. 2016.

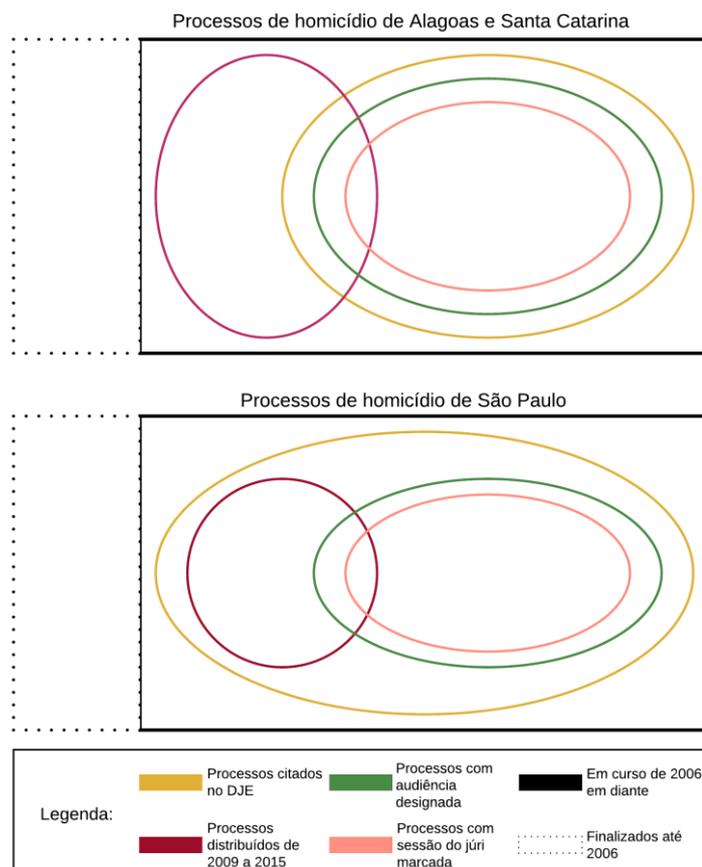


Figura 47: Diferenças nas características de escopo entre os tribunais

Portanto, com esse desenho de pesquisa, seríamos impedidos de classificar todos os estudos como prospectivos. Para resolver esses problemas no TJAL e no TJSC, além da leitura dos DJEs, também utilizamos a terceira forma de listagem de processos, descrita a seguir.

B.1.3 Amostragem aleatória

A terceira forma é uma solução probabilística para obtenção de processos. O número identificador de um processo judicial utilizado atualmente pelos tribunais é chamado **número CNJ**, criado na Resolução 65 do CNJ²⁰. A resolução define o padrão NNNNNNNN-DD.AAAA.J.TR.OOOO, descrito abaixo.

²⁰ Disponível em: < <http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2748>>. Acesso em: 10 set. 2016.

- **NNNNNNN**: Número identificador do processo.
- **DD**: Dígito verificador gerado a partir da aplicação do algoritmo Módulo 97 Base 10, conforme Norma ISO 7064:2003.
- **AAAA**: Ano do ajuizamento do processo.
- **J**: Segmento do poder judiciário. No nosso caso, esse número é sempre **8**, que identifica a Justiça Estadual.
- **TR**: Identifica o tribunal. No nosso caso, esse número pode ser 02 (TJAL), 22 (TJSC) ou 26 (TJSP).
- **OOOO**: Identifica a unidade de origem do processo. No nosso caso, as possíveis configurações identificam os foros de cada estado. Na maioria dos casos, o número também identifica a comarca, pois existem poucas comarcas com mais de um foro (ex. a comarca de São Paulo, que possui mais de dez foros regionais).

Um aspecto de interesse na especificação do número CNJ é a possibilidade de gerar todos os possíveis números de processos. Para cada configuração de ano, justiça, tribunal e órgão de origem, temos exatamente dez milhões de números distintos. Por exemplo, considerando somente processos ajuizados em 2009, nas 55 comarcas do TJAL²¹ e considerando um foro por comarca, teríamos 550 milhões de números distintos. Esses números poderiam ser utilizados para pesquisar diretamente todos os processos de um tribunal.

No entanto, pesquisar 550 milhões de números é uma tarefa demorada e onerosa para os tribunais. No exemplo, se realizássemos 10 pesquisas por segundo, demoraríamos 637 dias para acessar todos os números. É nessa situação que uma alternativa via amostragem parece viável. Ao invés de pesquisar todos os processos, geramos uma amostra aleatória de números e pesquisamos diretamente nas ferramentas de pesquisa dos tribunais.

Podemos obter uma lista de processos seguindo três passos:

1. Gera-se uma coleção de números aleatórios que potencialmente são números de processo;

²¹ Disponível em: <<http://tjal.jus.br/apmp/jurisdicaocomarcas09102015.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

2. Verifica-se pela plataforma e-SAJ quais dos números gerados correspondem a processos judiciais;
3. Dentre os processos encontrados, seleciona-se para a amostra aqueles que são de homicídio.

A vantagem desse procedimento é que gerar números aleatórios é uma tarefa muito mais simples que obter processos dos DJEs. O problema é que nem todos os números gerados correspondem a processos de fato. Nos tribunais, os números são gerados por demanda e apenas uma parcela dos números seria manifesta. Um segundo problema é a impossibilidade de obter os dados de todos os processos de homicídio, mas podemos superar essa dificuldade utilizando técnicas estatísticas adequadas, para tomada de decisões sobre a população a partir das amostras.

B.1.4 Especificidades do TJAL

No TJAL, consideramos dados dos DJEs e obtidos via amostragem. Este foi o único tribunal em que utilizamos uma abordagem mista para realização dos estudos.

Os DJEs do TJAL foram disponibilizados somente a partir de 11/08/2009. Baixamos no total 1.523 DJEs entre 11/08/2009 e 02/02/2016, obtendo 653.086 números de processos distintos.

Na parte da amostra, tivemos de realizar duas simplificações no espaço amostral dos processos. Com estas simplificações, reduzimos o número de quase 5 bilhões de processos (55 comarcas vezes 10 milhões vezes 9 anos diferentes) para aproximadamente 10 milhões.

A primeira simplificação foi escolher somente os números de processos iniciados com o algarismo zero. Fizemos essa redução pois verificamos empiricamente (através de um estudo dos processos dos DJEs) que menos de 2% dos números de processos de homicídio no TJAL começam com algarismos diferentes de zero. Logo, ainda que exista um impacto do dígito inicial nos nossos estudos, esse efeito seria negligenciável.

A segunda simplificação foi realizar a amostragem somente na comarca de Maceió. Como Maceió é a comarca com o maior volume processual, temos que essa é a comarca com maior probabilidade de gerar números de processos válidos. Ou seja, é a comarca com o menor número de consultas necessárias para obtenção de uma amostra razoável de processos de homicídio. Essa simplificação se fez necessária porque a probabilidade de obtenção de um

processo de homicídio gerando números aleatórios em Maceió é menor que 0,06%. Foi necessário consultar dois milhões de números para obter 1.194 processos de homicídio. Como 0,06% é a maior probabilidade possível em Alagoas, seria necessário gerar mais de 1 milhão de processos para cada comarca, totalizando no mínimo 55 milhões de consultas, quantidade inviável para o prazo de execução da presente pesquisa.

A amostra também teve uma expansão de escopo em relação às datas. Com o intuito de auxiliar na verificação das metas da ENASP, realizamos a amostragem a partir do ano de 2007. Note que estudos prospectivos de tempos para processos distribuídos até o início de 2009 só são possíveis utilizando-se a técnica de amostragem.

Concluindo, temos as seguintes bases de dados:

- *Amostra do DJE*: esta amostra é grande, contendo uma parte considerável da população de interesse. Contudo, esta amostra foi obtida deterministicamente. Em particular, ela apresenta erro sistemático em relação ao tempo entre a distribuição e a AIJ;
- *Amostra aleatória*: esta é uma amostra aleatória simples e sem reposição dos processos que transcorrem ou transcorreram em Maceió, com a adição dos anos de 2008 e 2007 no escopo.

O viés sistemático dos dados dos DJEs existe somente nos eventos até a primeira AIJ²². Isso acontece porque todos os casos com audiência estão nos diários oficiais, já que para que uma audiência exista é necessário intimar advogados e citar o réu, e pelo menos um desses eventos geram movimentações no diário oficial.

B.1.5 Especificidades do TJSC

No TJSC, o plano inicial foi realizar uma extração similar à do TJAL. No entanto, devido à presença de *captchas*, a taxa de processos baixados por minuto é dividida por dez, impossibilitando o *download* de um volume considerável de processos.

Para obter as listas de processos, começamos com uma sondagem inicial para baixar processos de homicídio via amostragem em Florianópolis. O tempo médio dispendido para

²² Essa afirmação supõe que os tempos das fases do processo são independentes.

obtenção de um único processo de homicídio (aproximadamente quatro horas) foi tão alto que decidimos abortar essa análise para o TJSC. Concluimos que a presença do *captcha* inviabiliza pesquisas por amostragem no estado.

Durante a obtenção de processos do DJE-SC, percebemos após o primeiro milhão de *downloads* que baixar todos os processos do tribunal seria completamente inviável. Por isso, escolhemos para pesquisar somente processos contidos em páginas dos DJEs que combinavam com um conjunto de palavras-chave ligadas a crimes dolosos contra a vida.

B.1.6 Especificidades do TJSP

A dificuldade na extração de dados dos DJEs em São Paulo é o volume de dados. No TJAL, adotamos a estratégia de baixar todos os processos que apareceram no DJE, para depois verificar se eram processos de homicídio. No TJSP isso não seria possível, pois para isso teríamos de baixar mais de 50 milhões de processos.

A estratégia adotada no TJSP foi baixar somente processos que apareciam em páginas contendo algum processo criminal. As páginas foram obtidas através da leitura automática dos sumários dos DJEs, identificando varas criminais, varas únicas (varas cumulativas que tratam de processos cíveis e criminais) ou tribunais do júri. Essa abordagem resultou numa lista de 8.723.469 números únicos de processos.

B.2 Extração de dados de processos

B.2.1 Especificidades do TJAL

No estudo, foi possível realizar o *download* de todos os números de processos obtidos nos DJEs mais os 2 milhões de números da amostra de Maceió. Somando-se as duas bases, temos 7.626 processos.

B.2.2 Especificidades do TJSC

A base de dados do TJSC foi a mais complexa de ser obtida. Isso se deve à presença de *captchas* para acesso aos dados processuais. Na ABJ, temos uma posição desfavorável à utilização de *captchas* por órgãos públicos para disponibilização de dados também públicos²³.

Para resolver o problema, realizamos a quebra do *captcha* do TJSC por imagem e por áudio²⁴. As quebras são feitas utilizando-se técnicas distintas e também apresentam velocidade e acurácia diferentes.

O *captcha* por áudio é quebrado pela classificação manual de cada letra a partir dos áudios. Como não há ruído no áudio informado pelo sistema e-SAJ, basta associar o perfil de cada som com a letra correspondente. A vantagem dessa abordagem é que por não existir ruído a taxa de acerto do algoritmo é de 100% se a conexão for estável. A desvantagem é que os áudios são muito pesados (cerca de 700 KB por arquivo), consumindo muito tempo para obtenção de um arquivo.

Já o *captcha* por imagem precisa de um estudo mais elaborado. O trabalho envolve i) classificar uma base de treino com centenas de *captchas* classificados manualmente, ii) elaborar um algoritmo de limpeza de imagem para reduzir o efeito dos ruídos adicionados na imagem, iii) construir um robô que aprende com as classificações realizadas manualmente e executa o aprendizado obtido em novas imagens. O robô mencionado é o que chamamos de *modelo preditivo* (BREIMAN, 2001).

A vantagem de quebrar o *captcha* por imagem é a eficiência: os arquivos de imagem são mais de vinte vezes menores que os arquivos de áudio. O problema é que o modelo não é perfeito. No nosso caso, conseguimos atingir uma acurácia de 88% dos casos. Outro problema é que no decorrer do estudo (em julho ou agosto de 2016) o *captcha* foi modificado, forçando-nos a desenvolver e treinar um novo modelo de quebra.

Após realizar algumas baterias de testes, concluímos que a quebra por imagens possuía maior desempenho. Mesmo assim, não foi possível baixar todos os processos levantados e ficamos no final com uma base de 162 mil processos baixados.

²³ Para uma discussão sobre esse tema, ver o texto *A importância da criação de APIs públicas nos tribunais* (ABJ, 2016). Disponível em: <<http://curso.abj.org.br/a-importancia-da-criacao-de-apis-publicos-nos-tribunais.html>>. Acesso em: 10 set. 2016.

²⁴ Todos os algoritmos utilizados para quebra do *captcha* estão disponíveis em: <<https://github.com/abjur/captchaTJSC>>. Acesso em: 10 set. 2016.

B.2.3 Especificidades do TJSP

Por conta de problemas técnicos no *download* dos dados (o espaço em disco alugado em servidores na nuvem para o projeto foi insuficiente), não foi possível baixar todos os processos da lista mencionada na subseção 3.4.1.6 (p. 31). Baixamos no total uma amostra aleatória de 1.179.977 processos dessa lista. A quantidade de dados baixada é suficiente para os fins da análise e, como os processos foram obtidos aleatoriamente, não há introdução de um viés sistemático nas características de interesse dos processos.

Infelizmente, a qualidade dos dados do TJSP deixa a desejar. Não conseguimos identificar o motivo, mas o TJSP é o tribunal com a pior documentação, o que nos causa estranheza, já que é conhecido pelo pioneirismo na informatização e gestão da tecnologia da informação. Não temos, por exemplo, informações sobre histórico de audiências e sessões do júri. Além disso, os dados de movimentação processual são menos informativos e com maior quantidade de erros (ex. movimentações duplicadas, processos com registro de distribuição no ano 1899 etc).

B.3 Arrumação dos dados

B.3.1 Filtragem de processos de homicídio

Aplicamos, no total, oito critérios para filtrar processos de homicídio a partir de uma base de dados de quaisquer tipos de processos. Os critérios simplificados seguem abaixo.

1. Somente processos que não correm em segredo de justiça e que realmente são arquivos com informações de processos.
2. Somente processos da área criminal.
3. Somente processos sem valor da ação.
4. Somente classes processuais diferentes de procedimento sumário, carta precatória, *habeas corpus*.
5. Apenas assuntos processuais que fazem parte da seguinte lista: Crimes contra a vida, Direito Penal, Homicídio Qualificado, Homicídio Simples, Inquérito/Processo/Recurso Administrativo, Direito Processual Penal, Pena Restritiva de Direitos, Pena Privativa de

Liberdade, Execução Penal, Prisão Preventiva, Crimes Hediondos, Homicídio, Homicídio Privilegiado e Homicídio Qualificado.

6. Dentre os casos com assunto Direito Penal e Direito Processual Penal, considerar somente os casos com classes iguais à Inquérito Policial ou Ação Penal de Competência do Júri.
7. Somente processos com distribuição livre, sorteio ou direcionada e com status diferente de cancelado.
8. Somente processos em que não aparecem referências à tentativa de homicídio e homicídio culposo no histórico de classes.

B.3.3 Outras variáveis de interesse

Prisão em flagrante. A prisão em flagrante é uma variável que influencia fortemente no tempo dos processos. Quando há flagrante, o processo intuitivamente corre mais rápido, pois a obtenção de provas é mais fácil.

A informação de prisões em flagrante foi obtida a partir da tabela de delegacias. Não foi possível criar regras para classificação de flagrantes nas movimentações processuais. Como vimos acima, a proporção (e provavelmente a documentação) dessas informações varia de tribunal para tribunal.

Processo digital. Outra informação que pode influenciar no tempo dos processos é a digitalização. Processos digitais possuem *workflows* próprios e têm a vantagem de não utilizarem documentos físicos, o que pode economizar um tempo considerável em fases com alto volume de remessas.

O indicador de processo digital é facilmente obtido e faz parte das informações básicas do processo. O efeito da digitalização pode estar confundido com efeitos regionais, pois a digitalização de processos geralmente é implementada em um foro de cada vez. Ou seja, o efeito do processo digital pode ser na verdade o efeito de alguns foros específicos.

Prisão provisória. A prisão provisória é um dado de grande interesse pois está ligada a várias discussões teóricas sobre o tema homicídio. Uma hipótese sobre a prisão provisória é que esta deveria estar associada a tempos mais curtos das fases processuais.

Infelizmente, a informação de prisão provisória não passou pelo crivo de qualidade de documentação na nossa pesquisa. Por isso, nas análises que seguem não utilizamos essa variável. De qualquer forma, adicionamos a variável na base de dados final para realização de futuras investigações.

Delegacia Estadual de Homicídios e Proteção a Pessoa (DHPP). Outra informação que pode influenciar fortemente nos tempos dos processos são as DHPPs que, teoricamente, possuem maior aparato técnico e material para trabalhar com processos de homicídio. A informação sobre DHPP foi obtida diretamente da tabela de delegacias de cada processo.

Foro, comarca e vara. As informações regionais são de fácil obtenção pois fazem parte das informações básicas do processo.

Tipo de advogado do réu. Como vimos, o advogado do réu pode ser um advogado contratado ou um defensor público. Nesse caso, temos a hipótese de que essa variável influencia no tempo e resultado dos processos. Além disso, a existência de um advogado contratado pode estar associada a uma maior probabilidade de entrada de recursos.

Como não identificamos evidências de um efeito do tipo de advogado no tempo dos processos e como não conseguimos extrair de forma confiável a existência e quantidade de recursos, essa análise foi excluída dos resultados. Ainda assim, incluímos essa informação na base de dados final para realização de pesquisas futuras.

Volume de AIJs. Seguindo o exposto no Artigo 399 do CPP, admitimos que todo processo com audiência marcada necessariamente aparece em alguma publicação do Diário Oficial. Segundo o artigo, a convocação de uma audiência dispara imediatamente uma intimação da(s) parte(s) e seus advogados. Considerando que o artigo seja cumprido, pode-se obter o número de audiências através dos processos listados no DJE, já que toda audiência deixa um rastro no DJE.

O volume de AIJs realizadas em um tribunal pode estar associado às metas da ENASP. Como as metas foram elaboradas em 2010, o aumento no número de audiências de instrução e julgamento após esta data seria coerente com o esforço no cumprimento das metas. Em particular, o efeito que a dedicação às Metas 3 e 4 deveria causar seria observado com maior força nos anos de 2013 a 2015.

Volume de sessões do júri. A consideração sobre as AIJs também permite o estudo do número de sessões do júri através da listagem desses eventos no DJE, já que o sorteio de jurados ocasiona uma intimação da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)²⁵. Assim como o observado com relação às AIJs, seria possível

²⁵ Artigo 432 do CPP.

obter um indicativo de cumprimento das metas da ENASP se observarmos um volume mais intenso de sessões nos períodos de 2011 em diante.

Apêndice C – Estimação dos tempos dos processos

C.1 Estimação de tempos com censuras intervalares

A função densidade de probabilidades (f.d.p) da Weibull(k, α) tem a forma

$$f(t|k, \alpha) = \frac{k}{\lambda} \left(\frac{t}{\lambda}\right)^{k-1} e^{-\left(\frac{t}{\lambda}\right)^k} I(t \geq 0).$$

O parâmetro k é chamado de *forma* e o parâmetro α é chamado de *escala*. Nosso interesse é estimar essas duas quantidades em cada fase processual, para cada ano de distribuição dos processos. Quando observamos o tempo de um processo i , a informação sobre essa informação é descrita por $L_i(k, \alpha) = f(t_i|k, \alpha)$. Quando temos dados censurados, a informação que temos é

$$L_i(k, \alpha) = F(\infty|k, \alpha) - F(t_i^*|k, \alpha) = 1 - F(t_i^*|k, \alpha) = S(t_i^*|k, \alpha) = e^{-\left(\frac{t_i^*}{\lambda}\right)^k},$$

em que t_i^* é o tempo entre o início da fase de interesse (sempre observado) e a data máxima de observação do estudo, que no nosso caso é 01/08/2016. Quando não sabemos o tempo de forma precisa, mas temos um limitante superior (por exemplo, se nosso interesse é estimar o TPO e temos somente a data da primeira AIJ), a informação que temos é

$$L_i(k, \alpha) = F(t_i^{max}|k, \alpha) - F(0|k, \alpha) = F(t_i^{max}|k, \alpha) - 0 = 1 - e^{-\left(\frac{t_i^{max}}{\lambda}\right)^k},$$

em que t_i^{max} é o tempo máximo dessa fase. Note que o limitante inferior para qualquer tempo é sempre zero.

A verossimilhança para esse modelo é dada por

$$L(k, \alpha) = \prod_{i=0}^n L_i(k, \alpha).$$

Nesse estudo, calculamos o Estimador de Máxima Verossimilhança (EMV) para $(\hat{k}, \hat{\alpha})$ maximizando a expressão acima. Com base nessas quantidades, é possível estimar a média μ e a mediana m (usando a propriedade da invariância do EMV) fazendo

$$\hat{\mu} = \hat{\alpha} \Gamma\left(1 + \frac{1}{\hat{k}}\right) \text{ e } \hat{m} = \hat{\alpha} (\ln(2))^{\frac{1}{\hat{k}}},$$

em que $\Gamma(x) = \int_0^{\infty} t^{x-1} e^{-t} dt$ é a função *gamma* e $\ln(x)$ é o logaritmo neperiano. Nos gráficos em que apresentamos a evolução das medianas no tempo, as bandas em cinza são obtidas pelos quartis de 25% e 75% da distribuição, com base nos parâmetros estimados. O quantil de ordem p da distribuição Weibull é estimado fazendo-se

$$\hat{q}_p = \hat{\alpha} (-\ln(1 - p))^{\frac{1}{\hat{k}}}.$$

Todas essas quantidades são estimadas utilizando-se o pacote *survival* do *software* estatístico *R* (versão 3.3.1).

C.2 Estimação de tempos condicionais e probabilidade de denúncia/pronúncia

Por simplicidade, mostraremos a metodologia de estimação somente para o tempo e probabilidade de denúncia/arquivamento. A fase de pronúncia apresenta mais complicações por apresentar dados faltantes (por exemplo, casos em que temos a data da sentença, mas por falta de documentação não foi possível identificar se a sentença foi de pronúncia, impronúncia ou outra), mas o modelo é facilmente generalizável para esse caso.

Vamos apresentar aqui a estimação via amostragem de Gibbs. Outra alternativa utilizada no estudo é o algoritmo EM (estimação e maximização). Nesse caso, temos

$$f(t|\alpha_d, k_d, \alpha_a, k_a, \theta_d) = \theta_d f_d(t|\alpha_d, k_d) + (1 - \theta_d) f_a(t|\alpha_a, k_a),$$

em que os dois componentes da soma são f.d.p.'s da Weibull e θ_d é a probabilidade de denúncia. Quando observamos um arquivamento ou denúncia, a contribuição para a verossimilhança é exatamente a f.d.p. associada ao evento. O mesmo acontece quando temos um limitante superior para o tempo (em todos os casos com limitante superior para o tempo, sabemos se o resultado

do inquérito é uma denúncia ou arquivamento). Quando temos uma censura, consideramos a expressão acima, mas substituindo as f.d.p.'s pelas funções de sobrevivência associadas.

Considerando o paradigma Bayesiano, os parâmetros são quantidades desconhecidas e interpretadas como variáveis aleatórias (*a priori*), dadas por

$$f(\theta_d) = 1I(0 < \theta_d < 1), f(\alpha_j) = 1I(\alpha_j > 0) \text{ e } f(k_j) = e^{-\frac{1}{k_j}} I(k_j > 0), j \in \{d, a\}.$$

Note que a distribuição a priori de α_j é imprópria e que k_j tem distribuição gama inversa com parâmetros de locação e escala iguais à um, enquanto θ_p é uniforme no intervalo entre zero e um. Consideramos que todas essas quantidades são independentes. As distribuições escolhidas influenciam pouco no resultado final da estimação.

Nosso objetivo é simular amostras da distribuição à posteriori de $(\alpha_d, k_d, \alpha_a, k_a, \theta_d)$. A f.d.p. da posteriori é dada por

$$f(\alpha_d, k_d, \alpha_a, k_a, \theta_d | \text{dados}) \propto \prod_{i=0}^n L_i(\alpha_d, k_d, \alpha_a, k_a, \theta_d) f(\theta_d) f(k_d) f(k_a) f(\alpha_d) f(\alpha_a).$$

Para simular dessa distribuição, uma alternativa é considerar que temos dados omissos (de denúncia e arquivamento) e estima-los dentro do modelo, considerando o seguinte algoritmo:

1. Simulamos um valor inicial para $(\alpha_d, k_d, \alpha_a, k_a, \theta_d)$, por exemplo, gerando aleatoriamente da priori.
2. Simulamos valores para denúncia ou arquivamento com probabilidade θ_d nos casos em que esses dados são censurados.
3. Com os valores para denúncia e arquivamento, é possível obter a posteriori de $(\alpha_d, k_d, \alpha_a, k_a, \theta_d)$ e simulamos valores para todos esses parâmetros. Por exemplo, θ_d tem distribuição Beta com parâmetros dados pela contagem de denúncias e arquivamentos considerando a amostra e os dados simulados.
4. Voltamos ao passo 2.

Todas essas quantidades são estimadas utilizando-se o pacote *LaplacesDemon* do *software* estatístico *R* (versão 3.3.1).