



PROJETO FAROL

luz sobre

AS PROMOTORIAS

Organização

Joana C. M. Monteiro
Julia Guerra Fernandes
Laura Angélica Moreira Silva

CENPE
CENTRO DE PESQUISAS
MPRJ

IERB
Escola de Governo MPRJ
Instituto de Educação
Roberto Bernardes Barroso
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO ROBERTO BERNARDES BARROSO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROJETO FAROL

luz sobre

AS PROMOTORIAS

PROJETO FAROL
LUZ SOBRE AS PROMOTORIAS

Organização

Joana C. M. Monteiro, Julia Guerra Fernandes e Laura Angélica Moreira Silva

**Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso
do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

Sávio Renato Bittencourt Soares Silva

Diretor

Leandro Silva Navega

Vice-Diretor

Joana C. M. Monteiro

Julia Guerra Fernandes

Laura Angélica Moreira Silva

Organização

Roberta Cordeiro de Figueiredo

Revisão

Júlia Mara Fontoura Alves

Normalização

João Pedro Simões de Oliveira Rosa

Marcelo da Cunha Magalhães

Projeto Gráfico

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.
A reprodução fotográfica utilizada na capa pertence ao acervo do Instituto de Educação
Roberto Bernardes Barroso do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
Circulação Nacional

Administração

Av. Almirante Barroso, 90 - 4º andar, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20031-909

Telefones/Fax (21) 2550-9060 e (21) 2550-9059

ierbb.mprj.mp.br | e-mail: ierbb@mprj.mp.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Procurador-Geral de Justiça Clóvis Paulo da Rocha – IERBB/MPRJ

Caderno IERBB. Projeto Farol: luz sobre as Promotorias. [digital] / Joana C. M. Monteiro, Julia Guerra Fernandes, Laura Angélica Moreira Silva (organizadoras). – Rio de Janeiro, RJ: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso (IERBB/MPRJ), Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), 2020.

155 f.

ISBN: 978-65-88520-08-6

1. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. 2. Promotor de Justiça. I. Monteiro, Joana C. M. II. Fernandes, Julia Guerra. III. Silva, Laura Angélica Moreira. IV. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. V. Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso (IERBB/MPRJ). VI. Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ). VII. Título.

CDD 341.413

APRESENTAÇÃO

Minha gestão assumiu o compromisso com o Governo Digital, que é pautado pelos princípios da transparência, da integridade, da participação cidadã e da tecnologia e inovação. Nessa linha, fizemos inúmeros investimentos em tecnologia e inteligência de dados, o que nos permitiu expandir a capacidade de resposta do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro aos anseios sociais.

O processo de mudança exigiu a ressignificação do que antes já fora considerado satisfatório. De fato, os instrumentos de trabalho largamente difundidos até então já não são mais suficientes para lidar com um mundo digital, que inova e se reinventa diariamente. Por isso, investimos em iniciativas como o *Parquet* Digital, o Integra e o Farol, fundamentais para aumentar a eficiência do Ministério Público, por meio de uma visão mais holística e sistêmica, orientada por dados, rompendo com uma atuação passiva e demandista.

Todas essas iniciativas estão plenamente alinhadas ao atual Mapa Estratégico Institucional, e vão ao encontro do que o MPRJ elegeu como alguns de seus focos: uma atuação resolutiva e planejada; a garantia à sociedade de prestação de contas ministerial; e o desenvolvimento de uma cultura de governança, planejamento e acompanhamento.

Nesta publicação, detalharemos o Projeto Farol, desenvolvido pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), com o objetivo de lançar luz sobre as Promotorias de Justiça, ao gerar dados sobre sua própria atuação. Esta importante iniciativa permitirá ao MPRJ apurar sua percepção qualitativa e funcional como instituição integrante de um Sistema de Justiça, contribuindo para pensar sua capacidade de atuar na redução dos problemas públicos do Rio de Janeiro.

O Projeto Farol reforça a missão do Centro de Pesquisas de produzir e disseminar evidências científicas para auxiliar a atuação dos membros, sempre trabalhando em conjunto com outros órgãos da Casa. Este Projeto foi elaborado em parceria com a Subprocuradoria-Geral de Planejamento Institucional, com o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais e com grande colaboração da Coordenadoria de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento. A presente publicação, por sua vez, foi produzida em parceria com o Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso (IERBB/MPRJ).

O Caderno IERBB “Projeto Farol: Luz sobre Promotorias” busca disseminar o trabalho realizado, detalhando seu conceito e metodologia, bem como propiciando a transparência dos dados que indicam os resultados alcançados pela Instituição.

Por fim, agradeço a todos os membros e servidores envolvidos no desenvolvimento deste relevante trabalho, por acreditarem nessa iniciativa inédita e tão essencial para os novos rumos de nossa Instituição. Boa leitura.

José Eduardo Ciotola Gussem

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

PREFÁCIO

É com enorme satisfação que apresentamos o número do Caderno IERBB, dedicado à divulgação do Projeto Farol. O projeto, concebido pela notável equipe do CENPE/MPRJ e institucionalizado com o apoio da Subprocuradoria-Geral de Planejamento Institucional, representa um passo decisivo e consistente rumo a uma cultura de atuação planejada a partir de dados e evidências, no que materializa, com indiscutível sofisticação metodológica, um dos objetivos expressamente previstos no Mapa Estratégico 2020-2027 do MPRJ.

Pautando-se em criteriosa seleção de indicadores, o Projeto Farol contribui não apenas para que o MPRJ possa mensurar a sua atuação com mais qualidade, como também para que, de forma integrada e transparente, possa orientar sua ação à busca de resultados concretos tendo como foco a construção coletiva e cientificamente embasada de diagnósticos sobre os principais desafios a serem enfrentados e as estratégias mais adequadas.

Os benefícios esperados com a institucionalização do Projeto Farol são inúmeros.

Para além da evidente sinergia com diversas iniciativas que, nos últimos anos, vêm orientando o MPRJ à atuação alicerçada em dados, o projeto lança bases consistentes para, em torno da interpretação dos resultados das medições e da construção justificada de abordagens adequadas aos problemas detectados, galgarmos novos patamares de engajamento institucional e transparência perante a sociedade.

Tendo despontado no terreno da atuação do MPRJ na seara criminal, o projeto, por suas virtudes metodológicas, revela potencial para produzir resultados igualmente relevantes nas demais áreas de atuação da Instituição.

Registrando, uma vez mais, o orgulho por termos podido contribuir para que o Projeto Farol germi-nasse solidamente, tendo colhido o necessário esteio formal e material nas instâncias de governança do MPRJ, auguramos sua rápida e bem sucedida absorção por todos os membros e servidores dessa Casa.

Não há dúvidas de que, em assim sendo, seguiremos firme e coerentemente rumo à consolidação de uma atuação institucional integrada, resolutiva e proativa, de forma inovadora e transparente, tal como, em conjunto, todos, definimos ser a Visão do MPRJ em nosso Mapa Estratégico.

*Subprocuradoria-Geral de Planejamento Institucional
Maria Cristina Palhares dos Anjos Tellechea
Maria Cristina Menezes de Azevedo
Leonidas Filippone Farulla Junior
Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
CAPÍTULO 1	11
MEDIÇÃO. COMO MEDIR PROMOTORIAS DE JUSTIÇA: DESENHO METODOLÓGICO E SELEÇÃO DOS INDICADORES PARA O PROJETO FAROL	
CAPÍTULO 2	39
ENGAJAMENTO. GESTÃO POR RESULTADOS INSTITUCIONAIS: MODELO NECESSÁRIO PARA GERAR ENGAJAMENTO NO MINISTÉRIO PÚBLICO	
CAPÍTULO 3	50
TRANSPARÊNCIA. ESTRATÉGIAS PARA A PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA EFETIVA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ)	
CAPÍTULO 4	76
FLUXO DE HOMICÍDIO. ENTRE A RUA E O TRIBUNAL: UMA ANÁLISE DO PROCESSAMENTO DE CASOS DE HOMICÍDIO DOLOSO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	
CAPÍTULO 5	107
RELATÓRIO DE GESTÃO	

INTRODUÇÃO

Joana C. M. Monteiro

Coordenadora do Centro de Pesquisas (CENPE/MPRJ)

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro vem há quatro anos realizando iniciativas para aprimorar sua atuação institucional através do uso intensivo de dados e de tecnologia, dentre as quais se inclui o Projeto Farol. O Projeto surge de uma demanda direta do Procurador-Geral de Justiça ao Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) para lançar luz sobre o trabalho das Promotorias de Justiça e acompanhar seus resultados. Assim, o Farol foi desenvolvido como um projeto de inteligência de dados que estabelece métricas dos resultados da atividade-fim das Promotorias de Justiça e pensa o uso das informações de forma ativa para formular novas estratégias institucionais.

Para tanto, o Projeto está dividido em três eixos – medição, engajamento e transparência – cujos conceitos e motivações são devidamente explicados na primeira parte desta publicação.

O Capítulo 1 apresenta o trabalho empreendido no Eixo Medição. O objetivo desse capítulo é detalhar a metodologia e ressaltar alguns cuidados necessários para a realização do trabalho, de forma a documentar os passos essenciais para confeccionar boas métricas e tornar o processo fácil de ser estendido para outras promotorias. Essa etapa inicia-se com o questionamento sobre quais são os resultados esperados de uma Promotoria de Justiça e a construção de uma cadeia de resultados. Essa ferramenta, que é usual em avaliações de impacto, foi utilizada para guiar o levantamento sobre quais as atividades, produtos e resultados esperados de uma Promotoria de Justiça, além de explicitar quais os impactos almejados a longo prazo em prol dos cidadãos fluminenses. O trabalho de pensar os resultados a serem alcançados foi desenvolvido pela equipe do Centro de Pesquisas em conjunto com a Subprocuradoria-Geral de Planejamento Institucional e com o CAO Criminal e discutido com um grupo de promotores e procuradores com experiência em investigação penal. Em seguida, o texto apresenta as escolhas metodológicas para transformar informações do banco de dados institucional, o Módulo de Gestão de Processos (MGP/MPRJ), em métricas estatísticas. Todo esse trabalho foi detalhado utilizando o exemplo das Promotorias de Investigação Penal, grupo pelo qual começamos o trabalho. Importante frisar que a metodologia aqui apresentada foi discutida e aprovada pelo Comitê Gestor de Sistemas de Informação (CGSI/MPRJ), nas 6ª e 7ª reuniões ordinárias de 2020, constituindo etapa crucial para que esse processo de medição seja institucionalizado.

O Capítulo 2 dessa publicação detalha as propostas do Eixo de Engajamento. As métricas desenvolvidas no Farol só fomentarão um processo de revisão institucional se forem acompanhadas de estratégias de gestão para incentivar o uso de dados na tomada de decisão. Será necessário estruturar uma proposta de consumo dos relatórios do Farol em reuniões gerenciais que discutam estratégias, prioridades e avaliem os resultados e impactos alcançados. Nesse capítulo, discute-se como o modelo

de Gestão por Resultados utilizado no poder executivo pode ser adaptado para a atividade ministerial. É fato que os preceitos constitucionais para exercício das atividades ministeriais impõem desafios adicionais à aplicação de um sistema de gestão por resultados, nos moldes do realizado pelo poder executivo, que se alicerça na figura hierárquica do chefe do executivo. Mas esse mesmo desenho organizacional é o que torna fundamental que a instituição tenha um sistema ativo de prestação de contas e aferição de resultados institucionais, que pode ser uma força motriz para produzir unidade nas decisões institucionais. O ponto crucial é estabelecer um processo regular de discussão de problemas concretos e de busca de soluções coletivas, que seja embasado em dados e não em opiniões.

O Capítulo 3 explica as iniciativas do Eixo Transparência, que tem por intuito aprimorar o diálogo com a sociedade e estruturar um sistema de transparência ativa dos resultados obtidos pelas Promotorias de Justiça. Essa proposta parte da ideia de que é fundamental fornecer à sociedade informações acerca da atuação ministerial, que possibilitem a compreensão dos resultados alcançados pelas promotorias e dialogue diretamente com os resultados apresentados pelos outros órgãos do Sistema de Justiça Criminal. O Capítulo 3 apresenta as iniciativas de transparência passiva e ativa já existentes no MPRJ, bem como ideias e propostas para ampliar a transparência da instituição. Nessa linha, pretende-se divulgar o Farol tanto em formato de relatório quanto em formato de dados abertos dentro da Plataforma MPRJ Digital, desenvolvida pela Coordenadoria de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CADG/MPRJ). Um ponto fundamental da transparência pública é ainda divulgar informações que sejam compreendidas por quem não é familiarizado com a estrutura organizacional do MPRJ e, por isso, o Farol ainda reúne esforços para explicar as diferentes atribuições junto à seara criminal, para um público leigo nos assuntos afetos ao Ministério Público.

A segunda parte do Caderno IERBB é dedicada a apresentar os dados levantados pelo Projeto Farol. Apresentamos dois relatórios com estatísticas sobre o trabalho do MPRJ e do Sistema de Justiça Criminal. O capítulo 4 busca lançar luz sobre a produção decisória das instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal, através da análise do fluxo de processamento de casos de homicídio doloso, ocorridos no estado do Rio de Janeiro em 2015. A pesquisa procura averiguar qual a capacidade do poder público de oferecer resposta para esse tipo de crime. A escolha por analisar os homicídios dolosos se deu porque este é o crime de maior gravidade, uma vez que atenta contra o principal bem jurídico tutelado pelo Estado – a vida. Esse estudo foi fundamental para analisar os tempos processuais e as passagens e retenções de casos entre as diferentes instituições. Como resultados principais, destaca-se a observação de dois grandes gargalos no processamento dos casos de homicídio doloso ocorridos em 2015, no estado do Rio de Janeiro. O primeiro diz respeito à fase investigativa, na qual, mesmo passados pelo menos quatro anos desde a ocorrência do fato, em apenas 14,6% dos casos houve conclusão com denúncia por parte do Ministério Público, e 20,1% do total de casos foram arquivados. Ou seja, a maioria dos casos ainda está em processamento. O segundo gargalo foi observado na fase processual, que tem início com o recebimento da denúncia pelo Tribunal de Justiça. Ressalta-se que devido à lógica de preenchimento do banco de dados do MPRJ, em 42% dos casos denunciados, não foi possível encontrar o número de distribuição do processo no TJRJ, impossibilitando o acompanhamento dos resultados

da tramitação. Ao olhar para os casos denunciados com informação no sistema, foi possível observar que até dezembro de 2019, 70,9% dos casos receberam sentença de pronúncia; 41,3% foram julgados pelo júri; e 24,4% obtiveram sentença condenatória. Isso significa que até a data de análise, é possível identificar que houve sentença pelo Tribunal do Júri em apenas 3,5% de casos registrados em 2015. Ainda que fosse considerada a hipótese otimista de que todos os casos denunciados sem informação percorreram todo o trajeto do fluxo e obtiveram a sentença do tribunal do júri, o percentual de registros de ocorrência de homicídio doloso que receberam sentença do Tribunal do Júri não ultrapassaria 10% do total dos casos, deixando evidente os baixos índices de resposta do poder público a esse tipo de delito.

Por fim, o capítulo 5 apresenta o Relatório de Gestão produzido pelo Projeto Farol. Trata-se de um relatório periódico e atualizado mensalmente e de forma automática, que permite ao MPRJ acessar os resultados de sua atividade. O relatório busca responder algumas perguntas, quais sejam: (i) quais os crimes mais frequentes no Rio de Janeiro, (ii) que percentual de crimes (desagregados por tipo penal) chegam ao conhecimento do MPRJ, (iii) que percentual de inquéritos são denunciados e arquivados pelo MPRJ, (iv) quais os tipos penais mais denunciados e (v) qual a resposta dada pela Justiça às denúncias enviadas pelo MPRJ. As métricas calculadas permitem não só responder essas perguntas, mas acompanhar a evolução dos indicadores ao longo do tempo, e compará-los entre comarca, área de atribuição e promotorias. Esse capítulo mostra, por exemplo, que em 2019 o MPRJ recebeu 171.213 novos inquéritos e desse total 17,4% foram denunciados e 15,1% arquivados, o que implica uma taxa de finalização de 32,5%.

Espera-se que esse trabalho que teve início em 2019 e foi desenvolvido durante o ano de 2020 seja apenas o início de um processo contínuo de uso de dados na tomada de decisão pelo MPRJ. Há ainda muito o que se fazer. A fase do Projeto Farol aqui apresentada focou em analisar as Promotorias de Justiça apenas dedicadas à seara criminal. O Farol é uma extensão natural de outro trabalho empreendido pelo CENPE/MPRJ em 2019, que apoiou a área de planejamento do *Parquet* a redesenhar 55 Promotorias de Investigação Penal (PIPs). Um dos objetivos do Redesenho das PIPs foi ter um critério de distribuição de inquéritos que produzisse órgãos mais homogêneos e comparáveis, de forma a facilitar um processo de monitoramento ativo das PIPs.

O Farol pode e deve ser estendido para outras promotorias, notadamente as de tutela coletiva, mas esse trabalho será ainda mais desafiador. O problema que as promotorias de investigação penal têm que atacar é definido pelo crime que ocorreu na sua área e pela entrada de inquéritos abertos pela Polícia Civil. No caso das promotorias de tutela coletiva, será necessário não apenas mensurar o que elas estão produzindo, mas discutir quais são os problemas prioritários que se espera que elas resolvam.

O Farol surge em um momento de grandes inovações dentro do MPRJ. Em especial, o projeto é acompanhado pelo *Parquet* Digital, uma ferramenta que tem capacidade de revolucionar a gestão de cada promotoria, fornecendo alertas sobre os processos em andamento e oferecendo conexões entre processos, até então impossíveis de serem observadas. O Farol alimenta parte das métricas disponibilizadas no *Parquet* Digital e o complementa como instrumento de aferição dos resultados agregados

da instituição. O Integra Policial e Judicial, sistemas de processamento eletrônico, também mudarão o patamar de trabalho do MPRJ e aumentarão a qualidade dos dados que são consumidos pelo Farol.

Por fim, cabe frisar que as estatísticas do Farol tendem a levantar mais perguntas e apontar mais desafios do que apresentar soluções. Por exemplo, os dados apresentados no capítulo 5 indicam que, em 2018, o MPRJ denunciou 19,9% dos inquéritos, uma parcela maior do que nos outros anos. O que aconteceu nesse ano que explica esse aumento? É possível ter um melhor desempenho nos próximos anos? Quais os caminhos a seguir? A partir de uma atuação orientada para atingir resultados para a sociedade e levando em consideração as demandas institucionais, esses percentuais são considerados adequados? Como pensar um aumento do desempenho institucional, garantindo o compromisso com a correta imputação da culpa?

Essas são algumas das inúmeras perguntas que irão surgir e que necessitarão de análises adicionais. Uma vez identificadas as causas dos problemas e os fatores de sucesso, é possível discutir estratégias de ação que possibilitem maior ajuste do funcionamento do trabalho do MPRJ. Por isso, é fundamental enxergar esse trabalho como a semente de um processo de mudança. O MPRJ agora tem métricas para se enxergar. O próximo passo é discutir como usá-las como força-motriz de um processo de formulação de estratégias, para tornar essa instituição mais resolutiva e mais capaz de contribuir efetivamente para a redução do crime e da violência no estado do Rio de Janeiro.



O CONCEITO DO FAROL

CAPÍTULO 1

MEDIÇÃO. COMO MEDIR PROMOTORIAS DE JUSTIÇA: DESENHO METODOLÓGICO E SELEÇÃO DOS INDICADORES PARA O PROJETO FAROL

Laura Angélica Moreira Silva

Julia Guerra Fernandes

Joana C. M. Monteiro

Afonso Cesar Borges da Silva

Maria Eduarda Lacerda Couto

Tatiana Guimarães Sardinha Pereira

RESUMO

Este artigo apresenta as etapas da construção do processo de medição das atividades das Promotorias de Justiça, que compõem o eixo medição do Projeto Farol. A primeira seção do texto documenta o conjunto de ações adotadas com o intuito de mapear objetivos e alcançar boas métricas. São elas: (i) identificação de atividades, produtos e resultados esperados da atuação das Promotorias de Investigação Penal; (ii) levantamento de indicadores; (iii) realização de entrevistas com membros da casa; e (iv) definição da metodologia de construção de métricas estatísticas a partir do banco de dados institucional. Em um segundo momento, são detalhadas as estruturas e objetivos dos produtos do Projeto Farol, com destaque para os Relatórios de Gestão. Dessa forma, o Projeto Farol pretende jogar luz sobre a atuação ministerial e prover ao *Parquet* inteligência de dados para avaliar estratégias institucionais.

1 INTRODUÇÃO

O projeto Farol visa lançar luz sobre as Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) com o objetivo de estabelecer um processo sistemático de medição da atividade-fim e promover a transparência desses órgãos. Tal acompanhamento se dá por meio do uso de dados, construção de indicadores e estabelecimento de referências para os tipos distintos de Promotoria de Justiça. Dessa forma, os produtos do Farol são relatórios e estratégias de monitoramento que visam incentivar uma atuação institucional resolutiva e transparente. O Farol se alinha a um momento de modernização do MPRJ, no qual se busca atingir resultados efetivos para a sociedade através de investimentos em tecnologia e do uso de dados na tomada de decisão. Este artigo apresenta as principais etapas desenvolvidas no âmbito do Projeto Farol na busca por um processo de medição ativo, intuitivo e consistente da atividade ministerial.

O uso de métricas garante ao promotor a oportunidade de entender melhor a sua área de atuação e de ampliar o diálogo com aqueles que atuam na mesma temática, orientando esforços para medidas corretivas de forma preventiva e propositiva. Além disso, o processo de medição gera para a Administração um olhar qualificado sobre a performance dos órgãos de execução.

O arquétipo metodológico do Projeto Farol, definido entre 2019 e 2020, é composto pelas seguintes fases: (i) identificação das atividades, resultados e impactos esperados da atuação das Promotorias de Justiça, em específico, das Promotorias de Investigação Penal (PIPs); (ii) levantamento de indicadores capazes de traduzir esses produtos e resultados; (iii) realização de entrevistas com membros que atuam na temática para discutir desafios e potencialidades da construção de métricas para sua atuação; e (iv) consolidação das etapas anteriores em métricas a partir da base de dados do MPRJ. Todas as etapas acima estão registradas na seção 1 deste artigo.

Já a seção 2 apresenta considerações sobre o Relatório que foi criado em duas versões: um relatório de monitoramento, por área de atuação da PIP, pensado para apoiar o promotor nas suas atividades ministeriais cotidianas; e um relatório gerencial, voltado para a gestão estratégica, garantindo um olhar para a função do MPRJ dentro do seu escopo de atuação criminal. A documentação da lógica, das etapas de construção e da estrutura do instrumento de monitoramento criado para as PIPs tem o intuito de facilitar um possível processo de expansão para as demais Promotorias de Justiça.

Por fim, a seção 3 faz um balanço desse processo e apresenta considerações sobre as possibilidades e limites dos instrumentos construídos, além de discutir os próximos passos necessários para institucionalizar um método de monitoramento dentro do MPRJ. Espera-se que esse esforço de construção de métricas aprimore a resposta institucional à sociedade no combate ao crime e à violência.

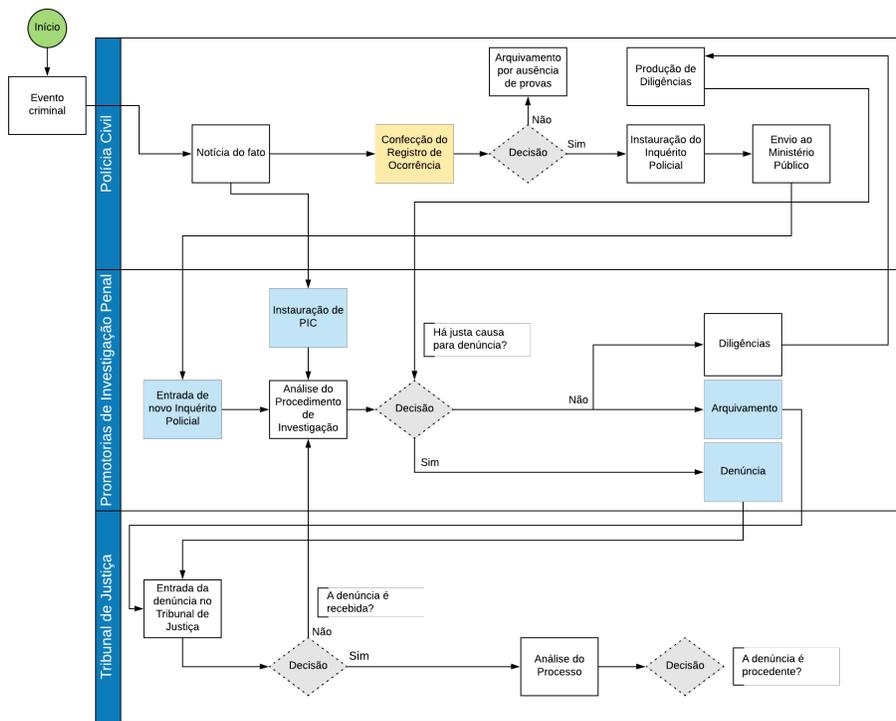
2 ETAPAS DO PROCESSO DE MEDIÇÃO

A elaboração de indicadores de desempenho é uma etapa fundamental no monitoramento dos resultados alcançados por uma Promotoria de Justiça e serve como referência para o processo de tomada de decisão dos gestores. Nesse sentido, o primeiro passo consiste na identificação das atividades, produtos e resultados esperados da atuação dos órgãos no curto, médio e longo prazo para posteriormente mapear indicadores para essas dimensões. Essa seção apresenta os esforços empreendidos nesse sentido, bem como a metodologia adotada na tradução dos dados contidos no banco de dados institucional em indicadores aderentes aos objetivos explicitados. Ressalta-se que todo esse trabalho foi feito, inicialmente, com o foco nas Promotorias de Investigação Penal (PIPs) e esse esforço de documentação se justifica uma vez que a mesma lógica pode ser estendida para as outras Promotorias de Justiça do MPRJ.

2.1 IDENTIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES E RESULTADOS ESPERADOS DAS PROMOTORIAS DE INVESTIGAÇÃO PENAL

Modelar resultados envolve compreender todo o fluxo de atuação do órgão sob análise. Dessa forma, o primeiro passo analítico foi a construção de um macro fluxo de atividades das Promotorias de Investigação Penal a partir da sua interação com as demais instituições do sistema de justiça. Como ilustrado na Figura 1, a Polícia Civil marca o início do fluxo, após a notícia do fato, sendo responsável por confeccionar o Registro de Ocorrência (RO), documento base para a instauração do inquérito policial que será posteriormente enviado ao Ministério Público. A PIP é responsável por analisar o inquérito policial e, observada justa causa, por enviar a denúncia ao Tribunal de Justiça, que aceita ou não a denúncia recebida.

Figura 1 – Macro fluxo resumido de atividades
 Polícia Civil, Promotorias de Investigação Penal e Tribunal de Justiça



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

A elaboração do fluxo contribuiu para a definição das etapas relevantes da atuação das PIPs. Posteriormente foram elaboradas estatísticas sobre quantitativos e tempos processuais de cada uma etapa, como o número de dias entre a data da ocorrência criminal e a entrada do inquérito policial no sistema do MPRJ e totais mensais de denúncias, arquivamentos, acordos de não persecução penal, solicitações de diligências, entre outras atividades consideradas relevantes.

Uma cadeia de resultados é uma ferramenta de planejamento e avaliação de políticas públicas cujo objetivo é expor, de forma esquemática, a intervenção proposta por uma política pública. A lógica da cadeia de resultados é fazer com que gestores estabeleçam as relações de causa e efeito de diferentes etapas de um projeto ou política, elencando, primeiramente, as atividades necessárias e os produtos resultantes dessas atividades e, posteriormente, os resultados e impactos esperados. A cadeia de resultados permite enxergar todo o processo de desenho de uma política pública, bem como auxiliar no planejamento e no monitoramento das atividades, de forma a garantir que as variáveis permaneçam nos padrões inicialmente planejados ou redirecionar esforços para corrigir ações (GERTLER *et al*, 2018).

Assim, na sequência da confecção do macro fluxo de justiça, foi construída uma cadeia de resultados das PIPs, que buscou compreender os resultados e impactos esperados na atuação de uma Promotoria de Justiça da seara criminal e, a partir desse arquétipo, aderir o modelo à realidade desses órgãos de execução. Cinco dimensões compõem uma cadeia de resultados: insumos, atividades, produ-

tos, resultados e impactos. Os Insumos elencam os recursos à disposição do projeto, incluindo pessoal e orçamento, enquanto as Atividades reproduzem as ações adotadas ou o trabalho realizado para converter insumos em Produtos, que são bens e serviços tangíveis que as atividades do projeto produzem de forma imediata. Já os Resultados são as consequências do produto e, normalmente, são obtidos após a população beneficiária utilizar os produtos. Em geral, os resultados são alcançados no curto e médio prazo, e não estão diretamente sob o controle da agência responsável pela implementação. Por fim, Impactos são as ações alcançadas que indicam se os objetivos do projeto foram cumpridos e, normalmente, são influenciados por múltiplos fatores e alcançados após um período mais longo (GERTLER *et al*, 2018).

O processo de construção da cadeia de resultados da PIP ocorreu entre 2019 e 2020¹, por meio de reuniões de discussão e escuta entre as equipes do Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), da Subprocuradoria-Geral de Planejamento Institucional (SUBPLAN/MPRJ), do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais (CAO Criminal) e outros membros que atuam em temáticas relacionadas à segurança pública e crime. As atividades foram listadas conforme a Resolução das PIPs, que define as atribuições e competências desses órgãos de execução. Dentre essas atribuições, para fins analíticos, foram separadas aquelas atividades regulares inerentes à investigação penal daquelas inerentes ao controle externo da atividade policial, prerrogativa constitucional do Ministério Público (BRASIL, 1988).

Ao longo desse processo de construção colaborativa foi elaborada uma cadeia de resultados pela equipe do CENPE/MPRJ com o intuito de tornar os pontos mais intuitivos e específicos a partir do modelo desenvolvido nas reuniões (Anexo D). O Quadro 1 a seguir apresenta o resultado desse exercício considerando as cinco dimensões e as duas divisões supracitadas.

Os produtos associados às atividades regulares da investigação penal são denúncias, arquivamentos e acordos de não persecução penal firmados. Ou seja, com exceção desse último, se referem a ações de finalização de inquéritos. Já o resultado esperado desses produtos é a correta imputação da culpa. No caso do controle externo, que contempla atividades como interação com organismos policiais e visitas às delegacias e batalhões, os produtos esperados são recomendações expedidas e instauração de procedimentos de investigação criminal (PIC). Os PICs têm como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal (CNMP, 2017). Os resultados esperados das atividades de controle externo são o aprimoramento da investigação policial e a redução dos desvios de conduta dos organismos policiais.

Em ambas as frentes de atuação os impactos esperados são a redução do crime e da violência, aumento da legitimidade do Sistema de Justiça e a proteção à vida. Os impactos assumem, portanto, o potencial de articulação com os demais atores do fluxo de justiça criminal.

1 O processo foi validado de forma constante dadas as inclusões de novas responsabilidades ao Ministério Público, como por exemplo, os acordos de não persecução penal, institucionalizados por meio da Resolução Conjunta GPGJ/CGMP nº 20, de 23 de janeiro de 2020.

Quadro 1 – Cadeia de Resultados proposta

	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Ações regulares da investigação penal	Conceder pedidos de prazos	Denúncias oferecidas	Correta imputação da culpa	Redução do crime e da violência
	Realizar atividades instrutórias - Diligências	Arquivamentos solicitados		
Ações do controle externo da atividade policial	Requerer medidas cautelares	Acordos de Não Percecução Penal firmados	Aprimoramento da investigação policial	Aumento da legitimidade do sistema de justiça
	Manifestar nas representações por medidas cautelares			
	Instaurar PIC e procedimentos administrativos	PICs instaurados		
	Propor Acordos de Não Percecução Penal			
	Firmar Acordos de Não Percecução Penal			
Elaborar peças de Acordos, Denúncias e Arquivamentos	Acompanhar atos investigatórios junto a organismos policiais	Redução dos desvios de conduta dos policiais	Proteção à vida	

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

2.2 LEVANTAMENTO DE INDICADORES

A etapa de levantamento dos indicadores para mensurar as Promotorias de Justiça da seara criminal ocorreu de forma complementar à etapa de identificação de atividades, resultados e impactos das PIPs descrita anteriormente. Em primeiro lugar, foi realizada uma pesquisa ampla com uso de palavras-chave, tanto em português como em inglês. A busca levou em consideração termos como “Indicadores”, “Promotorias”, “Resultado”, “Planejamento” e “Monitoramento”.

A pesquisa internacional buscou por métricas em países com a mesma orientação jurídica que a do Brasil. Esse filtro é relevante diante dos variados indicadores presentes em países classificados como *common law*, cujo modelo acusatorial do processo criminal se caracteriza pelo julgamento público com procedimentos de baixa formalidade e alto uso da oralidade. Já o Brasil adota a *civil law*, em que o modelo é inquisitorial com alta formalização dos processos, como, por exemplo, interrogatórios e escutas de testemunhas, sempre garantindo a documentação por escrito de cada etapa (LIMA, 1992). Findada a pesquisa, foi possível observar que Portugal, com orientação jurídica alicerçada na *civil law* e com um Ministério Público com processamento de casos semelhante ao do Ministério Público brasileiro, possui métricas que poderiam ser replicadas.

O segundo passo foi a realização de uma pesquisa focalizada nos Ministérios Públicos estaduais e no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No portal eletrônico do CNMP foi possível encontrar a proposição de indicadores, mas sem o registro detalhado de cada um. Essas duas frentes de pesquisa, nacional e internacional, foi sistematizada em uma base de dados única com 39 indicadores e respectivas classificações considerando as variáveis previstas na cadeia de resultados construída.

A análise dessa base de dados com métricas usadas por instituições com caracterização de civil law e presentes no CNMP, reproduzidos nos MPs estaduais, mostrou que a grande parte dos indicadores mensuram atividades e produtos, porém poucos mensuram resultados e impactos. Em geral, Ministérios Públicos estaduais disponibilizam números absolutos sobre seu trabalho. Além disso, as visualizações disponíveis ao público são pouco intuitivas e não contemplam séries históricas, tampouco parâmetros de comparação. Esse mesmo padrão foi observado no portal do MPRJ.

Diante do exposto, observou-se a necessidade de realizar uma análise mais robusta da atuação ministerial fluminense, o que motivou a inclusão de outros dois passos no processo: a verificação de métricas mais transparentes e a elaboração de novos indicadores, com foco nas dimensões Resultados e Impactos.

O primeiro filtro de escolha se apoiou na literatura sobre a construção de bons indicadores. Uma regra geral amplamente utilizada é resumida pelo acrônimo SMART (em inglês) que sugere que os indicadores devem ser: (1) Específicos (*Specific*), para medir as informações necessárias com a maior acurácia possível; (2) Mensuráveis (*Measurable*), para garantir que as informações sejam facilmente obtidas; (3) Atribuíveis (*Attributable*), para garantir que cada medida esteja vinculada às dimensões embutidas no programa; (4) Realistas (*Realistic*), para garantir que os dados possam ser obtidos em tempo hábil, com frequência e com custos razoáveis; e (5) Direcionados (*Targeted*), para a população-alvo (GERTLER et al, 2018).

No que se refere à metodologia de elaboração de indicadores, identificou-se a metodologia prospectiva como a mais adequada para a tarefa proposta. A metodologia prospectiva, que pertence ao campo da jurimetria, analisa a situação atual de inquéritos que tiveram início em determinado período, de maneira a traduzir a capacidade do Ministério Público em atuar nos processos que lhe são submetidos (PNUD, 2016). A seção 3 apresenta detalhes de como ela foi aplicada na prática com dados do MPRJ.

Esses esforços de construção conjunta da cadeia de resultados das PIPs e o mapeamento de indicadores adequados resultaram na pré-seleção de 15 indicadores considerados primordiais e representativos para analisar a atividade de investigação criminal. Desse total, selecionou-se como indicadores centrais as taxas de finalização, composta pela soma das taxas de denúncia e de arquivamento, e as taxas de procedência na justiça. A taxa de denúncia analisa a capacidade investigativa para os inquéritos que estão sob responsabilidade das PIPs. A taxa reflete uma informação mais qualificada que o número absoluto das denúncias oferecidas e listadas na variável que compila produtos. A taxa de arquivamento revela a capacidade das Promotorias em concluir os inquéritos. A taxa de finalização analisa a capacidade de finalizar inquéritos que estão sob responsabilidade da Promotoria de Justiça e, consequentemente, indica a redução de seu acervo. A taxa de procedência, por sua vez, analisa os resultados dos casos denunciados no Poder Judiciário.

O Quadro 2 apresenta os indicadores selecionados para acompanhar as Promotorias de Justiça, que serão apresentados em mais detalhes adiante, junto com a respectiva metodologia de cálculo apresentada na seção 1.4 desse documento.

Quadro 2 – Indicadores selecionados para as Promotorias de Justiça da seara criminal

	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Ações regulares da investigação penal	Conceder pedidos de prazos Realizar atividades instrutórias - Diligências Requerer medidas cautelares Manifestar nas representações por medidas cautelares Instaurar PIC e procedimentos administrativos Propor Acordos de Não Percecução Penal Firmar Acordos de Não Percecução Penal Elaborar peças de Acordos, Denúncias e Arquivamentos	Denúncias oferecidas Arquivamentos solicitados Acordos de Não Percecução Penal firmados	Correta imputação da culpa	Redução do crime e da violência Aumento da legitimidade do sistema de justiça Proteção à vida
Indicadores selecionados	Número absoluto de: Volume do Acervo Novos inquéritos Baixa de inquéritos policiais Requerimento de medidas cautelares Instauração de PIC Acordo de Não Percecução Penal propostos Acordo de Não Percecução Penal firmados	Taxa de denúncia Taxa de arquivamento Taxa de finalização	Taxa de procedência	Delitos priorizados
Ações do controle externo da atividade policial	Visitar delegacias e batalhões Interagir com demais agentes nas AISPs Acompanhar atos investigatórios junto a organismos policiais	Recomendações expedidas PICs instaurados	Aprimoramento da investigação policial Redução dos desvios de conduta dos policiais	
Indicadores selecionados		PIC instaurados	Taxa de denúncia	

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

É importante reconhecer os desafios de assumir métricas sobre as ações de controle externo da atividade policial. Atualmente, não existe consenso sobre as melhores métricas de controle externo. Em termos institucionais, destacam-se desafios como possíveis resistências por parte dos atores envolvidos e dificuldades de encontrar um caminho que não prejudique as autonomias investigatórias dos Ministérios Públicos e das polícias. Ações com foco no controle externo não devem focar no controle enquanto mapeamento de condutas ou controlar a polícia, mas sim, garantir e ampliar a qualidade e a manutenção da eficiência, ou seja, controlar o policiamento (MPF, [20--]). Nesse sentido, uma limitação crucial na definição das métricas é a ausência de dados sistematizados e qualificados sobre a atividade policial. Com o intuito de superar, em parte, esse desafio, utilizam-se os PICs instaurados como indicador de produto, dado que esse é um dos instrumentos utilizados pelo *Parquet* para exercer o controle externo (FREIRE, 2009). Já como resultado esperado desse produto definiu-se a taxa de denúncia, uma vez que a qualidade do inquérito policial apresentado pela polícia judiciária se reflete em uma maior taxa de denúncias pelo MPRJ. Note que, dessa forma, a taxa de denúncias pode ser entendida como indicador de produto do trabalho regular de resultado do controle externo da atividade policial, ressaltando a necessidade de acompanhar esse indicador.

2.3 ENTREVISTAS COM MEMBROS DA CASA

Com o intuito de construir um processo de medição eficiente e sustentável no longo prazo, o diálogo contínuo entre a equipe do CENPE/MPRJ e outros membros do MPRJ foi fundamental na seleção de indicadores. Ao longo do processo, a equipe do Centro de Pesquisas realizou entrevistas com membros do *Parquet* fluminense com o objetivo de mapear oportunidades e desafios advindos do redimensionamento das PIPs.

Para realizar as entrevistas foi construído e utilizado um roteiro semiestruturado² (Anexo A). Uma entrevista semiestruturada é elaborada a partir de perguntas de temas-chave capazes de serem desdobradas em outros temas durante a própria entrevista. Tal ferramenta utiliza pontos de interesse para guiar a conversa com os entrevistados, garantindo a abordagem de todos os temas elencados, sem dar indícios das respostas esperadas. Ao todo, foram realizadas 9 entrevistas e a escolha dos entrevistados foi feita sob indicação da SUBPLAN/MPRJ. Nessa etapa, buscou-se entrevistar membros com ampla experiência de atuação nas PIPs, mas que na ocasião se encontravam fora dessa atividade. Optou-se por conversar com os promotores que atuam em PIP em um segundo momento devido à sobrecarga de trabalho em fevereiro de 2020, decorrente das mudanças introduzidas pelo pacote anticrime e pela Resolução GPGJ nº 2.320, de 03 de janeiro de 2020³.

Esse encontro com os membros também foi oportuno para apresentar a cadeia de resultados das PIPs, a fim de sensibilizar os entrevistados para sua relevância como recurso de planejamento e fomento ao trabalho dessas promotorias⁴. Durante os encontros, foram abordados os seguintes aspectos: (i) o que seria uma atuação de referência; (ii) quais deveriam ser as prioridades de trabalho de uma PIP; (iii) quais são os resultados e impactos esperados da atuação de uma PIP; (iv) como é interpretada a atuação extrajudicial e o controle externo da atividade policial. Por fim, foram acolhidas as críticas e réplicas levantadas pelos entrevistados e, como resultado dessas discussões, listam-se abaixo os principais eixos explorados junto aos membros entrevistados.

2 Essa abordagem é comumente denominada de entrevista semiaberta, parte relevante do chamado método qualitativo.

3 Todos os encontros foram pré-agendados com os membros do Ministério Público que atuam na administração do órgão e todas elas foram gravadas. O anonimato dos entrevistados foi garantido tanto no momento da gravação quanto no detalhamento dos resultados a seguir. As conversas se realizaram nos próprios gabinetes, entre os dias 17 de fevereiro e 6 de março de 2020. O anonimato dos entrevistados foi garantido tanto no momento da gravação quanto no detalhamento dos resultados.

4 A validação da cadeia ocorreu em três etapas. Primeiro, foi apresentada uma cadeia de resultados modelo, um exemplo fictício aplicado a avaliação de um projeto na área de educação (Anexo B); o objetivo era familiarizar o entrevistado com a linguagem e oportunizar o contato com um trabalho diverso de seu cotidiano. Segundo, foi entregue ao entrevistado uma cadeia de resultados da própria PIP, contudo, a parte de resultados e impactos não estavam preenchidas (Anexo C); a proposta era o próprio participante completar o que faltava, em um exercício de reflexão sobre os resultados e impactos esperados para as PIP. Terceiro, foi apresentada a cadeia de resultado das PIP elaborada pelo CENPE/MPRJ. Nesse momento, a abordagem requeria validação da proposta de resultados e impactos pré-elaborados pelo CENPE/MPRJ, além da comparação com os resultados e impactos propostos anteriormente pelo próprio membro.

2.3.1 Atuação

A primeira questão abordada junto aos membros foi o perfil e o desempenho do promotor de PIP, mais especificamente o que eles consideravam uma atuação de referência. As respostas apresentaram um perfil de promotor proativo, em contato com o território, que é o locus auxiliador e definidor de prioridades. Esse contato é exemplificado por meio de uma conduta de diálogo com os demais atores de defesa e de promoção de direitos na região, cuja atuação não é restrita à Polícia Civil. Dessa forma, uma atuação de referência nas PIPs, no entendimento dos entrevistados, requer empenho em atividades extrajudiciais.

O permanente contato com outras instituições, assim como o diálogo com entidades civis organizadas, fora mencionado de forma recorrente como elementos-chave, capazes de fomentar o trabalho dos membros com atuação em PIP. Esses fatores fomentam a atividade extrajudicial das PIPs e estabelecem prioridades radicadas na realidade social. Em suma, quando indagados acerca de uma atuação de referência, as principais respostas foram: (a) proatividade; (b) atuação integrada (com outros membros e junto às organizações de segurança pública); (c) conhecimento sobre as características criminais de sua área, (d) disponibilidade para interagir com atores da sociedade civil; (e) interesse em colaborar com a redução da criminalidade; e (f) capacidade de gerenciar o grande volume de trabalho (e/ou acervo) sob sua responsabilidade.

2.3.2 Prioridades

A visão dos entrevistados, em sua maioria, é de que todo inquérito é igualmente importante em razão das competências constitucionais do MPRJ e do papel do promotor de justiça. Contudo, quando questionados sobre como seria possível elencar prioridades no trabalho das PIPs, os membros entrevistados apontaram que o cerne deveria ser a gravidade do fato investigado. Uma das principais preocupações levantadas foi a entrada constante de inquéritos e seu acúmulo no acervo das Promotorias de Justiça. Na ausência de uma definição institucional de prioridades, acaba sendo necessário destinar tempo ao atendimento de todos os casos, independentemente de sua gravidade, da sua complexidade ou do tempo transcorrido desde a data do fato. Segundo alguns entrevistados, a criação de um sistema capaz de priorizar certos casos poderia ser profícuo em agilizar respostas à sociedade.

Dentre os principais eventos citados como prioritários estão: (a) delitos graves; (b) crimes violentos; (c) fatos com grande repercussão social; (d) criminalidade organizada; e (e) abusos e ilegalidades cometidos por policiais. Mais especificamente, as ocorrências mencionadas como prioritárias são: homicídio, violência doméstica, estupro, crimes praticados por policiais e violações contra crianças, adolescentes e idosos, sendo esse último também anteferido pelo arcabouço legal.

2.3.3 Resultados e Impactos

Para os entrevistados, o alcance dos resultados está ligado à percepção que a sociedade possui de justiça, sendo essa assimilação o fator basilar para atuação das PIPs. Para fomentar a percepção de justiça, torna-se necessário propor formas de monitoramento e caminhos para melhorias.

Nesse mote, foi possível separar as respostas dos membros acerca do que mensurar em três categorias, em critérios burocráticos ou legais e em metas subdivididas em institucionais e sociais. Para a primeira delas, foram listados os seguintes aspectos: (a) identificação de autoria dos crimes; (b) melhoria da qualidade de denúncias e arquivamentos; (c) redução do acervo das promotorias de justiça; e (d) aumento da celeridade na tramitação dos processos. Já na segunda categoria, foi descrito o seguinte objetivo: (a) aumentar a confiança da população no Promotor, no Ministério Público e na Justiça. As descrições (a) dar uma resposta às vítimas (ou familiares); (b) reduzir a criminalidade; e (c) promover a segurança pública se enquadram na terceira categoria. Cabe destacar que, na fala dos entrevistados, foi possível observar intercessões entre os resultados e impactos esperados para as PIPs, ora indicando o mesmo elemento para os dois conceitos, ora apontando fatores semelhantes em ambos.

2.3.4 Atuação Extrajudicial e o Controle Externo da Atividade Policial

A atividade extrajudicial foi descrita como um dos pilares fundamentais para o bom funcionamento das PIPs. Segundo os entrevistados, os membros precisam articular seus conhecimentos jurídicos a uma atuação territorializada. Em pormenores, estruturar o trabalho realizado pelas Promotorias de Justiça em diálogo direto e constante com entidades públicas e civis locais, como as Polícias, Centros de Assistência Social, Conselhos Tutelares, entre outros. Essa interação denota um duplo proveito, pois os membros do Ministério Público fluminense, além de oportunizar a interlocução com essas organizações também utiliza uma rede de agentes públicos e atores sociais pré-existentes, dotados de conhecimento acumulado sobre as especificidades locais.

O controle externo da atividade policial, tarefa constitucionalmente atribuída ao Ministério Público, também foi retratado como elemento prioritário para os membros atuantes das promotorias de investigação penal, mencionado de maneira recorrente pelos entrevistados. O monitoramento das atividades realizadas pelos policiais, civis e militares, permite aos membros do MPRJ maior familiaridade com seus procedimentos ordinários, podendo inclusive propor searas de atuação conjunta. Cabe destacar que ambas as polícias são participantes indispensáveis à construção dos inquéritos, um dos principais motes de trabalho de uma PIP. Além disso, os entrevistados apontaram a necessidade de os membros acompanharem investigações policiais, realizarem oitivas e instaurarem Procedimento de Investigação Criminal (PIC), como meios dissuasórios de possíveis negligências e desvios por parte de agentes da segurança pública estadual.

2.3.5 Críticas e Réplicas

A criação de um sistema de monitoramento é compreendida como uma etapa indispensável à melhoria contínua do trabalho das PIPs. Na visão dos entrevistados, o maior desafio é criar um sistema capaz de acompanhar as atuações em diferentes matérias e graus de complexidade. Muitos membros ouvidos apontaram alguns revezes na criação de métricas para o trabalho das PIPs. Essas críticas es-

tavam centradas, em sua maioria, na grande heterogeneidade interna do trabalho, sob a alegação de que a complexidade dos casos tenderia a não ser aleatorizada, por ser intrínseca a uma determinada área penal. Outro apontamento envolve a administração do acervo preexistente, sendo esse elemento descrito como interveniente na capacidade de atuação em novos inquéritos. Por fim, alguns membros mencionaram a complexidade envolvida na leitura e compreensão de dados, indicadores e gráficos; apontando a necessidade de um esforço pedagógico, por parte do CENPE/MPRJ, em tornar intuitivas as informações produzidas sobre o trabalho das PIPs.

Em tempo, alguns dos entrevistados fizeram ponderações sobre as discrepâncias existentes na cadeia de resultados, marcadamente, entre os elementos ‘atividades e produtos’ versus ‘resultados e impactos’. A principal crítica é o distanciamento existente entre uma atuação operacional e burocrática (atividades e produtos) e a resposta efetiva à sociedade (resultados e impactos). Para esses membros, um sistema de monitoramento é fundamental, porém precisa ser criado (e constantemente reavaliado) para promover uma atuação resolutiva do *Parquet* fluminense, sem se tornar mais um fomentador de trâmites e expedientes. Esses e outros desafios de mensuração da atuação das PIPs são discutidos em mais detalhes na próxima seção, que apresenta a metodologia adotada na construção de indicadores que compõem o Farol.

2.4 METODOLOGIA DOS INDICADORES SELECIONADOS

Esta seção busca apresentar as definições metodológicas dos indicadores listados no Quadro 2. A maior parte dos indicadores de atividade e de produto das PIPs já são computados pelo MPRJ e estão incorporados na rotina atual de produção de dados existentes no *Parquet* e divulgados no Portal da Transparência. Entretanto, esses indicadores se limitam a somar números absolutos de atividades e de finalizações que ocorreram em determinado período, independente do lapso temporal transcorrido desde o seu início ou da ocorrência do evento criminal. Sua limitação está no fato de que a análise dos números absolutos de determinada atividade não traz referência sobre os resultados alcançados. Em um caso hipotético em que uma promotoria oferece 100 denúncias em um mês, esse dado por si só não é capaz de traduzir a efetividade ministerial, visto que não se sabe se a promotoria tinha no período 1.000 ou 120 casos para processar.

A proposta feita pelo CENPE/MPRJ é a de contabilizar taxas, segundo a metodologia prospectiva. Para definição e ilustração dessa proposta, utiliza-se abaixo a taxa de finalização como exemplo. De maneira análoga, podem ser definidas outras taxas relevantes, como: taxa de denúncia, taxa de arquivamento, taxa de acordos de não persecução penal, taxa de recebimento de denúncia e taxa de procedência de denúncia. A metodologia de cálculo das demais taxas está resumida no Anexo E desse documento.

Entende-se por ‘finalização de inquéritos’ quando há denúncia, arquivamento ou acordo de não persecução penal, ou seja, é um indicador capaz de medir a capacidade do Ministério Público de concluir inquéritos policiais que estão sob sua responsabilidade, independente da forma de conclusão – oferecimento de denúncias, promoção de arquivamento ou celebração de acordo de não persecução penal.

Formalmente, a metodologia prospectiva consiste na análise da situação de inquéritos cujo início tenha um determinado período no tempo como referencial. Em outras palavras, fixa-se um período de início, por exemplo, casos que ocorreram em 2019, e se acompanha o processamento desses casos até uma data específica. Esse período inicial deve ser definido de maneira que, quando a consulta for realizada, já tenha transcorrido tempo suficiente para o cumprimento das etapas previstas na análise. A definição desse “tempo suficiente” é uma escolha metodológica do pesquisador e precisa ser respaldada na análise de aspectos como o padrão de tempos de tramitação processual. A principal vantagem desse método é permitir identificar a capacidade das promotorias em lidar com o volume de casos iniciados em cada intervalo de tempo e contrastar diretamente com métricas de outras instituições, notadamente, com as taxas de esclarecimento/elucidação da polícia judiciária.

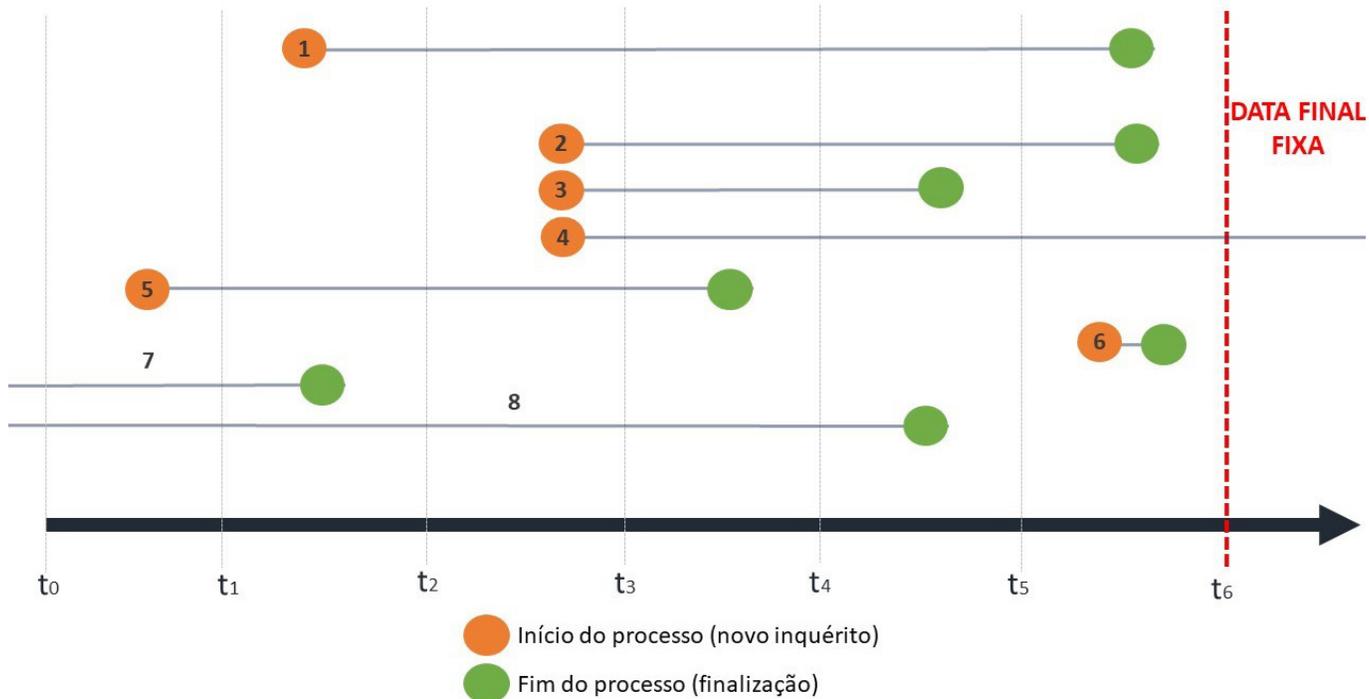
Assim, essa informação facilita o processo de prestação de contas à sociedade, uma vez que evidencia qual foi o andamento dos casos que foram submetidos ao Ministério Público em determinado período. Além disso, as taxas permitem comparar promotorias, áreas de atuação, núcleos de investigação e capacidade de finalização para crimes distintos. No núcleo Rio de Janeiro, por exemplo, considerando os novos inquéritos de 2019, a taxa de finalização dos inquéritos que tratam de homicídio doloso é de 15%, enquanto a taxa de finalização de roubos é de 73%⁵.

Como forma de ilustração da metodologia proposta, a Figura 2 apresenta um cenário simulado da duração de inquéritos no tempo, em que cada linha representa um inquérito policial e o eixo x representa as unidades temporais, com marcadores de data t_0 a t_6 igualmente espaçados. As datas de cadastro do inquérito e finalização são representadas pelos círculos em laranja e em verde, respectivamente. Nesse processo a definição da data final (t_f) é essencial.

No caso do Farol, a data final é o último dia do mês de referência de publicação do relatório. Na figura a seguir, a data final está indicada pela linha vertical vermelha e coincide com o marcador temporal t_6 . Naturalmente, alguns inquéritos ainda estarão em andamento na data final, como é o caso do inquérito 4 no cenário ilustrado.

5 Dados produzidos pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) a título de exemplo.

Figura 2 – Definição da taxa de finalização – Etapa 1

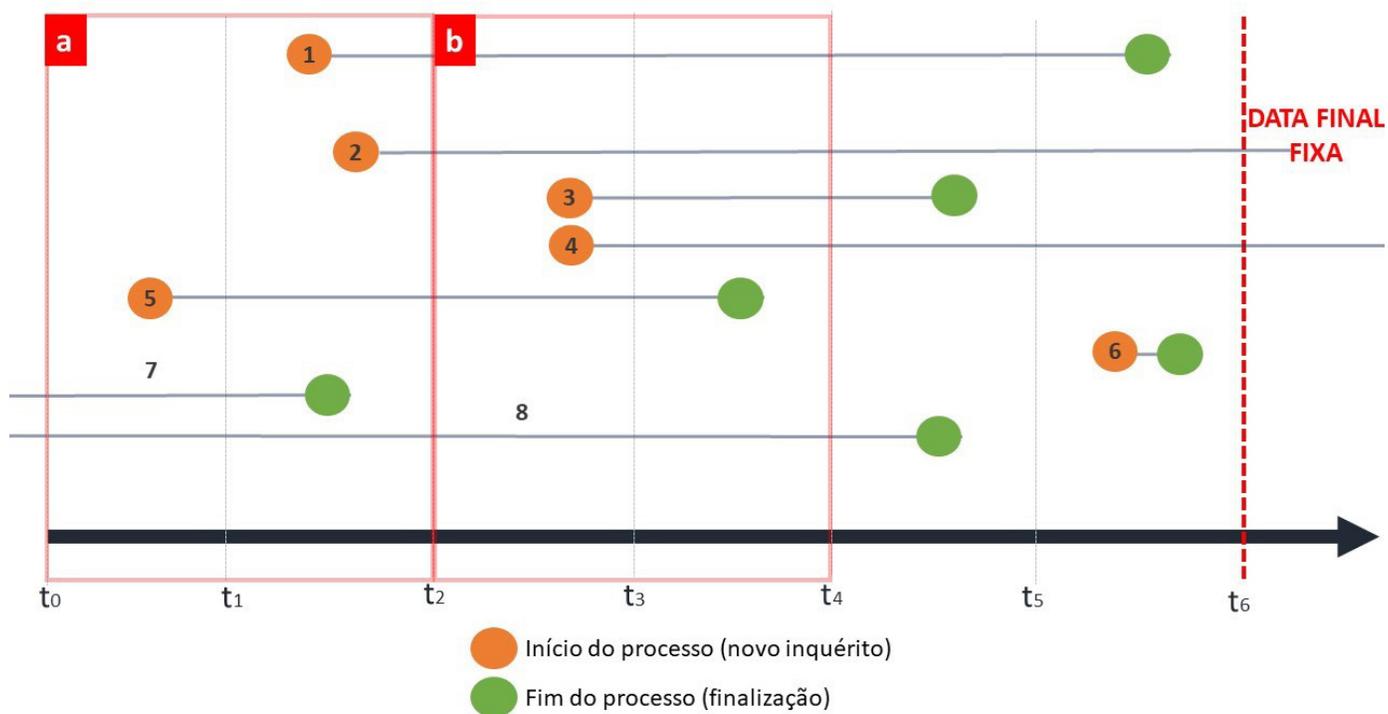


Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

Com a data final delimitada, o próximo passo é escolher os recortes temporais de janelas de entrada que irão contemplar os inquéritos que tiveram início entre as datas t_i e t_j , onde $j > i \geq 0$.

A Figura 3 ilustra uma situação em que foram criadas duas janelas de entrada de inquéritos: janela **a** (entre t_0 e t_2) e janela **b** (entre t_2 e t_4). Na prática, essas janelas de entrada são uma escolha metodológica, podendo ser trimestrais, semestrais ou anuais, por exemplo. As janelas **a** e **b** poderiam ser, respectivamente, o primeiro e segundo semestre de 2018. Apesar de a ilustração ser feita com duas janelas de entrada, essa quantidade pode ser ajustada de acordo com o objetivo da análise.

Figura 3 – Definição da taxa de finalização – Etapa 2



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

Segundo essa metodologia, a taxa de finalização considerando os novos inquéritos da janela **a** é o percentual de inquéritos iniciados na janela **a** que foram finalizados até a data final t_6 . Utilizando o cenário ilustrado na Figura 3, os inquéritos 1, 2 e 5 tiveram início na janela **a**, sendo que o inquérito 2 ainda estava em andamento na data final. Dessa forma, a taxa de finalização foi de $2/3 = 66,6\%$.

Repetindo esse exercício para a janela **b**, os inquéritos 3 e 4 tiveram início nesse intervalo, sendo que apenas o inquérito 3 foi finalizado até a data final, então a taxa de finalização foi de $1/2 = 50\%$. Resumidamente:

pa = Percentual de novos inquéritos entre t_0 e t_2 finalizados até **t_6**

pb = Percentual de novos inquéritos entre t_2 e t_4 finalizados até **t_6**

Observa-se que a taxa de finalização é definida como a soma da ocorrência do evento ‘finalização de inquérito’ no período entre o início da janela (t_i) e a data final (t_f), considerando os inquéritos cadastrados durante a janela de entrada (t_i a t_j), sobre o total de inquéritos cadastrados durante a janela de entrada (t_i a t_j). As outras taxas apresentadas no relatório utilizaram metodologia análoga, como o cálculo da taxa de recebimento de denúncia e da taxa de procedência de denúncia.

Cabe frisar que esse indicador apresenta algumas limitações, pois não leva em conta a complexidade dos inquéritos (aspecto qualitativo) e tampouco reflete necessariamente o trabalho sobre inquéritos antigos (acervo). Além disso, tendo em vista a cadeia de resultados apresentada anteriormente (Quadro 2), esse indicador mensura o resultado das PIPs e não seu impacto. Por esse motivo, acredita-se que os critérios de mensuração de desempenho aqui apresentados devem ser vistos como um esforço inicial de medição da atuação das PIPs que pode ser aprimorado e expandido.

A escolha metodológica dos parâmetros discutidos anteriormente – janelas de entrada (ti e tj) e a data final (tf) – deve estar alinhada com padrões estatísticos observados no andamento de inquéritos no *Parquet*. No caso das janelas de entrada, é recomendado que elas tenham intervalos fixos e iguais para garantir melhor comparabilidade, sejam elas anuais, semestrais ou trimestrais. A Tabela 1 ilustra um cenário real com as taxas de finalização para diferentes tipos de janelas de entrada. Foram analisados os novos inquéritos das PIPs a partir de 2016 e a data final escolhida é 31/05/2020.

Por construção, é esperado que as taxas de 2016 sejam maiores do que as taxas de 2018, uma vez que os inquéritos iniciados no primeiro semestre de 2016 tramitaram durante mais tempo do que aqueles iniciados no segundo semestre de 2018, por exemplo. Além disso, também é importante ressaltar que, quando a data final for atualizada, serão atualizados também os valores da coleção Taxa-2016SEM1, Taxa2016SEM2 e Taxa2018SEM2. Ou seja, o conjunto de valores de taxas de finalização para cada janela de entrada será diferente para cada data final escolhida.

É importante ressaltar que todas as finalizações ocorridas até a data final são contabilizadas na respectiva taxa de finalização, que considera os novos inquéritos da janela de entrada onde o inquérito foi iniciado. Dessa forma, é recomendado que as janelas de entrada sejam escolhidas de forma a contemplar a maior parte das finalizações que ocorrem no cotidiano da atividade ministerial.

Tabela 1 – Taxas de finalização considerando diferentes tipos de janelas de entrada

Ano	Novos inquéritos	Finalizados até 31/05/2020	Taxa de finalização	Semestre	Novos inquéritos	Finalizados até 31/05/2020	Taxa de finalização	Trimestre	Novos inquéritos	Finalizados até 31/05/2020	Taxa de finalização
2016	97.096	60.772	63%	2016S1	45.397	28.774	63%	2016T1	19.494	12.427	64%
				2016S2	51.699	31.998	62%	2016T2	25.903	16.347	63%
				2016S3	26.520	16.560	62%	2016T3	26.520	16.560	62%
				2016S4	25.179	15.438	61%	2016T4	25.179	15.438	61%
2017	91.535	45.639	50%	2017S1	47.456	25.046	53%	2017T1	22.035	12.181	55%
				2017S2	44.079	20.593	47%	2017T2	25.421	12.865	51%
				2017S3	22.621	10.601	47%	2017T3	22.621	10.601	47%
				2017S4	21.458	9.992	47%	2017T4	21.458	9.992	47%
2018	98.268	43.759	45%	2018S1	51.743	23.619	46%	2018T1	23.173	11.091	48%
				2018S2	46.525	20.140	43%	2018T2	28.570	12.528	44%
				2018S3	24.600	10.908	44%	2018T3	24.600	10.908	44%
				2018S4	21.925	9.232	42%	2018T4	21.925	9.232	42%
2019	100.051	33.498	33%	2019S1	48.680	18.197	37%	2019T1	23.675	9.155	39%
				2019S2	51.371	15.301	30%	2019T2	25.005	9.042	36%
				2019S3	27.810	9.099	33%	2019T3	27.810	9.099	33%
				2019S4	23.561	6.202	26%	2019T4	23.561	6.202	26%

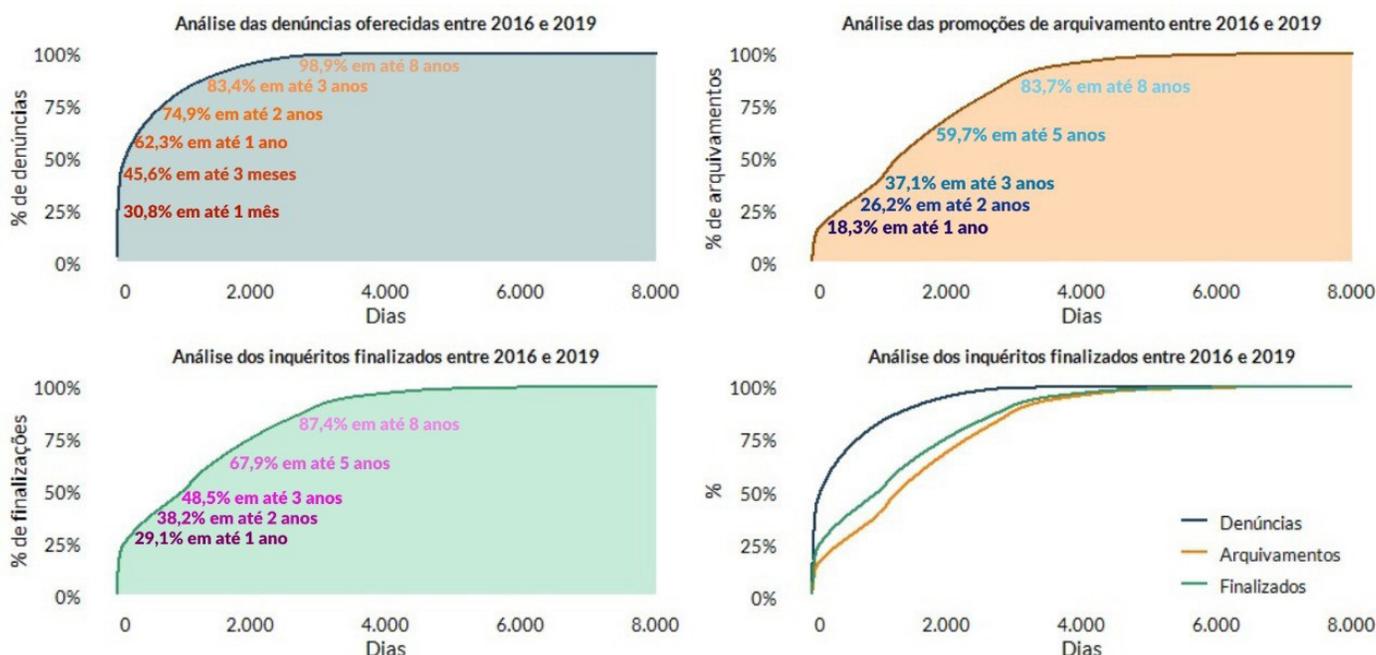
Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ a partir dos dados do MGP/MPRJ.

No caso da data final, é necessário que transcorra um tempo razoável, definido a partir da análise dos tempos processuais, entre a data de fechamento de cada janela de entrada e a data final. Na Figura 4 a seguir foram analisados os documentos da classe Inquérito Policial, disponíveis no Módulo de Gestão de Processos (MGP/MPRJ), com denúncias e arquivamentos realizados nos últimos 4 anos. Para cada inquérito foi calculado o tempo transcorrido entre a data do cadastro do documento no sistema MGP/MPRJ, ou seja, a primeira entrada do inquérito no Ministério Público, e a data da denúncia ou arquivamento.

Ao analisar os tempos processuais das denúncias oferecidas, percebe-se que a maior parte se concentra no período de até 1 ano. Ou seja, um pouco menos da metade das denúncias foram oferecidas nos primeiros três meses e 62% foram oferecidas em até 1 ano. Depois do primeiro ano, a velocidade com que as denúncias são oferecidas diminui, sendo mais rara sua ocorrência. Por outro lado, as promoções de arquivamentos estão associadas a um tempo de tramitação mais lento, com 26% das promoções de arquivamentos ocorrendo antes de 2 anos do início do processo e, nesse caso, não é possível definir um padrão claro de concentração temporal. Como não existe um padrão de concentração claro no que se refere aos arquivamentos, com o intuito de aumentar a assertividade da taxa de finalização e garantir a conexão com dinâmicas criminais atuais, optou-se por definir parâmetros a partir do comportamento observado na taxa de denúncia.

Quanto à duração do tempo entre a última data da janela de entrada (tj) e a data final (tf), os dados indicam que é razoável analisar intervalos a partir de 3 meses, quando, em média, 46% dos inquéritos já foram denunciados.

Figura 4 – Análise do tempo de tramitação de inquéritos até a data de finalização



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ a partir dos dados do MGP/MPRJ.

Dado o padrão observado anteriormente, nos documentos do Farol, optou-se por trabalhar com janelas de entradas anuais, a partir de 2010, e a data final é o último dia do mês anterior ao acesso aos dados. Ou seja, o período entre 2010 e 2019 contempla 9 valores do conjunto de taxas de finalização, que são atualizados mensalmente no dia 1º de cada mês. No momento de redação deste documento, a última atualização foi realizada no dia 02/12/2020, logo, a data final é 30/11/2020.

3 OS PRODUTOS DO PROJETO FAROL

Como resultado das etapas descritas anteriormente, foram elaborados dois produtos principais em formato de relatório: um relatório de monitoramento das Promotorias de Investigação Penal e um relatório de gestão.

O Relatório de Monitoramento das Promotorias de Investigação Penal é um instrumento de medição desses órgãos que segue a nova lógica de redesenho dos órgãos, obedecendo sua distribuição em núcleos territoriais – Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu – e em famílias. Existem três tipos de famílias: (i) as promotorias com base territorial, que, por sua vez, estão subdivididas por área de atribuição, que correspondem a uma ou duas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP); (ii) as promotorias especializadas, que trabalham sobre os casos conduzidos por algumas delegacias especializadas; e (iii) as promotorias dedicadas aos inquéritos de violência doméstica. Dentro de cada um desses grupos de famílias, duas ou mais promotorias têm suas atribuições sob regime de concorrência.

Esses instrumentos foram pensados para apoiar o promotor na regência do seu trabalho na promotoria, no âmbito do redesenho, fornecendo tanto insumos, que podem contribuir na gestão do seu acervo, quanto informações criminais sobre a área em que atua, e que o ajudem a entender a eficiência e a efetividade dos trabalhos desenvolvidos. Em outras palavras, isso significa oferecer para cada Promotoria: (i) informações das dinâmicas criminais na sua área de atuação, dando destaque para os crimes de maior relevância que se relacionam às atribuições da PIP; (ii) dados que permitem entender a atuação das delegacias cuja promotoria tem atribuição perante; (iii) informações sobre o acervo e sua variação e sobre taxas de finalização e; (iv) dados sobre os resultados dos processos no Judiciário e, consequentemente, sobre a efetividade do trabalho da PIP.

Esse relatório representa um esforço inédito e inovador por reunir informações comparativas que contemplam cada subgrupo supracitado – núcleos, famílias e áreas de atribuição de Promotorias – de forma cotejada, observando resultados da atividade-fim mensalmente. A principal fonte de dados utilizada é a base de dados institucional de tramitação de documentos do MPRJ, o Módulo de Gestão de Processos (MGP), que é complementada com os índices de criminalidade divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP/RJ), com dados de tramitação dos registros de ocorrência, obtidos através do Integra Policial e dados sobre a movimentação dos processos no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). As métricas são apresentadas através de números absolutos e de indicadores passíveis de mensurações periódicas, garantindo não apenas o acompanhamen-

to sistemático do trabalho realizado, como também análises aprofundadas que permitam a qualificação do trabalho institucional.

É importante ressaltar que a distribuição de inquéritos é feita por meio de um algoritmo de aleatorização, o que implica que, no médio prazo, conforme o volume de novos inquéritos aumente, cada promotor receberá, em média, casos semelhantes, em volume e conteúdo. Ou seja, uma vez que o nível de complexidade dos casos recebidos por cada promotor tende a ser similar, eventuais discrepâncias em indicadores de resultado tendem a refletir somente diferenças nas formas de atuação de cada promotoria. Assim, o redesenho criou condições para um processo ativo de medição e acompanhamento sistemático das atividades das PIPs.

O Relatório de Gestão amplia a capacidade de análise comparativa ao assumir um olhar para além das PIPs. Nesse documento, consolidam-se informações sobre o MPRJ e as Promotorias de Justiça da seara criminal com foco nos indicadores selecionados a partir da cadeia de resultados. O instrumento foi pensado para oferecer uma visão sistêmica e apoiar a gestão estratégica do *Parquet* e, por isso, ele possui uma seção geral sobre a situação criminal do estado e por comarca. A atividade ministerial, contemplando o acompanhamento dos inquéritos policiais, variação do acervo e a resposta que o MPRJ fornece aos inquéritos é apresentada com o intuito de fornecer à Instituição o devido suporte para se reconhecer dentro do Sistema de Justiça. Esse documento também possui um segmento intitulado “indicadores de resultado”, nos quais são apresentadas as principais métricas que juntas, possibilitam compreender às respostas obtidas através da atuação institucional. Além disso, o relatório apresenta uma seção detalhada, que reforça o caráter comparativo entre as Promotorias de Justiça da mesma área e com a mesma atribuição.

O Relatório de Gestão fornece também uma seção específica que busca analisar dados sobre crimes selecionados. No Relatório do ano de 2020 é apresentada uma análise dos crimes de homicídio doloso que ocorreram no estado visto que a vida é um dos principais bem jurídicos tutelados pelo Estado. O objetivo é tornar acessível aos membros tais informações ao explorar a frequência desse delito no estado do Rio de Janeiro e apresentar dados sobre a atuação ministerial nessa seara. O mesmo método pode ser utilizado quando da escolha de outros crimes.

Somam-se aos produtos mencionados dois anexos descritivos. O primeiro, um texto escrito pelo CENPE/MPRJ, apresenta o MPRJ no fluxo de justiça criminal, exibindo sua organização e os desafios da inexistência de um Sistema nacionalmente unificado. O segundo, um dicionário de conceitos, busca tornar mais acessível e palatável as expressões comumente utilizadas pelo *Parquet*. Tais anexos vão ao encontro do que o CENPE/MPRJ preconiza: acesso à informação qualificada.

Ambos os Relatórios Farol – Monitoramento das Promotorias de Investigação Penal e Gestão – fazem parte de um movimento da Instituição de promoção da resolutividade e da transparência. A sustentabilidade dos instrumentos foi garantida por meio da sua institucionalização nos espaços de governança do MPRJ, como as apresentações dos relatórios realizadas no Órgão Especial e no Comitê Gestor de Sistemas da Informação (CGSI/MPRJ).

Com o intuito de ampliar o alcance e o uso dos Relatórios supracitados, o Projeto Farol, confeccionou em uma frente paralela, um documento sobre estratégias de engajamento e de governança. Acompanham essa frente vídeos de engajamento que destacam a importância do uso de evidências na atuação dos membros, interpretando a performance dos promotores também como gestores. Este documento é uma referência na medida que o mesmo apresenta ao MPRJ, uma forma de ser um farol propriamente dito, apoiando os promotores, induzindo-os a observar e atuar em conjunto com interlocutores presentes na região sob a lógica de uma atuação extrajudicial e no controle externo da atividade policial.

Ainda alinhado com a estratégia do MPRJ em ser propositivo e com atuação transparente, todo o material advindo do Projeto Farol será transposto para uma plataforma de dados abertos que contém as bases com os dados agregados, dicionário de variáveis, notas metodológicas e documentos auxiliares. A ideia é tornar o Farol acessível e replicável a outras Promotorias de Justiça e, para tanto, a gestão da informação e a transparência são etapas fundamentais para realizar a devida gestão de desempenho.

4 CONCLUSÃO

O objetivo desse capítulo foi detalhar as etapas percorridas na elaboração de uma estratégia de medição das Promotorias de Investigação Penal, de forma a documentar os passos essenciais para confeccionar boas métricas e tornar o processo fácil de ser estendido para outras promotorias de justiça da seara criminal e da tutela coletiva. A maioria dos membros entrevistados e que participaram do processo aqui descrito, considerou a iniciativa de medição oportuna e necessária para fomentar uma gestão mais transparente e resolutiva.

Entre 2019 e 2020, a equipe do Centro de Pesquisas em conjunto com outros membros do MPRJ, em especial da Subprocuradoria-Geral de Justiça de Planejamento Institucional e do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais, se mobilizou para mapear o fluxo de atividades, resultados e impactos esperados de uma Promotoria de Justiça e posteriormente selecionar indicadores adequados para medir essas dimensões. As métricas listadas neste artigo e presentes nos relatórios do Farol resultam, portanto, de uma sequência de interações e revisões e atendem aos critérios de um indicador SMART: específico, mensurável, atribuível, realista e direcionado.

Como discutido, acredita-se que o monitoramento regular desses indicadores contribui para informar uma atuação mais resolutiva e preventiva. Por outro lado, tem-se clareza de que eles não necessariamente refletem o impacto social gerado e a complexidade dos inquéritos, o que, segundo membros entrevistados, pode gerar um desincentivo para trabalhar sobre casos mais difíceis⁶. De fato, um controle exclusivamente quantitativo das taxas de finalização não é o ideal. Por isso o relatório inclui indicadores

6 Outro ponto levantado é que as promotorias não podem ser comparadas diretamente visto que recebem casos distintos. Note que esse ponto foi diretamente endereçado pelo redesenho, que levará a um equilíbrio de volume e complexidade de inquéritos entre promotorias que atuam na mesma área de atribuição, razão pela qual o Farol enfatiza a comparação intra área de atribuição.

criminais da área de atribuição, que devem ser analisados como os problemas que as promotorias têm que enfrentar e também como referência para acompanhar o impacto final do trabalho da instituição. Espera-se que os relatórios do Farol sejam utilizados como insumos para discussões gerenciais que discutam prioridades e estratégias. Essas reuniões são espaços, por exemplo, em que um promotor pode justificar que sua baixa taxa de denúncias é resultado de uma escolha estratégica de priorizar poucos casos com alto potencial de impacto na redução de crime. Cabe ao gestor estratégico questionar ou não esse tipo de estratégia. O ponto central que queremos enfatizar é que o Farol produz elementos concretos para uma discussão informada por dados.

Dessa forma, para aumentar o potencial do uso dos produtos do Farol e ampliar a adesão de estratégias de monitoramento pelos membros do *parquet* é necessário investir também em ações de engajamento. Essas ações devem gerar incentivos para o acompanhamento frequente das informações disponibilizadas nos relatórios e sua utilização na tomada de decisão, de forma a contribuir para uma atuação ministerial preventiva e resolutiva. O próximo capítulo dessa publicação propõe algumas estratégias de engajamento nesse sentido.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. Ministério da Educação. Assessoria Estratégica de Evidências. **Guia Elaboração de Modelos Lógicos**. Brasília, DF: Ministério da Educação, [20--].

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2020.

FREIRE, Alice de Almeida (coord). **Manual do Controle Externo da Atividade Policial: o Ministério Público olhando pela Sociedade**. Brasília, DF: Conselho Nacional dos Procuradores Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, 2009.

GERTLER, Paul *et al.* **Avaliação de Impacto na Prática**. 2. ed. Washington D. C.: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2018.

LIMA, Roberto Kant de. Tradição Inquisitorial no Brasil, da Colônia à República: da devassa ao inquérito policial. **Religião e sociedade**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1/2, p. 94-113, 1992.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Controle Externo da Atividade Policial**. Brasília, DF: MPF, [20--].

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Cidadania. **O processamento de homicídios no Brasil e a estratégia nacional de justiça e segurança pública em três estados: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo**. São Paulo: PNUD, SENASP, 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução Conjunta GPGJ/CGMP nº 20, de 23 de janeiro de 2020**. Regulamenta o acordo de não persecução penal no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro [...]. Rio de Janeiro: MPRJ, 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução GPGJ nº 2.320, de 03 de janeiro de 2020**. Altera as atribuições dos órgãos do Ministério Público que menciona e dá outras providências. Rio de Janeiro: MPRJ, 2020.

ANEXO A – Estrutura de Entrevista

Farol - Indicadores das PIP

NÃO LER, APENAS EXPLICAR

A pedido do Procurador-Geral de Justiça, o CENPE e a Subplan iniciaram um trabalho que busca aprimorar a atuação das PIP.

Assim, o **“Farol” apresenta os principais dados das PIP, através de números absolutos e de indicadores passíveis de mensurações periódicas, garantindo não apenas o acompanhamento sistemático do trabalho realizado, como também análises aprofundadas que permitam a qualificação do trabalho institucional.** Medir desempenho é fundamental para o amadurecimento e desenvolvimento de uma instituição. A produção de indicadores e o acompanhamento sistemático dos dados, etapas basilares do processo de medição, permitem estabelecer referências a fim de mensurar se os objetivos propostos pela entidade foram alcançados.

Ao final de todas as entrevistas daremos uma devolutiva sobre o processo para todos os envolvidos em caráter individualizado.

Nós gostaríamos de gravar a nossa conversa. É possível?

Pontos centrais

1. Entender sua visão sobre o funcionamento de uma PIP
2. Discutir estratégias de acompanhamento do trabalho da PIP
 1. Para iniciar, descreva o que é, em sua opinião, uma atuação de referência em uma promotoria de PIP.
 2. Em sua opinião, o que deveria ser priorizado nessa atuação?

NÃO LER, APENAS EXPLICAR

(A partir da recomendação do CNMP nº198/2016, a Comissão Especial do MPRJ (ATO GPGJ Nº1446/2017) indicou a necessidade de fomento a atividade extrajudicial das PIP)

3. Em sua opinião, o que você acredita que o(a) promotor(a) de PIP que pode fazer para fomentar a atuação extrajudicial? **II**

Apresentar a(o) entrevistada(o) a Cadeia de Resultados da Educação

1. Com base nesse modelo, quais resultados deveriam ser esperados do trabalho das PIP?
2. E quais os impactos? **III**

Apresentar a(o) entrevistada(o) a Cadeia de Resultados da PIP

1. Alguma outra informação poderia ser incluída nessa cadeia?
2. Em sua opinião, que dados poderiam ser disponibilizadas pela administração para fomentar o trabalho das PIP?

ANEXO B – Cadeia de Resultados da Educação (Exemplo)

Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Desenhar novo currículo de matemática	Novo currículo de matemática no ensino médio	Professores com maior preparo para o ensino de matemática	Diminuição da evasão escolar no ensino médio
Formar / capacitar os professores	Professores de matemática de ensino médio formados	Professores e alunos utilizando os livros didáticos	
Desenvolver, imprimir e distribuir novos livros didáticos	Livros didáticos distribuídos nas salas de aula	Alunos com maior aproveitamento do conteúdo	Aumento das taxas de conclusão do ensino médio

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

ANEXO C – Cadeia de Resultados das PIP – Exercício para Completar

	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Ações regulares da investigação penal	Conceder pedidos de prazos	Denúncias oferecidas		
	Realizar atividades instrutórias - Diligências	Arquivamentos solicitados		
Ações do controle externo da atividade	Requerer medidas cautelares	Acordos de Não Percecução Penal firmados		
	Manifestar nas representações por medidas cautelares			
	Instaurar PIC e procedimentos administrativos			
	Propor Acordos de Não Percecução Penal			
	Firmar Acordos de Não Percecução Penal			
	Elaborar peças de Acordos, Denúncias e Arquivamentos			
	Visitar delegacias e batalhões	Recomendações expedidas		
	Interagir com demais agentes nas AISPs	PICs instaurados		
	Acompanhar atos investigatórios junto a organismos policiais			

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

ANEXO D – Cadeia de Resultados das PIP

	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Ações regulares da investigação penal	Conceder pedidos de prazos Realizar atividades instrutórias - Diligências Requerer medidas cautelares Manifestar nas representações por medidas cautelares Instaurar PIC e procedimentos administrativos Propor Acordos de Não Percecução Penal Firmar Acordos de Não Percecução Penal Elaborar peças de Acordos, Denúncias e Arquivamentos	Denúncias oferecidas Arquivamentos solicitados Acordos de Não Percecução Penal firmados	Instauração do devido processo legal Correta imputação da culpa	Efeito dissuasório amplo Efeito dissuasório na prática individual Punição dos culpados Aumento da legitimidade do sistema de justiça
Ações do controle externo da atividade policial	Visitar delegacias e batalhões Interagir com demais agentes nas AISP Acompanhar atos investigatórios junto a organismos policiais	Recomendações expedidas PICs instaurados	Aprimoramento do controle externo da atividade dos organismos policiais Aprimoramento da investigação policial Redução dos desvios de conduta dos policiais	

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

ANEXO E – Forma de cálculo dos indicadores do Farol

NOME	OBJETIVO	POLARIDADE*	FORMA DE CÁLCULO
TAXA DE DENÚNCIA	Analisar a capacidade investigativa do MPRJ através do oferecimento de denúncia para os inquéritos que estão sob sua responsabilidade	Positiva	Porcentagem dos novos inquéritos** que foram concluídos com denúncia no período analisado
TAXA DE ARQUIVAMENTO	Revelar a capacidade do MPRJ de concluir os inquéritos que estão sob sua responsabilidade	Positiva	Porcentagem dos novos inquéritos que foram concluídos através do arquivamento no período analisado
TAXA DE FINALIZAÇÃO	Analisar a capacidade do MPRJ de finalizar os inquéritos que estão sob sua responsabilidade e reduzir o seu acervo.	Positiva	Porcentagem dos novos inquéritos que foram finalizados(denúncia + arquivamento + acordo de não persecução penal) no período analisado
TAXA DE PROCEDENCIA	Analisar as respostas ao trabalho do MPRJ através do resultado dos casos denunciados ao Poder Judiciário	Positiva	Porcentagem das denúncias julgadas que foram julgadas procedentes pelo TJRJ

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

* A polaridade revela o direcionamento do comportamento esperado pelo indicador. Quando positiva, indica que quanto maior o número encontrado, melhor o resultado obtido. Se a polaridade for negativa, indica que quanto menor o número encontrado, melhor o resultado alcançado.

** A definição de 'novos inquéritos' é o volume de inquéritos que deu entrada pela primeira vez na promotoria. Isso significa que a taxa de finalização de 2019 corresponde ao percentual de inquéritos que chegaram pela primeira vez na promotoria no referido ano e que foram finalizados até a data de referência do relatório de monitoramento.

CAPÍTULO 2

ENGAJAMENTO. GESTÃO POR RESULTADOS INSTITUCIONAIS: MODELO NECESSÁRIO PARA GERAR ENGAJAMENTO NO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Laura Angélica Moreira Silva
Maria Eduarda Lacerda Couto*

RESUMO

Este artigo debate as formas de modernizar e incrementar a atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MRPJ), a partir do uso dos Relatórios de Monitoramento e de Gestão, que fazem parte do Projeto Farol. A discussão tem como base as premissas preconizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelas Corregedorias dos Ministérios Públicos nacional e estaduais, através da Carta de Brasília, que versa sobre a importância de se estabelecer uma atuação resolutiva no âmbito ministerial, capaz de oferecer respostas efetivas para os conflitos sociais. O debate apresentado no texto se mostra relevante, uma vez que o MPRJ tem buscado estabelecer estratégias com foco na melhoria do desempenho e na busca por gerar maiores impactos na atividade-fim. Destaca-se que o trabalho não intenta oferecer um único caminho a se seguir para a implementação de um modelo de gestão resolutivo, mas sim debater os principais pilares que podem sustentar essas mudanças, entendendo, assim, que a consolidação de reformas com foco na melhora do desempenho institucional requer planos complexos de engajamento e institucionalização. Neste documento, foi possível sugerir um modelo de governança e de engajamento para um MPRJ resolutivo baseado em três pilares: (i) visão de planejamento e estratégia; (ii) visão de monitoramento e (iii) visão integrada do Sistema de Justiça.

1 INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro enfrenta um processo de complexificação dos problemas sociais, sobretudo na área de segurança pública, que se soma a uma realidade arraigada de mazelas estruturais, impondo aos poderes públicos desafios à sua atuação. Em paralelo, diversas áreas da gestão pública convivem com uma realidade de inúmeras demandas e muitas vezes atuam de forma desintegrada. Essa realidade expõe a necessidade de se pensar formas de modernizar ações, a fim de obter melhores resultados, maior desempenho e tempestividade para corrigir possíveis rumos. Os Ministérios Públicos do Brasil, em destaque para o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), não estão de fora desse debate. Nos últimos anos, o MPRJ vem preconizando a produção e o uso de dados para enfrentar os desafios institucionais, refletidos através de ações como o redesenho das Promotorias de Investigação Penal (PIPs) e a implementação do Projeto Farol. Este último possui, dentre seus produtos, Relatórios de Monitoramento e de Gestão, com dados sistematizados sobre as Promotorias de Justiça da seara criminal.

Este artigo segue nessa direção e foi construído para apresentar estratégias para o uso do Relatório de Gestão, considerando os diferentes públicos-alvo, suas especificidades e atribuições. Para tanto, será feita uma breve explanação sobre a importância de construir um modelo de gestão integrado e resolutivo, com a atuação orientada para resultados e que gere transparência para sociedade, tendo como alicerces as diretrizes nacionais previstas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelas Corregedorias dos Ministérios Públicos nacional e estaduais, através da Carta de Brasília.

Feito isso, serão apresentados os três pilares que nortearão as estratégias de engajamento para o uso do relatório. A intenção é se debruçar sobre cada uma delas, detalhando-as, propondo um formato de engajamento e apontando as principais contribuições que o instrumento fornece. Os eixos são (Figura 1):

Figura 1 – Eixos do Modelo de Governança e de Engajamento do Projeto Farol



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

2 A GESTÃO PARA RESULTADOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A CARTA DE BRASÍLIA

Diversas experiências na administração pública brasileira ressaltam, cada vez mais, a importância da valorização de uma gestão integrada como foco em atingir resultados efetivos, e que preconize o uso de dados como forma de basilar, avaliar e incrementar os resultados alcançados pela devida ação institucional. Ao lançar luz na seara criminal e no fluxo de justiça, por exemplo, fica evidente a importância de priorizar ações que impulsionem a gestão integrada e resolutiva. Isso porque depara-se com um sistema complexo, no qual as instituições envolvidas – Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Tribunal de Justiça e Administração Penitenciária – pertencem a diferentes esferas de poder, porém têm suas atribuições encadeadas e todas têm uma parcela de contribuição na garantia dos direitos fundamentais, na determinação da punição dos criminosos e na dissuasão do cometimento de novos delitos. Dessa forma, faz-se necessário que cada instituição envolvida busque olhar para além dos seus próprios processos e pautem suas ações orientadas para resultados que garantam os impactos sociais esperados. **Mas o que seria uma gestão orientada para resultados (GpR)?**

A GpR é um modelo em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É um modelo em que o Estado é um meio e não um fim em si mesmo. (ROSA *et al*, 2006, p. 37).

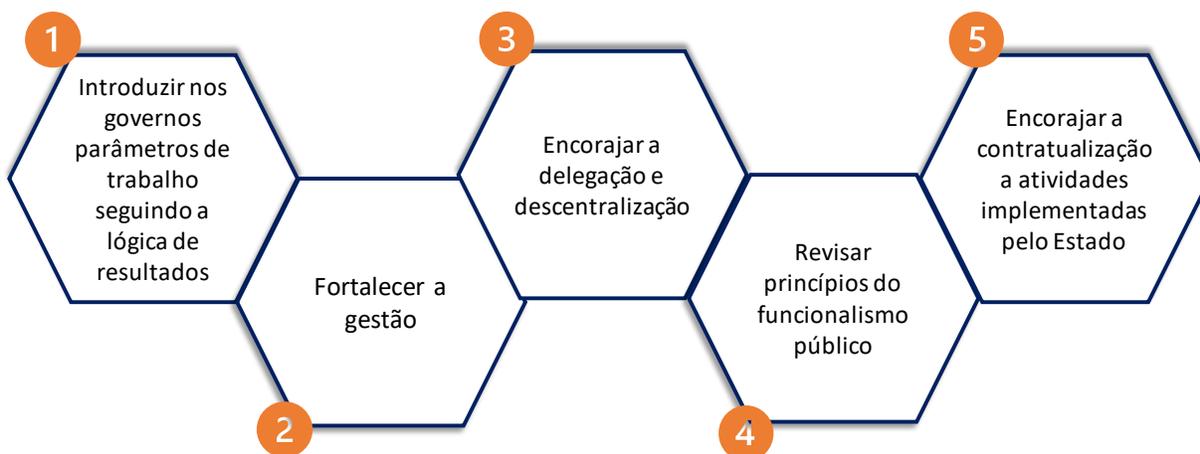
Esse modelo é resultado do movimento que teve início nos anos 80 intitulado *New Public Management* (NPM), que tem por objetivo tornar o setor público mais eficiente, em particular a política de segurança pública (HEYER, 2011). No Brasil, o NPM foi implementado no poder executivo e, posteriormente, nos poderes legislativo e judiciário. O “receituário” do NPM se baseia no planejamento estratégico com foco em atingir resultados efetivos através do trabalho institucional. Para tanto, desdobra-se a estratégia em objetivos e metas pactuadas entre a organização e os servidores, garantindo uma espécie de contrato de desempenho.

Esse debate também chegou ao Ministério Público (MP). Um exemplo está no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que, por meio da Corregedoria Nacional, traduziu a efetividade dos MPs na chamada Carta de Brasília. O documento tem o intuito de pactuar compromissos com membros e corregedores, a fim de fortalecer uma atuação proativa e resolutiva, capaz de oferecer respostas efetivas para os conflitos sociais, em detrimento a uma atuação meramente demandista, voltada apenas às demandas judiciais.

De acordo com a Carta de Brasília, a diretriz institucional com foco na resolução de conflitos sociais deve pautar o desenvolvimento de um planejamento estratégico para os Ministérios Públicos brasileiros. Em conjunto, deve-se priorizar a “implementação de indicadores aptos a mensurar a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade.” (CNMP, 2020, p. 12). Já sob o olhar das Corregedorias, a Carta de Brasília chama atenção para a diretriz que menciona a importância “da elaboração de diagnósticos e prognósticos das atividades institucionais.” (CNMP, 2020, p. 15).

A carta de Brasília, portanto, mostra-se alinhada com o que Gaetani (2005) e Corrêa (2007) consideraram como os pilares necessários para implementar a gestão por resultados (ou por desempenho). A Figura 2 a seguir ilustra tais momentos.

Figura 2 – Eixos do Modelo de Governança e de Engajamento do Projeto Farol



Fonte: Adaptado de GAETANI (2005) e CORRÊA (2007).

A partir dos pontos apresentados na Figura 2, nota-se que o Projeto Farol, através do Relatório de Gestão, já se enquadrou na Etapa 1, que determina sobre a introdução de parâmetros de trabalho seguindo uma lógica de resultados. Ressalta-se que a consolidação de qualquer modelo de gestão depende de mais fatores do que apenas a implementação de instrumentos de monitoramento em si e, por isso, o segundo passo – o de fortalecimento da gestão, é o cerne deste artigo, que apresenta uma proposta que leve o MPRJ ao fim deste trilho na busca por desempenho. Nesse sentido, defende-se que é necessário estruturar um modelo de governança e engajamento, alicerçado por escolhas estratégicas e bem articuladas.

A próxima seção se dedica, portanto, a detalhar um modelo de governança e engajamento utilizando o Farol como janela de oportunidades para tornar o *Parquet* alinhado às noções de desempenho e resultados preconizadas na literatura como a saída possível, até o momento, para lidar com uma sociedade dinâmica e com demandas institucionais complexas.

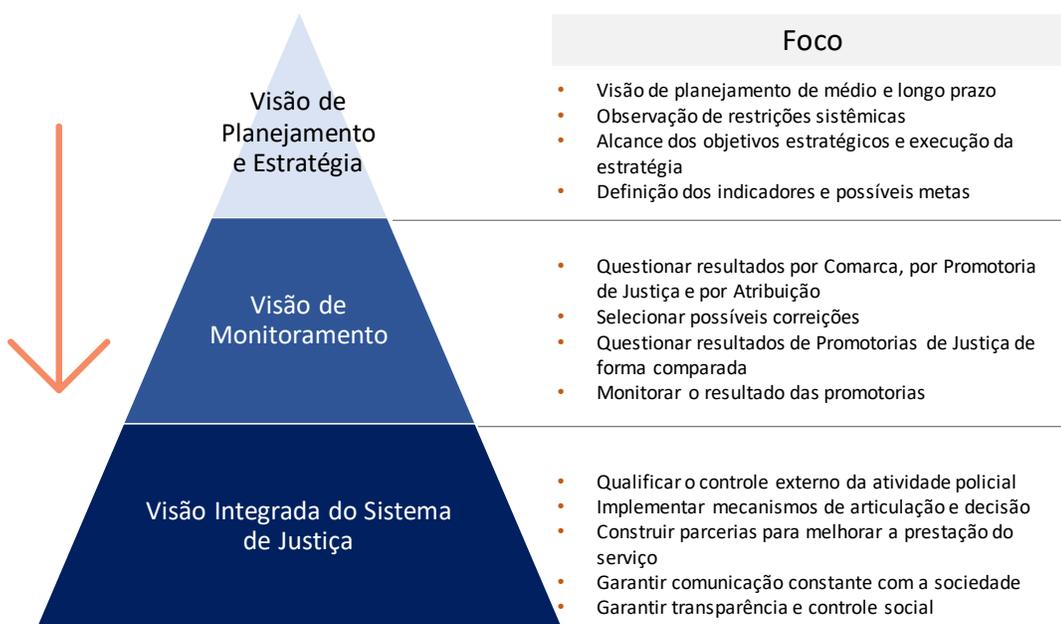
3 O MODELO DE GOVERNANÇA E ENGAJAMENTO PARA O MPRJ

Os componentes do modelo de governança e engajamento propostos para o MPRJ são pensados de forma incremental. Isso se dá frente a necessidade de se pensar em etapas para institucionalizar qualquer modelo em organizações complexas. A implementação faseada gera consigo lições aprendidas e reduz as chances de erro. É importante reforçar que todo modelo de governança deve ser dialo-

gado e no MPRJ não é diferente e mais: diante da chamada independência funcional, um modelo como este corre o risco de paralisia decisória se interpretado como impositivo.

Diante das justificativas apresentadas nas seções anteriores, compreende-se que o MPRJ tem maturidade institucional para se planejar com base na preconização da ação resolutive. Dessa forma, a figura a seguir (Figura 3) ilustra a proposta de governança considerando três pilares estruturais: Visão de Planejamento Estratégico, Visão de Monitoramento e Visão Integrada do Sistema de Justiça. Em cada um deles, são citadas possibilidades de uso dos instrumentos do Farol, com foco nas suas contribuições possíveis em cada dimensão.

Figura 3 – Modelo de Governança para o MPRJ



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

3.1 VISÃO DE PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA

O pilar **Visão de Planejamento e Estratégia** tem por foco a alta gestão de cunho estratégico. Entende-se por ‘gestão estratégica’ a gerência promovida pelos órgãos de planejamento ou de controle. Ou seja, aqueles cujas atribuições perpassam pela definição de diretrizes, objetivos e metas que darão as bases para o trabalho desenvolvido em cada promotoria.

Para esse pilar, compreende-se que o uso do Farol colabora para que os responsáveis, por **revisar o planejamento institucional** ou garanti-lo, o façam a partir de dados sistematizados e métricas concisas, uma vez que o documento oferece insumos que permitem que esses membros analisem os resultados alcançados, tracem objetivos para incrementar a atuação institucional e transformem os objetivos em ações concretas junto às Promotorias de Justiça. Um uso sugerido desses dados é através da revisão das estratégias institucionais em razão do resultado que se espera de uma Promotoria

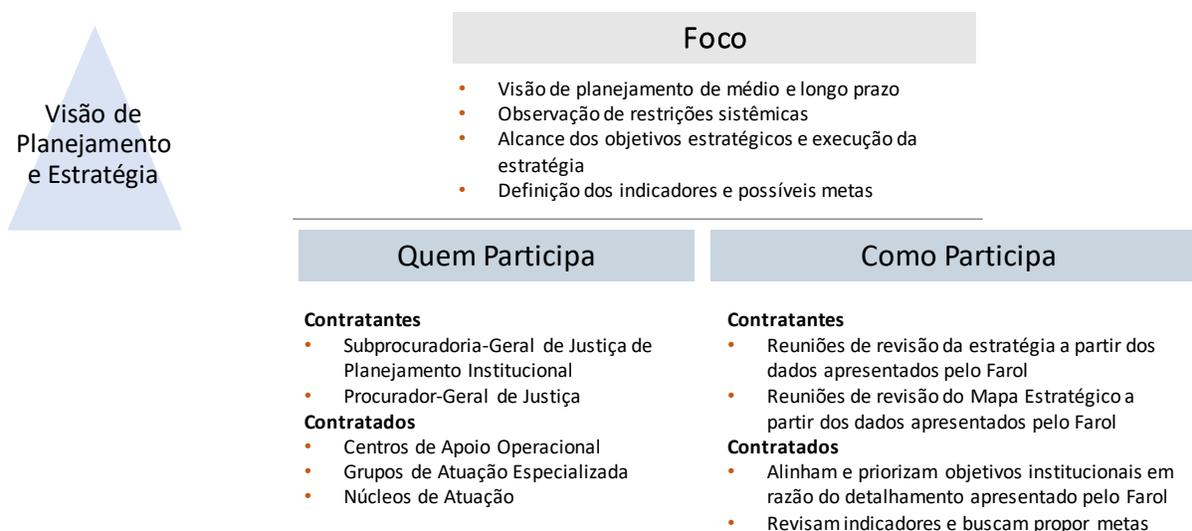
de Justiça com atribuição perante o crime, que pode ser medido, entre outros elementos, através dos índices criminais, por exemplo. O uso do Farol também permite adequar a linguagem dos indicadores de resultado ao planejamento institucional, tornando a execução da estratégia tangível para membros e órgãos que interagem com o MPRJ, como por exemplo, o CNMP.

As figuras institucionais que podem utilizar os dados do Farol de forma estratégica já estão institucionalizadas e atuam na Administração. No MPRJ, a estrutura de planejamento encontra-se sob responsabilidade da **Subprocuradoria-Geral de Justiça de Planejamento Institucional (SUBPLAN)**. De forma colaborativa, esse órgão vem desenhando e revisitando a estratégia e o Mapa Estratégico do *Parquet*. A partir dos dados sistematizados no Farol, o desdobramento da estratégia institucional pode ocorrer com base em métricas da própria casa, favorecendo o MPRJ a se conhecer melhor e também a estipular missão, visão, valores e objetivos fora da zona de conforto da exclusiva atribuição ministerial, avançando para um pensamento sistêmico.

O **Procurador-Geral de Justiça** é aquele que defere a estratégia e gera corresponsabilidade entre a SUBPLAN e as Áreas de Atuação, que, apesar de serem parte da Administração, conhecem realidades distintas e poderão colaborar garantindo a revisão dos indicadores bem como propondo possíveis metas.

O **método sugerido para que tal uso ocorra** são reuniões tal como já ocorrem. Definida a estratégia, espaços de deliberação já existentes, como o Fórum Permanente de Planejamento e Gestão (FPPG/MPRJ), podem ser os espaços para deliberação final, dando início a operacionalização da estratégia. O Procurador-Geral de Justiça deve assumir a figura do “contratante” dessas metas junto à SUBPLAN, que assume o papel de “interveniente”. As áreas de atuação, a saber, **Centros de Apoio Operacional, Grupos de Atuação Especializada e os Núcleos de Atuação** assumem o papel de “contratados”, atuando como corresponsáveis por atingir os objetivos definidos enquanto estratégia institucional. A ilustração a seguir apresenta tal proposta:

Figura 4 – Quem participa e como participa – Visão de Planejamento e Estratégia



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

Dessa forma, o que se defende é que o modelo de governança já em operação no MPRJ seja potencializado com o uso dos dados do Farol, que podem servir de guia de discussão para pactuação de metas e monitoramento de resultados, possibilitando, assim, uma atuação institucional mais resolutiva.

3.2 VISÃO DE MONITORAMENTO

O pilar **Visão de Monitoramento** compreende o uso do Farol enquanto instrumento que colabora com o monitoramento da atuação do MRPJ na atividade-fim, ou seja, das Promotorias de Justiça da seara criminal. Fugindo de uma lógica punitivista e de incentivos negativos, a visão de monitoramento que o Farol preconiza é de um instrumento fomentador de um processo de avaliação ativa, capaz de incrementar os resultados obtidos por cada promotoria. Isso porque o instrumento oferece ao promotor uma leitura atenta, tanto de sua atuação, quanto sobre a criminalidade fluminense e como a Justiça tem respondido aos inquéritos. Além disso, os dados são apresentados em diferentes camadas de análise – por comarca e por Promotorias de Justiça da seara criminal com a mesma atribuição, permitindo uma análise comparativa a fim de apreender possíveis gargalos.

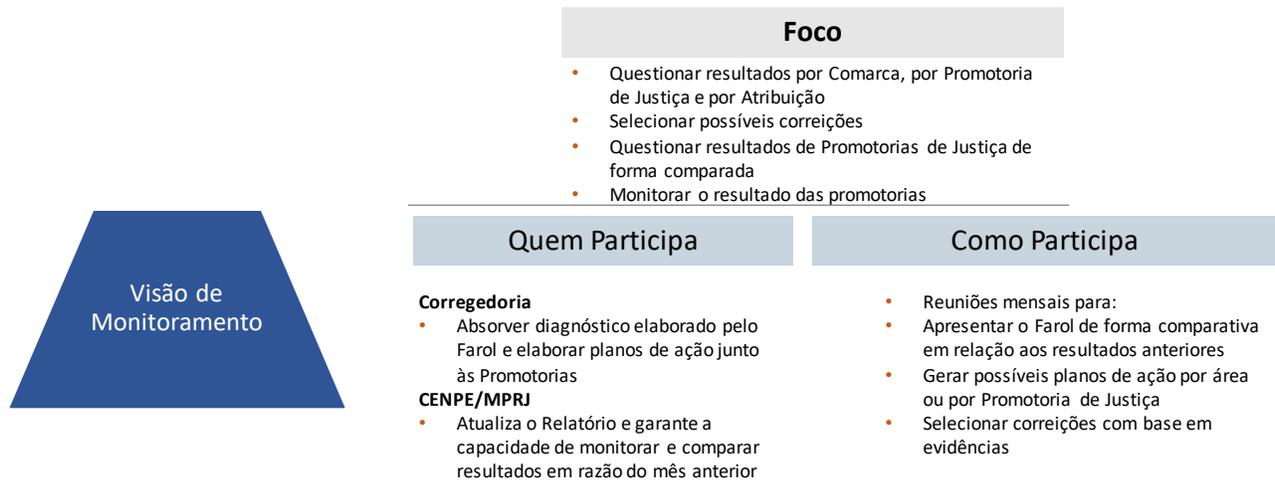
O responsável por utilizar os dados do Farol de forma a monitorar a atividade-fim é a Corregedoria. A proposta não é gerar correções sistemáticas às Promotorias de Justiça, mas assumir que através do diagnóstico apresentado pelo Farol pode-se identificar gargalos e investir na busca por soluções e melhoria dos resultados que estiverem aquém da média das Promotorias de Justiça com a mesma atribuição.

A organização de reuniões técnicas periódicas entre a Corregedoria e os Promotores de Justiça que atuam no mesmo núcleo ou área para discutir os resultados é uma forma de fazer o uso ativo do Farol. É possível pensar também em envio periódico de mensagens aos responsáveis pelas promotorias, destacando pontos positivos e negativos, que podem funcionar como *nudges*⁷ para estimular desempenho. **O Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ)** pode elaborar relatórios-resumo que contrastem variações no tempo e entre promotorias, colaborando com a tomada de decisão qualificada da Corregedoria. A existência de relatórios padronizados torna a reunião mais objetiva e aumenta a prestação de contas, porque ao invés de discutir **o que** está acontecendo, a reunião pode se concentrar em debater **o porquê** de certos resultados e **como** melhorá-los. Essas reuniões também são a oportunidade para discutir questões qualitativas que fogem aos números, por exemplo, a escolha de uma promotoria em focar em poucos inquéritos de alta complexidade e potencial de impacto. Assim, esses espaços são importantes, pois permitem a discussão sobre a possibilidade de definir prioridades, metas e pactuar resultados a serem alcançados, considerando as especificidades das atribuições institucionais e as características de cada promotoria.

7 Estímulos de incentivo.

É importante ressaltar que, ao assumir papel de monitoramento a partir do diagnóstico apresentado pelo Farol, a Corregedoria automaticamente se alinha ao que é esperado pelo CNMP e pela Corregedoria Nacional por meio da Carta de Brasília. A ilustração a seguir apresenta tal proposta:

Figura 5 – Quem participa e como participa – Visão de Monitoramento



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

3.3 VISÃO INTEGRADA DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Por fim, o pilar **Visão Integrada do Sistema de Justiça** atribui ao Farol a oportunidade de visualizar dados disponíveis em conjunto com os dados dos demais atores que formam o Sistema de Justiça. De forma inovadora, o Farol torna possível a leitura integrada entre o que o **MPRJ** recebe da **Polícia Civil** e o que a **Justiça** responde em razão do posicionamento do *Parquet*. Tal visão sistêmica é de suma importância para tomar decisões e integrar soluções para problemas comuns.

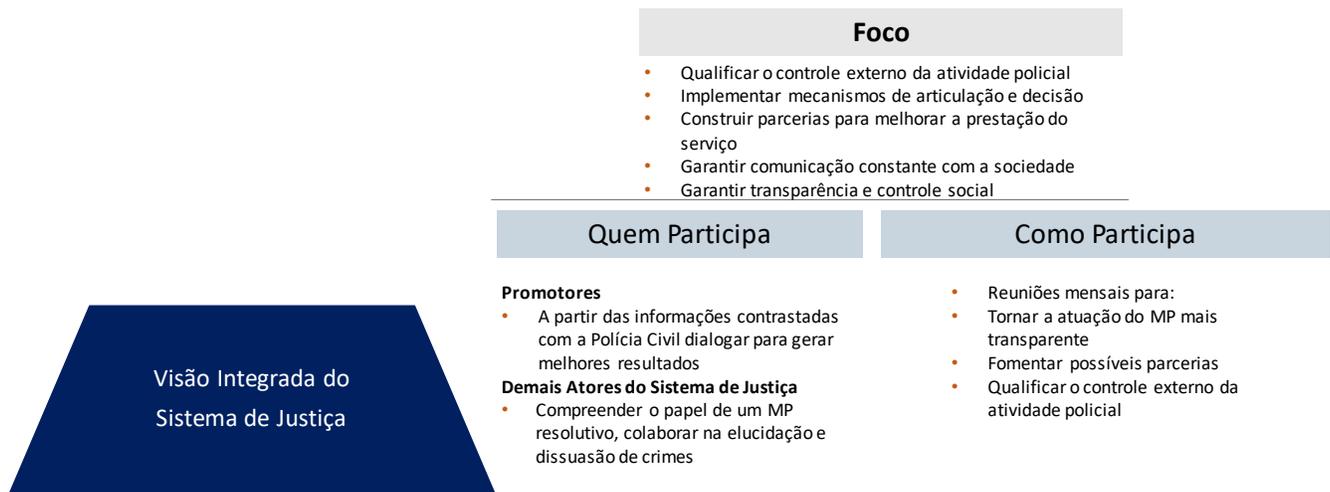
A comunicação e a oportunidade de se pensar parcerias fundamentadas em evidências é um caminho para reduzir hiatos presentes no Sistema de Justiça em função da ausência de instrumentos de articulação. Entende-se que o Farol, de fato, lança luz nas Promotorias de Justiça, mas isso não significa que tal movimento é refratário aos demais agentes do sistema.

Compreender o sistema e todas as suas composições é peça-chave, por exemplo, no **controle externo da atividade policial**, função institucional do Ministério Público estabelecida pela Constituição Federal de 1988. O Farol pode contribuir nessa atividade apresentando dados sobre as delegacias que estão na área de atuação das PIPs, permitindo, assim, uma análise comparativa das instituições e possibilitando a identificação do que está fora do padrão; fornecendo informações sobre os índices de criminalidade das AISP, permitindo analisar as respostas que estão sendo dadas para as demandas locais e organizando a informação em formato de relatório, que pode ser usado como insumo em reuniões que envolvam o MP e as polícias.

Os responsáveis por utilizar os dados do Farol de forma a se integrar com o Sistema de Justiça Criminal são as **Promotorias de Justiça da seara criminal**. O MP possui uma particularidade que garante aos membros a independência funcional e, por isso, espaços de deliberação já institucionalizados podem ser utilizados, bem como novos desenhos para realizar o acompanhamento conjunto podem ser criados.

O método sugerido para que tal uso ocorra é a participação dos promotores nas reuniões mensais do Sistema Integrado de Metas, que é o sistema de gestão por resultados da área de segurança do Rio de Janeiro. É por meio do diálogo e do debate que ocorre com uso de evidências e dados sistematizados que se garante a oportunidade de se antecipar a problemas de forma assertiva e com interação. O conhecimento que as plataformas de visualização de dados e relatórios só são funcionais na medida que os atores os consomem e interpretam. Ou seja, apesar de extremamente relevante, o Farol garantirá resultados efetivos na medida que promotores interpretarem suas informações com o intuito de corrigir rumos e discutir estratégias, afinal é a análise de dados que faz com que se gere algum aviso quando as regras do jogo estão mudando, seja de forma positiva ou negativa (KOZYRKOV, 2020). A ilustração a seguir apresenta tal proposta:

Figura 6– Quem participa e como participa – Visão de Integração com o sistema de justiça



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

Nota-se que o Farol é um instrumento para que o MPRJ alcance os objetivos estratégicos definidos pela organização e com isso gere o impacto que a sociedade espera. O Farol torna tangível a gestão por resultados dada a capacidade de realizar monitoramento contínuo com o intuito de alcançar objetivos claros. É importante frisar que as melhores ferramentas sem o devido engajamento dos recursos humanos não alteram a cultura hoje presente nas organizações que fazem parte do sistema de justiça, especialmente considerando que se trata de um sistema composto por uma atuação independente, baixa comunicação e reduzida integração, tanto de recursos humanos como de informação. Na esteira

desse debate, crises não esperadas podem ocorrer e quanto maior a atuação unilateral, maiores as sobreposições, recursos públicos alocados de forma errônea e parcela significativa da população questionando como o Ministério Público pode protagonizar a mudança esperada.

O caminho para responder de forma célere a uma sociedade que se desenvolve de forma exponencial é por meio do uso de inteligência e com informação qualificada. Soluções como o Farol fazem com que o MPRJ seja o protagonista e esteja na vanguarda de um processo de transparência, resolutividade e integração tão esperado pela sociedade.

4 CONCLUSÃO

A Gestão por Resultados (GpR) é um método utilizado pelo setor público com o intuito de aumentar os ganhos em eficiência e dar respostas mais céleres para a sociedade. No Brasil, movimentos favoráveis à melhora do desempenho organizacional tiveram início nos poderes executivos, contudo, o Ministério Público vem se adequando à mudança. No MPRJ o planejamento estratégico já é institucionalizado e o *Parquet* fez amplos investimentos em tecnologia para alcançar os objetivos estratégicos definidos em seu Mapa Estratégico. O uso de dados e sistematização de informações faz do Projeto Farol instrumento que vai ao encontro das premissas da estratégia institucional. Contudo, é necessário ressaltar que toda a sofisticação matemática e estatística apresentada em diferentes formatos requer interpretação e correto consumo desses dados.

Nota-se, tal como Kozyrkov (2020) explana, que as ferramentas sozinhas não geram ganhos de desempenho e tampouco alcançam os resultados esperados. A extração ou mineração dos dados cria oportunidades de observar padrões e desvios que podem se tornar instruções técnicas. Esse texto busca enfatizar que o relatório de dados do Farol precisa ser utilizado de forma ativa e estruturada para que seja um instrumento de fato para promover a ação resolutiva que almeje, por exemplo, a redução da criminalidade e ou o aumento do controle externo da atividade policial. O uso dos relatórios gerados pelo Farol de maneira meramente burocrática, para acompanhamento de processos e controle institucional, levará a um enfraquecimento da própria ferramenta.

Diante de uma realidade de complexidades diversas e problemas que se perpetuam ao longo dos anos, a capacidade de uma organização de repensar seus passos, definir suas prioridades e rever suas estratégias a partir do uso de dados e evidência, mostra-se fundamental para se pensar em transformações sociais efetivas. Dessa forma, esse artigo defende que o Farol deve ser visto como uma forma de fortalecimento institucional e de compromisso com uma ação resolutiva capaz de gerar impactos importantes para a população fluminense.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Brasília, DF: CNMP, [20--]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>. Acesso em: 22 out. 2020.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento Estratégico e Gestão Pública por Resultados no Processo de Reforma Administrativa do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio/jun. 2007.

GAETANI, Francisco. **Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil 1930 – 1998**. 2005. Tese (London School of Economics and Political Science) – University of London, London, 2005.

GESTÃO Estratégica. **Ministério Público Federal**, Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

HEYER, Garth Den. New Public Management: a strategic for democratic police reform in transitioning and developing countries. **An International Journal of Police Strategies & Management**, [S. l.], v. 34, n. 3, p. 419-433, 2011.

KOZYRKOV, Cassie. Para Identificar Riscos com Antecedência, Invista em Análise de Dados. **Harvard Business Review Brasil**, [S. l.], Disponível em: <https://hbrbr.com.br/para-identificar-os-riscos-com-antecedencia-invista-em-analise-de-dados/>. Acesso em: 26 nov. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Mapa Estratégico. **MPRJ**, [20--]. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/mapa-estrategico>. Acesso em: 26 nov. 2020.

ROSA, Antonio Lisboa et al. O Marco Lógico da Gestão Pública por Resultados (GPR). In: HOLANDA, Marcos C. (org.). **Ceará a Prática de uma Gestão Pública por Resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

CAPÍTULO 3

TRANSPARÊNCIA. ESTRATÉGIAS PARA A PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA EFETIVA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ)

*Vanessa Fux Weiskopf
Roberta Cordeiro de Figueiredo*

RESUMO

Cada vez mais se observa a demanda mundial por gestões transparentes, principalmente, no âmbito da Administração Pública. Em constante evolução, o entendimento sobre o que é ser transparente já ultrapassa a simples concepção de divulgação de dados e, atualmente, além de disponíveis, as informações devem ser também utilizáveis, reproduzíveis e consumíveis pelo público geral. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) emprega notáveis esforços para continuamente prestar contas à sociedade, desenvolvendo por vezes iniciativas que até excedem o mínimo exigido legalmente. Ainda, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) avaliou o Portal da Transparência do MPRJ como “Excelente”, no segundo semestre de 2019. No entanto, mostra-se desafiador alinhar a transparência institucional com complexos conceitos em ininterrupta evolução, especialmente, no que tange à abertura de dados públicos. Diante desse contexto, o Centro de Pesquisas (CENPE/MPRJ) desenvolveu o eixo Transparência, dentro do Projeto Farol, apresentado neste artigo e que tem como objetivo final a apresentação de uma proposta de aprimoramento da transparência do MPRJ. Espera-se que esse artigo impulse ainda mais as ações para promoção da transparência ministerial e, em breve, o MPRJ possa se tornar uma referência na abertura de dados da gestão pública.

1 INTRODUÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil, vigoram alguns princípios, direitos e deveres que fortalecem a consolidação da democracia participativa e do exercício da cidadania. O acesso à informação consagrou-se como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 5º e 37, que, respectivamente, garante ao cidadão o recebimento de informações de seu interesse particular pelos órgãos públicos e impõe à Administração Pública o dever de obediência ao princípio da publicidade.

O Brasil já dispõe de uma cultura de valorização do acesso à informação, principalmente, por meio de um arcabouço legal, entretanto, há, na verdade, uma supervalorização desses dispositivos formais, que suplantam o viés prático do efetivo consumo das informações públicas. Na contrapartida, Santarem Segundo (2015) aponta que outros países, sobretudo os europeus, abordaram o tema por outro viés: a reutilização dos dados pelos cidadãos, com o objetivo de aumentar o consumo e a sua (re)utilização. Assim, cresce diariamente o número de iniciativas mundiais voltadas à promoção da transparência, cada uma com suas particularidades. Esse movimento faz surgir também uma demanda global pela criação de métricas que permitam avaliar a qualidade dessas iniciativas de transparência e identificar as mais eficazes.

Nesse sentido, já foram elaborados alguns sistemas de classificação com essa proposta. Um deles é o *Open Budget Survey*, elaborado pela *International Budget Partnership*, que se apresenta como um instrumento de pesquisa independente, comparativo e baseado em evidências mundiais, para avaliar aspectos essenciais de governança e responsabilidade, quais sejam: a transparência, a participação cidadã e a fiscalização. Na avaliação de 2019, o Brasil alcançou um escore de 81/100 e figurou em 6º lugar dentre 117 países no quesito “transparência”. Já no quesito “participação cidadã” atingiu apenas 17/100 pontos. Essas pontuações são um reflexo do cenário nacional, que, apesar de dispor de numerosas e extensas legislações, falha em incorporar em suas plataformas uma infraestrutura norteadas pelo consumo da informação pela sociedade.

Diante disso, o Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), que tem como missão produzir e disseminar evidências científicas para subsidiar a atuação dos membros do *Parquet* Fluminense por meio da inteligência de dados, preconiza ações institucionais para adesão às boas práticas de Transparência na gestão pública.

Dentre as frentes de trabalho do CENPE/MPRJ, destaca-se o Projeto Farol, que, pautado pelos princípios da resolutividade e da transparência, objetiva monitorar a atuação das Promotorias de Justiça dentro do fluxo de justiça criminal, a partir da criação de métricas específicas para esse fim, para, em última instância, compor uma efetiva estrutura que entregue respostas à sociedade. O Projeto Farol, aprovado por unanimidade na 1ª Reunião Ordinária do Fórum Permanente de Planejamento e Gestão (FPPG/MPRJ), no dia 14 de outubro de 2020, possui três eixos de trabalho: medição, engajamento e transparência. O primeiro é focado em estabelecer um processo de medição das atividades ministeriais,

iniciando pelas da área criminal, fundamentado em diálogos com promotores de justiça e análise rigorosa dos dados obtidos através do sistema Módulo de Gestão de Processos (MGP/MPRJ). O segundo eixo, de engajamento, destina-se a incentivar e oferecer ferramentas necessárias para orientar que o consumo das informações compreendidas nos relatórios ocorra de forma qualificada e frequente. Por fim, o eixo transparência do Projeto Farol tem como intuito aprimorar o diálogo com a sociedade e estruturar um sistema de transparência ativa para divulgação dos resultados obtidos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro perante o Sistema de Justiça Criminal, através de uma ação de transparência integrada com demais órgãos da casa, que também fazem divulgação de dados relativos à atuação ministerial. Trata-se de repensar o fluxo de processos e o formato mais adequado para apresentar os dados do MPRJ para o público geral, garantindo informações acessíveis, coerentes e fidedignas.

A seção um desse artigo tem por finalidade apresentar, brevemente, a evolução dos mecanismos de transparência no Brasil e o conceito de dados abertos. A seção dois, alicerçada no mapeamento das atividades de produção e divulgação de dados no MPRJ, será tratada a partir de 2 eixos: **(i)** da identificação do fluxo das informações produzidas e custodiadas pelo *Parquet* fluminense, dentro dos limites legais, no tocante tanto à transparência passiva quanto à ativa – sendo esta última com recorte na Atividade-fim – e **(ii)** da compreensão da estratégia adotada pela instituição para a oportuna divulgação de informações de relevante interesse coletivo e que coaduna com as boas práticas de uma gestão moderna, resolutiva e transparente. A seção três consolidará os principais achados do levantamento inicial e indicará oportunidades de aprimoramento que merecem especial atenção. Finalmente, na última seção, será apresentada a proposta de aprimoramento da Transparência do MPRJ, desenvolvida com parceiros estratégicos, a partir do diagnóstico do atual cenário do *Parquet* fluminense.

2 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Santarem Segundo (2018) explica que tanto instituições públicas como privadas investem na organização e no acesso à informação como diferencial nas suas tomadas de decisões, entretanto, apesar de constituírem um recurso que pode ser proveitoso, ainda não são muito exploradas nacionalmente. A presente seção busca demonstrar que a transparência na gestão pública é um preceito já reconhecido no Brasil, porém, se não for executada em função da construção de novos conhecimentos para a sociedade, por meio da abertura de dados, perderá seu propósito.

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL

Durante a virada do século XX para o XXI, o Brasil recebeu destaque internacional no processo de ressignificação da gestão pública, com iniciativas de promoção da transparência inseridas na legislação, para aumentar a responsabilidade de gestores. Esse pioneirismo foi inicialmente pautado pela necessidade de monitorar o endividamento dos entes federativos que, até meados do ano 2000, não eram controlados de maneira satisfatória (NEVES, 2013).

Nesse diapasão, foi promulgada a Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determinou parâmetros e regras para a divulgação de informações orçamentárias dos entes da Administração Pública. Adiante, em 2004, foi inaugurado o Portal da Transparência do Governo Federal, por iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU).

Em vista do reconhecimento gerado pelas iniciativas mencionadas e outras, em 20 de setembro de 2011, o Brasil, em colaboração com outros sete países (África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido), fundou a Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês, *Open Government Partnership*), que atualmente conta com 75 países. Para integrar a OGP é preciso assinar a Declaração de Governo Aberto e apresentar um Plano de Ação Nacional com medidas concretas para aprimorar os quatro princípios de Governo Aberto, assim definidos na Declaração: Transparência, Participação Cidadã, *Accountability* e Tecnologia e Inovação.

Em meio aos avanços na cooperação internacional, um mês depois da fundação da OGP, em outubro de 2011, foi promulgada a Lei nº 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Nessa senda, faz-se indispensável trazer a importância da LAI, que representa um instrumento de aplicabilidade do princípio da Transparência Pública. Para tanto, vale elucidar brevemente de que forma a Lei de Acesso à Informação segmentou o conceito de Transparência Pública em dois tipos: Ativa e Passiva.

A primeira delas, a Transparência Ativa, consiste na disponibilização das informações pelo órgão público, ou seja, as informações já se encontram disponíveis na *internet* para o cidadão acessá-las diretamente, a qualquer tempo. A LAI e seu decreto regulamentador preveem um rol das informações que necessariamente devem estar disponibilizadas por transparência ativa; mas esse rol não é exaustivo, logo elas equivalem ao mínimo exigido. Já a Transparência Passiva é identificada quando o órgão se mobiliza a oferecer resposta, em razão de provocação por solicitação externa, ou seja, quando uma pessoa física ou jurídica formaliza junto ao órgão um pedido de acesso à informação sob a sua custódia e ele então atende ao pleito.

À medida que o Brasil progredia através de legislações basilares, outros países, como o Canadá e a Inglaterra, evoluíam suas políticas para promoção da transparência a partir de outro foco: a abertura de dados (NEVES, 2013). O conceito de dados abertos surgiu para que isso ocorresse de forma eficiente, conforme será explorado na próxima subseção.

Somente em 2012 que o Brasil, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), cujo principal objetivo é catalogar no Portal Brasileiro de Dados Abertos os dados públicos nacionais nesse formato. A mesma instituição ainda publicou a Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil, inspirada em normativa chilena, que sugere, dentre demais conteúdos, a criação de Catálogos de dados nas instituições públicas com a finalidade de “simplificar a busca e o acesso aos conjuntos de dados”. Até a data de conclusão deste artigo, não constam dados de nenhuma unidade do Ministério Público no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

2.2 POR QUE “DADOS ABERTOS”?

O Consórcio *World Wide Web* (2011) e o Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA), em resolução, apontam que a publicação de dados governamentais em formato aberto deve fomentar a participação social no controle das políticas públicas. Nesse sentido, em 2013, foi criada no país a *Open Knowledge Brasil* (OKBR), uma Organização da Sociedade Civil sem fins lucrativos e apartidária, braço da *Open Knowledge Foundation* (OKFN), organização sem fins lucrativos, que atua desde 2004 e tem como missão implementar mundialmente uma cultura de abertura de dados, na qual todas as informações não pessoais sejam abertas, e gratuitas para todos usarem, desenvolverem e compartilharem.

A OKFN (2004 apud SANTAREM SEGUNDO, 2015) define conhecimento aberto como “qualquer informação, conteúdo ou dados que as pessoas são livres para utilização, reutilização e redistribuição – sem qualquer restrição legal, tecnológica ou social.” Paralelamente, o especialista em políticas públicas, David Eaves, desenvolveu três leis para nortear a abertura de dados governamentais, baseadas na possibilidade de encontrar, reutilizar e compartilhar as informações. São elas:

- **Encontrar:** Se o dado não puder ser encontrado e indexado na web, ele não existe;
- **Reutilizar:** Se o dado não estiver aberto e em formato compreensível por máquina, então ele não pode ser reaproveitado;
- **Compartilhar:** Se algum dispositivo legal não permitir a reuplicação do dado, então ele não empodera o usuário.

Desenvolvidas a partir dos oito princípios fundamentais na abertura de dados, as três diretrizes são uma forma simplificada de informar gestores sobre o tema, por meio de uma estrutura que será lembrada e demandada com facilidade. Apesar de os parâmetros de Eaves oferecerem a vantagem da clareza, os oito princípios descritos abaixo são, segundo o próprio, mais detalhados e ainda melhores. Logo, dados governamentais são considerados abertos se divulgados de uma forma que contemple os seguintes princípios (OGWG, 2007):

- **Completo:** Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso;
- **Primário:** Os dados são aqueles coletados na fonte, com o nível mais alto possível de granularidade, e não em formas agregadas ou modificadas;
- **Oportuno:** Os dados são disponibilizados o mais rápido possível para preservar seu valor;

- **Acessível:** Os dados estão disponíveis para a maior variedade de usuários possível, e para a maior variedade de finalidades possível;
- **Processável por máquina:** Os dados são razoavelmente estruturados para permitir o processamento automatizado;
- **Não discriminatório:** Os dados estão disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de registro ou requerimento;
- **Não proprietário:** Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhuma entidade detenha controle exclusivo;
- **Sem licença:** Os dados não estão sujeitos a nenhuma restrição de direito autoral, patente, marca comercial ou regulamento de segredo comercial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e privilégios podem ser permitidas.

Assim, resta evidente que a abertura dos dados amplia o alcance das informações a diversos setores da sociedade, desde outras instituições, perpassando por acadêmicos e estudiosos, e até mesmo a própria Administração Pública. Esse movimento não apenas fomenta frentes de controle democrático, como a participação cidadã, a efetividade e eficiência dos serviços governamentais e a medição de impacto das políticas públicas, como também incentiva a construção de novos conhecimentos gerais a partir da combinação de fontes de dados (W3C BRASIL, 2011).

Com relação ao Brasil, a ampla gama de legislações vai ao encontro dos conceitos apresentados, entretanto, não se observa a cultura de publicação de dados em formato aberto e, mesmo quando acontece, mostra-se falha em sua infraestrutura. As boas práticas encontradas nacionalmente são, majoritariamente, de cunho privado, valendo mencionar o **Brasil.IO**, que trata e republica, em formato amigável, informações produzidas ou custodiadas pelo poder público, porém que possuem problemas de acessibilidade. A iniciativa é um bom exemplo de como dados podem ser mais bem aproveitados se cumpridos certos padrões de qualidade, como a leitura por máquina e a visualização estruturada.

3 AÇÕES DE TRANSPARÊNCIA NO MPRJ

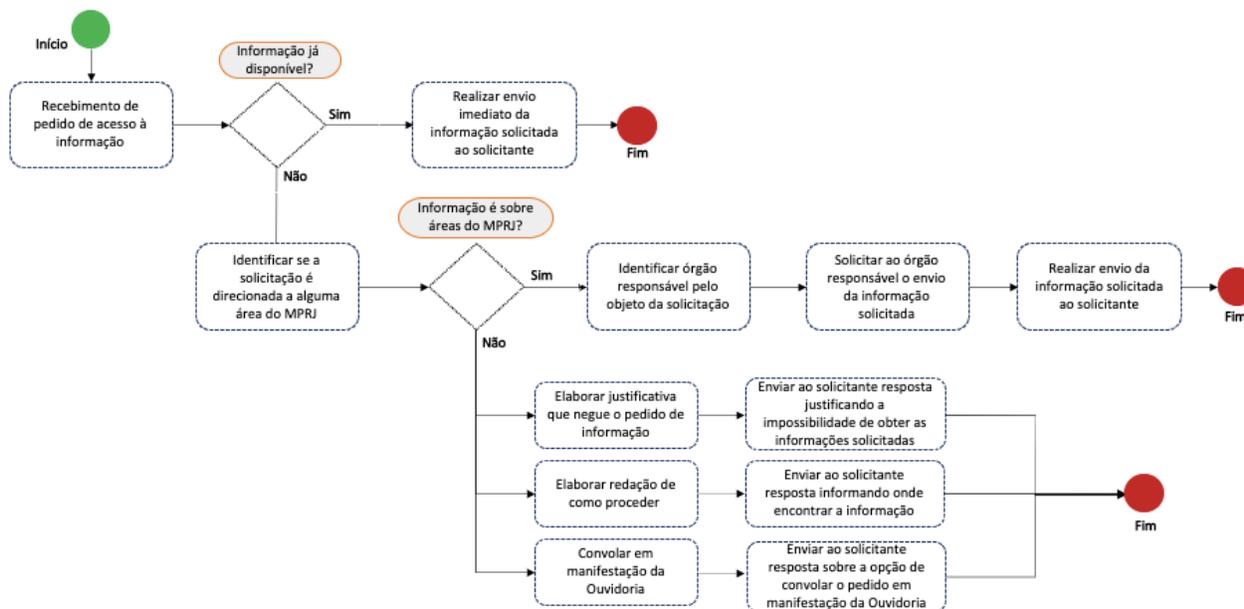
Tendo em vista o objetivo de elaborar de uma proposta de aprimoramento da transparência do MPRJ, foi indispensável entender o atual *modus operandi* da gestão da transparência na casa, por meio do levantamento do fluxo de elaboração e divulgação de informações pelas vias das transparências passiva e ativa – a última, com recorte na atividade-fim da instituição, bem como identificar outras iniciativas voltadas para a divulgação de informações institucionais ao público geral. Os mapeamentos foram orientados por entrevistas com os inúmeros atores envolvidos, e a presente seção busca compilar os principais aspectos identificados nesses processos.

3.1 DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA – FLUXO DE INFORMAÇÕES NO MPRJ NOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO PELOS CIDADÃOS

No MPRJ, a transparência passiva recebe efetiva aplicabilidade através do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), disposto tanto em ambiente físico, na sede da instituição, quanto em ambiente virtual, no Portal da Transparência. O serviço ocorre a partir da provocação externa, seja por pessoa física ou jurídica à Ouvidoria/MPRJ, com solicitação de acesso à informação ao MPRJ, que então elabora resposta em atendimento. A estrutura do SIC é definida pelas diretrizes do Manual do Portal da Transparência do Ministério Público, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Portanto, ao receber um pedido de acesso à informação, existem quatro formas de atuação, por parte da Ouvidoria/MPRJ, que podem ser desencadeadas: **(i)** caso a informação solicitada já exista e esteja disponível, a resposta será disponibilizada imediatamente e conterà orientações ao solicitante sobre onde encontrá-la; **(ii)** caso a informação solicitada não esteja disponível, o pedido será encaminhado ao órgão responsável pelo objeto da solicitação; **(iii)** caso o pedido ultrapasse o âmbito da instituição, poderá ser negado, ou ainda, se possível, será indicada a entidade responsável pela informação, e, por fim, **(iv)** caso a solicitação seja afeta ao MPRJ, contudo, não seja tratável em sede da LAI, poderá então ser convolada em uma manifestação para a própria Ouvidoria. A Figura 1, abaixo, estrutura as macroatividades exercidas pela Ouvidoria do MPRJ ao receber um pedido de acesso à informação via SIC.

Figura 1 – Fluxograma das macroatividades do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) na Ouvidoria do MPRJ



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

Adiante será explorada a atual forma de distribuição interna dos pedidos de acesso à informação, quando se tratar do contexto descrito no item **(ii)**, ou seja, quando as demandas versam sobre áreas do MPRJ, porém, as informações não estão prontamente disponibilizadas ao público e carecem de um tratamento mínimo para serem enviadas em resposta. Essa análise busca identificar os possíveis caminhos que a solicitação percorre até ser atendida, e como poderiam ser aprimorados.

É dever da Ouvidoria identificar as áreas do MPRJ afetas ao objeto do pedido de informação e encaminhá-las ao setor responsável, distinguindo-as quando se tratar de órgãos vinculados diretamente à estrutura do Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. É possível também acionar os Centros de Apoio Operacional (CAO), pela via da própria Ouvidoria, pela Assessoria Executiva ou, mais raramente, pela Secretaria-Geral do MPRJ para atendimento à solicitação. De maneira geral, não há atos normativos que estabeleçam o procedimento a ser adotado para produção de resposta, restando facultado a cada setor adotar a forma que entender mais adequada. No tocante aos prazos, a instituição segue a legislação – são 20 dias para oferecer a réplica, contados a partir da data de recebimento do pedido de acesso à informação, e prorrogáveis por mais 10 dias. Na hipótese de esse prazo não ser suficiente, o pedido poderá ser respondido parcialmente, com a devida justificativa, ou ainda, negado.

Na etapa final, na qual efetivamente é respondida a solicitação, há limitações que norteiam o envio dessa resposta. Não existe atualmente no MPRJ um controle sobre o conteúdo das informações divulgadas por meio da transparência passiva, e isso, por si só, gera prejuízos na efetividade do serviço prestado em âmbito de SIC. Sem esse controle, torna-se impossível a antecipação no fornecimento de dados que são recorrentemente demandados.

Por fim, o levantamento evidenciou que grande parte dos pedidos de acesso à informação versam sobre questões pontuais e individuais. Em geral, são buscas por certidões ou processos específicos, e pedidos que exigem uma produção de dados mais complexa são raros. Além disso, há o presumível risco de surgirem aparentes contradições nos dados enviados, visto que são produzidos por diferentes setores, de forma autônoma e sem a prática de dispor de notas metodológicas.

Pelas razões expostas, fica clara a possibilidade de aprimoramento do fluxo de produção de respostas às solicitações de acesso à informação, sobretudo por meio de mecanismos que centralizem essas movimentações, visto que, na falta de uma gestão centralizadora, situações controversas tendem a se repetir. Seria o caso, por exemplo, do estabelecimento de protocolos padrões nas tramitações, de modo a reduzir esse processo em menos etapas e setores. Além disso, agrupar os produtos gerados a partir da transparência passiva garantirá maior controle ao MPRJ sobre os dados expostos, e pode ainda, idealmente, culminar em um banco de dados com o material produzido, tal como acontece no *site* do Governo Federal, que disponibiliza uma base de dados com o conteúdo das respostas fornecidas no âmbito do SIC. Deter um banco público como esse reduziria a demanda ou, pelo menos, permitiria antecipar respostas aos pedidos mais frequentes, reduzindo os recursos empregados nessa área.

3.2 DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Conforme mencionado, a transparência ativa se caracteriza pela disponibilização, de maneira espontânea ou forçada – mediante cumprimento legal –, de informações sobre uma entidade. Esse processo pode ocorrer por vias distintas e, por esse motivo, o levantamento do fluxo de divulgação pela transparência ativa foi dividido em três fases: (i) do processamento do conteúdo referente à atividade-fim divulgado pelo Portal da Transparência do MPRJ, (ii) dos relatórios regulares produzidos no MPRJ com dados sobre a atividade-fim e (iii) de outras iniciativas para promoção da transparência institucional.

3.2.1 Portal da Transparência: Gestão de informações sobre Atividade-fim

O advento da Lei de Acesso à Informação (LAI) determinou, de maneira objetiva, o conteúdo dos dados públicos, ou seja, aqueles que devem ser necessariamente disponibilizados por entidades da Administração Pública. Para garantir a aplicabilidade dessa lei, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou as Resoluções CNMP nº 86/2012, 89/2012 e 105/2014, e o Manual do Portal da Transparência dos Ministérios Públicos, regulamentando o Portal da Transparência de todas as unidades. Os dispositivos convergem para a implementação de um padrão geral na interface do Portal da Transparência, visando a fluidez na navegação e no diálogo com a sociedade. No entanto, como será analisado, é necessário que se avalie o quão satisfatório é o Portal da Transparência na perspectiva do consumo de dados pelo usuário, em outras palavras, significa repensar o enquadramento que é feito do gerenciamento dos Portais da Transparência, pelo que é legalmente exigido. A presente seção é um esforço inicial de mapeamento com abrangência somente no tocante à atividade-fim do MPRJ.

O Portal da Transparência do MPRJ obteve a melhor classificação no segundo semestre de 2019 pelo *Transparentômetro*, que é um mecanismo de avaliação dos Portais das unidades do Ministério Público, elaborado pelo CNMP. Essa pontuação é baseada no percentual de cumprimento das exigências do CNMP, e a colocação “Excelente” equivale à faixa de 95% a 100% de atendimento. Entretanto, essa ferramenta avalia de forma categórica, e não aponta aspectos qualitativos, restando verificar somente o atendimento quanto à disposição ou não das informações, tal qual exigidas pelas normativas; sem, contudo, levar em conta iniciativas próprias que poderiam vir a aprimorar o processo de consumo da informação. Posto isto, dentro do tema “Atividade-Fim” é exigida a disposição dos seguintes subitens:

1. Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) Firmados;
2. Estudos e Levantamentos Estatísticos sobre sua atuação;
3. Relação de membros participantes de conselho e assemelhados externos à instituição;
4. Recomendações Expedidas;
5. Audiências Públicas realizadas;
6. Registro de procedimentos preparatórios com seu andamento no MP;

7. Procedimentos de Investigação Criminal e seus andamentos no MP;
8. Inquéritos Cíveis e seus andamentos no MP;
9. Inquéritos Policiais e seus andamentos no MP;
10. Dados e estatística da movimentação processual por unidade;
11. Respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

Entender a forma de alimentação dos subitens auxilia a compreender o fluxo de informações no Portal da Transparência. Dentre os onze elencados, existem seis que são atualizados de forma similar, por meio de consulta automatizada ao sistema do Módulo Gestor de Processos (MGP/MPRJ), pode-se dizer que com atualização quase em tempo real, são eles: “TAC Firmados”; “Recomendações Expedidas”; “Registro de procedimentos preparatórios com seu andamento no MP”; “Procedimentos de Investigação Criminal e seus andamentos no MP”; “Inquéritos Cíveis e seus andamentos no MP”; e “Inquéritos Policiais e seus andamentos no MP”. Os subitens restantes são atualizados manualmente, cada qual possui um setor responsável pelo domínio das informações e gestão de seu conteúdo, e a atualização do portal ocorre somente mediante provocação desses setores à Gerência de Portal e Programação Visual (GPPV/STIC), que apenas faz o *upload* do conteúdo no portal.

Além disso, as atribuições que recaem sobre o Portal da Transparência do MPRJ estão dispersas na instituição, dada a identificação de diversos órgãos envolvidos no fluxo de produção, manutenção, alimentação e monitoramento do Portal. As principais responsabilidades foram detectadas da seguinte maneira:

1. **Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**, com a função de estabelecer diretrizes gerais, requisitos mínimos e padrão uniforme para o Portal, e posteriormente avaliá-los com base nos quesitos preestabelecidos;
2. **Auditoria-Geral do MPRJ**, com a função de verificar aspectos gerais, dentre eles, o cumprimento das determinações do CNMP;
3. **Secretaria de Tecnologia de Informação e de Comunicação (STIC/MPRJ)**, com a função de oferecer a infraestrutura tecnológica e as manutenções necessárias para disponibilizar o Portal da Transparência na *internet*;
4. **Gerência de Portal e Programação Visual do MPRJ (GPPV/STIC/MPRJ)**, com a função de realizar os *uploads* no Portal da Transparência, quando provocado;
5. **Diferentes Unidades do MPRJ**, como órgãos gestores de conteúdo, com a função de produzir informação sobre a sua área de atuação, para serem incorporadas ao Portal da Transparência.

A grande quantidade de atores envolvidos no processo, distintos atos normativos e atribuições pulverizadas, sem que haja um órgão de visão sistêmica, com a função de integração e de coordenação do todo, tudo isso gera a descentralização na gestão da informação, o que pode afetar, em última instância, a qualidade das informações do Portal da Transparência. Isso ocorre por algumas razões: em relação aos subitens incorporados automaticamente, não há um controle preciso do conteúdo capturado, isso porque cada órgão alimenta o sistema MGP com informações relativas à sua área de atuação, ao seu tempo e ao seu modo, não havendo rigor no controle para que sejam informações compreensíveis e prezem pela fidedignidade dos dados; no tocante aos subitens de alimentação manual, é exigida ativamente a provocação para inclusão e/ou atualização de conteúdo, caso contrário, o Portal permanece desatualizado. Na hipótese de esses processos serem executados de forma imprecisa ou não ocorrerem, informações equivocadas ou ambíguas serão reproduzidas na plataforma.

Outra razão que interfere nesse processo é a possibilidade de divulgar dados aparentemente contraditórios. Isso porque, conforme exposto anteriormente, é possível, por exemplo, que uma informação divulgada através da transparência passiva seja diferente daquela disposta pela via da transparência ativa, o que pode levar o usuário a desacreditar as informações disponibilizadas. Se isso ocorre, não significa, necessariamente, que há equívoco nos dados, porque esse é um risco até previsível, uma vez que as informações são elaboradas por órgãos distintos, que utilizam diferentes metodologias de cálculo dos dados, bases de dados com diferentes parametrizações e outros pormenores técnicos, além de muitas vezes não haver interação entre eles. Nesse sentido, vale mencionar que o CENPE/MPRJ, antevendo essas questões, e considerando evitar esses contratemplos após a disponibilização dos dados, preparou os relatórios do Projeto Farol com seções que detalham a metodologia de cálculo para construção dos dados apresentados.

3.2.2 Relatórios regulares produzidos no MPRJ com dados sobre a atividade-fim

Para além da divulgação realizada por meio do Portal da Transparência, o MPRJ produz e publica regularmente relatórios no formato da transparência ativa. Os documentos são uma forma de quantificar o trabalho ministerial para fins de gerenciamento interno e prestação de contas à sociedade, visto que são públicos. Assim, buscou-se elencar os principais setores da casa que desenvolvem produtos com dados sobre a atividade-fim.

3.2.2.1 Corregedoria-Geral do MPRJ (CGMP)

A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Dentre suas atribuições, importa o dever de remeter ao Procurador-Geral de Justiça, na primeira quinzena de fevereiro, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e das Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior. Esses documentos anuais são ainda publicados na *internet*, na página da CGMP, são eles: **(i)** o relatório anual e **(ii)** o anuário estatístico.

Tanto o relatório anual quanto o anuário estatístico apresentam números brutos distribuídos por Promotoria ou por Procuradoria de Justiça. O primeiro, divulga o quantitativo dos feitos recebidos e devolvidos; enquanto o segundo, compreende números da atuação extrajudicial e judicial, ciências, recursos interpostos e outras atividades realizadas no âmbito dos órgãos de execução. Apesar de serem documentos que apresentam dados, ambos são divulgados somente no arquivo de formato PDF.

3.2.2.2 Centro de Apoio Operacional (CAO)

Os Centros de Apoio Operacional (CAOs) são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, e objetivam atender a totalidade dos órgãos de execução com atuação junto ao Tribunal de Justiça, provendo suporte ao membro. Além de diversas atribuições voltadas para subsidiar as Promotorias e Procuradorias de Justiça, cabe também aos CAOs o desenvolvimento e envio trimestral ao Subprocurador-Geral de Justiça de relatórios de atividades da sua respectiva área.

O desenvolvimento e apresentação do documento é de livre escolha de cada coordenador de CAO, em razão da autonomia que possuem e de lacuna normativa que imponha padronização. Em geral, eles são gerados com o auxílio de órgãos que possuem conhecimento técnico para realizar extrações do sistema MGP, ou por meio de bases de dados elaboradas internamente. Para este artigo, foram estudados os relatórios de atividades encontrados na página de cada CAO na *intranet*, e foi estabelecido diálogo via e-mail com os Centros para entender a maneira como são elaborados.

A leitura dos relatórios evidenciou que existe considerável discrepância nas informações apresentadas, possivelmente reflexo da falta de rigidez em suas elaborações. Enquanto alguns possuem informações com dados estruturados, outros dispõem números brutos das atividades realizadas em determinado período. Em ambos os casos, não são oferecidos instrumentos que explorem, de maneira aprofundada, os resultados da atividade-fim de sua atribuição. Nesse sentido, o Projeto Farol propõe demonstrar a importância da utilização de ferramentas técnicas que possibilitem aferir e comparar, de maneira objetiva, os resultados das Promotorias de Justiça, por meio da utilização de indicadores de resultados, desenvolvidos especificamente para essa finalidade. A metodologia de cálculo utilizada pelo Farol, aprovada pelo Comitê Gestor de Sistemas de Informação (CGSI/MPRJ), nos dias 21 e 28 de agosto de 2020, é uma maneira de estabelecer uma referência na construção de futuros indicadores para as Promotorias de Justiça, superando, portanto, o desafio na padronização da análise dos dados sobre a atividade-fim do MPRJ.

3.2.3 Outras iniciativas de promoção da Transparência no MPRJ

Existem ainda outras iniciativas voltadas para a transparência desenvolvidas pelo MPRJ, que objetivam divulgar informações consideradas de relevante interesse social para a maior audiência possível. O Quadro 1 abaixo compila trabalhos identificados de diversos assuntos para além da atividade-fim do MPRJ, com um ponto em comum: objetivam a difusão de informações para a sociedade. A seguir:

Quadro 1 – Outras iniciativas de promoção da transparência no MPRJ

Órgão do MPRJ	Produto	O que promove?
Coordenadoria de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento (CADG/MPRJ)	<i>In Loco</i>	Plataforma de mapas interativos criada pelo MPRJ, permitindo ao usuário visualizar e sobrepor dados geográficos de diversos assuntos, realizar buscas e dispor de diversas informações.
	MPRJ Digital	Ferramenta que desenvolve visualizações de dados e indicadores, disseminando conhecimento e estimulando a interação entre múltiplos grupos de usuários da sociedade, colaborando no desempenho e otimização do trabalho do Promotor de Justiça.
Laboratório de Inovação (Inova/MPRJ)	IMPACTA	Propostas para explorar e testar programas de inovação aberta para governos. Objetiva chegar ao nível máximo de conformidade com os padrões de dados de contratos abertos da <i>Open Contracting Partnership</i> (OCP).
	Bússola	Monitoramento dos acordos firmados entre o Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA/MPRJ) e a CEDAE para retomar as ações de recuperação da Baía da Guanabara. O monitoramento dos indicadores selecionados também deve estar disponível para a sociedade civil, favorecendo o controle social das políticas ambientais no estado.
Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE/MPRJ)	Cockpit de dados	Compilado de iniciativas voltadas para a transparência e informações sobre a produção de dados do GATE. Contém painéis como o RADAR, com resultados das análises de superfaturamento realizadas pelo GATE, o GATE Prodata, cujo objetivo é solidificar a cultura de coleta de dados e gestão do conhecimento, e informações extraídas do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) sobre os relatórios técnicos produzidos pelo órgão.
CAO Consumidor e Contribuinte	Consumidor Vencedor	Acesso aos cidadãos a informações sobre vitórias obtidas na defesa coletiva dos consumidores.
	Fiscal Cidadão	Acompanhamento mais de perto, por parte dos consumidores, sobre a atuação do MPRJ, informando-se sobre as decisões que já estão valendo e fiscalizando seu cumprimento.
CAO Cidadania	Cidadão Gestor	Divulgação de conhecimento focado na atuação que o MPRJ vem desempenhando na defesa do patrimônio público dos entes federativos sujeitos à sua intervenção. Dessa maneira, busca-se estimular que todos perquiram, reflitam e dialoguem sobre as questões que este tema levanta, como a correção do emprego de verbas públicas, além das necessidades e anseios em termos de políticas públicas passíveis de serem implementadas nestes espaços.
	Edificando o Controle Externo	Ferramenta tecnológica para colaborar na estruturação do controle interno dos municípios fluminenses e, assim, estimular a transparência e o controle social e fortalecer o controle externo da Administração Pública.
Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA/MPRJ) e CAO Meio Ambiente e Patrimônio Cultural	Rede Ambiente Participativo (RAP)	Portal institucional criado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) para ampliar o acesso à informação e propiciar meios de participação pública na avaliação dos impactos ambientais.

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

Os produtos são iniciativas sólidas para formação de conhecimento sobre o MPRJ, mas, por estarem dispersos e possuírem distintas formas de acesso, acabam não atingindo uma audiência significativa. Além disso, ressalvados os produtos do CAO Consumidor e Contribuinte, nenhuma dessas iniciativas listadas fomenta a transparência dos dados relativamente à atividade-fim do *Parquet*. Por essa razão,

mais uma vez o Projeto Farol se apresenta como uma solução para superar o desafio da dispersão de informações, ao propor a consolidação e divulgação de dados da atividade-fim de forma ordenada e estruturada, com elevado grau de consumo, e por meio de uma estrutura que auxilia no entendimento das principais métricas sobre a atuação judicial do MPRJ dentro do Sistema de Justiça Criminal.

4 PONTOS DE APRIMORAMENTO

A partir da identificação dos movimentos de promoção da transparência no MPRJ, buscou-se elencar aspectos cujo aprimoramento confirmaria a aspiração ministerial de ser uma unidade de referência na transparência da gestão pública, colaborando, ainda, para a compreender a atuação judicial da instituição como parte de um sistema mais complexo. Dessa maneira, o presente artigo coloca em evidência os procedimentos da instituição na prestação de informações para a sociedade, e demonstra que, apesar de satisfazerem as diretrizes legais, ainda podem ser incrementados.

Com o foco voltado para o conceito de abertura de dados e de seus princípios, foram encontrados, pelo menos, onze itens que merecem particular atenção. Uma vez listados, eles foram categorizados em três eixos para fins didáticos: Gestão, Estrutura e Comunicação. O Quadro 2 a seguir contém os critérios utilizados para definir as categorias e os pontos de atenção compreendidos.

Quadro 2 – Pontos de aprimoramento categorizados

Categoria	Crítérios para a categorização	Pontos que poderiam ser aprimorados
Gestão	Pontos de atenção que de alguma forma se referem à estrutura organizacional do MPRJ, considerando as competências e atribuições dos órgãos, bem como seus protocolos de atuação e seus processos de trabalho.	Ausência de um órgão gestor com função integradora capaz de concentrar e monitorar o conteúdo de todas as informações prestadas pelo MPRJ em seus diversos canais de comunicação.
		Ausência de protocolos formais escritos que padronizem a regular tramitação dos pedidos de acesso à informação.
Estrutura	Pontos de atenção que se referem à estrutura, formato, conteúdo e regras de negócio associados aos dados e informações disponibilizados. São cenários que demandam mudanças na higienização das bases, em seu tratamento, no conteúdo divulgado, e outros aspectos de como as informações são disponibilizadas.	Relatórios não legíveis por softwares estatísticos.
		Planilhas com baixa periodicidade.
		Múltiplos arquivos dificultam a visão da evolução temporal.
		Ausência de planilhas auxiliares (Ex.: dicionário de dados e notas metodológicas).
		Ausência de padronização no conteúdo nos Relatórios de Atividades.
Comunicação	Pontos de atenção referentes à atual estrutura ou conteúdo disponibilizado pelo MPRJ na <i>internet</i> .	Relatórios da CGMP e dos CAOs disponíveis para download apenas em formato PDF.
		Ausência de padronização no conteúdo disposto nas páginas.
		Necessidade de conhecimento prévio sobre nomenclaturas jurídicas e estrutura organizacional do MPRJ para encontrar informações.
		Informações de relevante interesse social dispersas (Ex. plataforma, painel, aplicativo).

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ.

Os itens elencados pretendem ser autoexplicativos, porém, detalhá-los e fornecer exemplos é fundamental na construção de um processo de melhoria. Assim, devem ser compreendidos como:

GESTÃO

- 1. Ausência de um órgão gestor com função integradora, capaz de concentrar e monitorar o conteúdo de todas as informações prestadas pelo MPRJ em seus diversos canais de comunicação:** Não foi detectado no mapeamento um setor com atribuição de gestão e integração de todos os órgãos com responsabilidades pontuais. Em última instância, essa brecha pode causar ineficiência no serviço;
- 2. Ausência de protocolos formais escritos que padronizem a regular tramitação dos pedidos de acesso à informação:** O MPRJ não possui ato normativo que defina como devem tramitar os procedimentos para elaboração de respostas aos pedidos de acesso à informação. Essa lacuna pode gerar o fornecimento de informações aparentemente contraditórias, inverídicas ou até mesmo ineficientes;

ESTRUTURA

3. **Relatórios não legíveis por softwares estatísticos:** Algumas das bases de dados disponibilizadas por vias de transparência ativa possuem uma estrutura limitada, por exemplo, com células mescladas, que impossibilitam a leitura por *softwares* estatísticos;
4. **Planilhas com baixa periodicidade:** Planilhas publicadas com baixa periodicidade, por exemplo, planilhas anuais tendem a ser menos reutilizadas, em razão do baixo nível de granularidade;
5. **Múltiplos arquivos dificultam a visão da evolução temporal:** Séries históricas demandam análises superiores a um ano, no entanto, as bases de dados disponíveis não permitem o download por períodos maiores, restando ao usuário o trabalho de empilhá-las;
6. **Ausência de planilhas auxiliares:** Os documentos levantados não possuem informações suficientes para pleno entendimento sobre sua produção. Carecem, portanto, de materiais auxiliares, como: notas metodológicas, dicionários de dados, glossários, entre outros;
7. **Ausência de padronização no conteúdo dos Relatórios de Atividades:** Elevado grau de variação no conteúdo dos Relatórios de Atividades dos CAOs e pouco aprofundamento aos resultados obtidos pela atividade-fim;
8. **Relatórios da CGMP e dos CAOs disponíveis para download apenas em formato PDF:** Relatórios disponibilizados somente em formato PDF, sem disponibilização dos dados em formato aberto;

COMUNICAÇÃO

9. **Ausência de padronização no conteúdo disposto em cada página:** O conteúdo disponibilizado nas variadas páginas no sítio do MPRJ é altamente inconstante. Cada setor pode inserir em sua página na *web* diversas informações que julguem relevantes, sem considerar o grau de dificuldade do usuário para encontrar as informações;
10. **Necessidade de conhecimento prévio sobre nomenclaturas jurídicas e estrutura organizacional do MPRJ:** A atual estrutura do sítio do MPRJ exige do usuário prévio conhecimento sobre diversas nomenclaturas internas, para que possa navegar. Dentre elas, destaca-se a necessidade de entender os conceitos de “Núcleo de Atuação”, de “Centro de Apoio Operacional”, ou ainda, das atribuições “cível”, “criminal”, “cidadania” e outras;
11. **Informações de relevante interesse social dispersas:** Muito já foi feito com objetivo de dar transparência aos feitos ministeriais, entretanto, os canais de divulgação não possuem acesso fácil e intuitivo, obrigando o usuário a navegar por diversas páginas até finalmente encontrar a informação.

Como forma de evitar alguns dos desafios apontados, os relatórios do Farol contam com diversas informações auxiliares. Dentre essas, há o detalhamento do fluxo do sistema de justiça criminal e das atribuições das Promotorias de Justiça dentro desse sistema, como esforço para ajudar o cidadão comum, que desconhece termos técnicos, a melhor compreender a atuação judicial do MPRJ.

No entanto, ampliar a transparência de qualquer instituição requer tempo. Santarem Segundo (2018) aponta que é essencial compreender que o processo de aperfeiçoamento é cultural, gradual e progressivo; e é imperativo, constituir uma cultura de publicação de dados, levando ao conhecimento de todos da instituição o ideal de divulgar dados de forma aberta e conscientizando que esse tema deve ser rediscutido frequentemente, além de sensibilizar os envolvidos no processo de que uma gestão com esse foco pode beneficiar a instituição. É entender que muito além de colocações em *rankings*, a transparência serve como ferramenta de gerenciamento para aumentar a eficiência da entidade.

5 PROPOSTA DE APRIMORAMENTO DA TRANSPARÊNCIA

A proposta de aprimoramento da Transparência do MPRJ compreende a entrega de dois produtos: a **plataforma MPRJ Digital** e um **protocolo de alimentação**. Ela foi desenvolvida a partir de debates conduzidos pelo Centro de Pesquisas (CENPE/MPRJ) com outras unidades, a mencionar: a Coordenadoria de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento (CADG/MPRJ), Secretaria de Tecnologia de Informação e de Comunicação (STIC/MPRJ), Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE/MPRJ), Laboratório de Inovação (Inova/MPRJ), e o CAO Cidadania, visando compreender melhor as necessidades, oportunidades e limitações institucionais. Após as discussões iniciais, foi firmada parceria entre a CADG/MPRJ, que já apresentara preocupação anterior em realizar a transparência efetiva de seus produtos e o CENPE/MPRJ.

O trabalho colaborativo de concepção do produto levou em consideração, além dos aspectos levantados no decorrer do presente artigo, a imprescindibilidade no aprimoramento dos mecanismos de transparência e singularidades do cenário atual do MPRJ, relevantes para a idealização da proposta, como, por exemplo, a possibilidade de execução do projeto em seu formato piloto ainda no corrente ano, a facilidade de sua implementação e o impacto na qualidade das informações disponibilizadas pela casa.

Posto isto, optou-se pela elaboração de um planejamento para abertura de dados, cujo pontapé inicial se deu com a construção de uma única plataforma para divulgação de informações ministeriais, intitulada MPRJ Digital. A proposta, que será detalhada a seguir, consiste em criar um canal centralizador para apresentar ao público externo diversas iniciativas institucionais sobre variados temas, inclusive com um repositório de dados em formato aberto.

Além disso, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, órgão da Controladoria-Geral da União (CGU), em seu Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (2020), aponta para a criação de um ambiente único, para inventariar os dados de uma instituição, como o primeiro passo em direção ao processo de abertura de dados. Esse levantamento é fundamental para a governança de da-

dos, pois promove a integração entre diversos setores, garante maior consistência aos dados e permite o seu controle. Vale mencionar ainda que esse último benefício está diretamente ligado à implementação da Lei Geral de Proteção de Dados – a LGPD (Lei nº 13.709), dada a necessidade de conhecer os dados tratados de uma organização para, então, aplicar as medidas legais.

5.1 PLATAFORMA MPRJ DIGITAL

Previamente ao início do eixo transparência do Projeto Farol, já havia na CADG/MPRJ o interesse em desenvolver uma estrutura de transparência para seus próprios produtos e dados, que fosse efetiva e elaborada sob a perspectiva da *Accountability*, provendo aos cidadãos, de forma ética e responsável, informações adequadas para elucidação do trabalho realizado no órgão em questão. Com efeito, foi proveitoso quando surgiu a oportunidade de ampliar o escopo dessa iniciativa, que originalmente iria dispor de conteúdo somente relativo à CADG/MPRJ, para então estruturar uma plataforma de divulgação institucional, que desse transparência a todos os setores da casa que trabalham com dados.

A plataforma, desenvolvida pela CADG/MPRJ, contou com o auxílio pontual do CENPE/MPRJ. Dentre as atividades executadas, vale mencionar que foi realizado o mapeamento do problema, de ideias e possíveis soluções; foram identificadas as primeiras bases de dados para compor o repositório de dados, e ainda, foi elaborado um plano de design e o fluxo instrumental, para divulgação dos produtos mencionados. Por fim, restou a consolidação com a GPPV/MPRJ para exposição de link que redirecione o usuário para a plataforma MPRJ Digital no site do MPRJ e na *intranet*. Foi elaborado, ainda, o protocolo de alimentação, que estabelece regras para incorporação de conteúdo, manutenção e monitoramento do produto.

Assim, a plataforma MPRJ Digital é na prática o ambiente virtual que irá dispor para o público geral as informações institucionais de relevante interesse social e servirá como um portfólio, para catalogar os projetos e iniciativas que a casa vem desenvolvendo, dentre essas, o Projeto Farol, elaborado pelo CENPE/MPRJ e o *Parquet* Digital, desenvolvido pela CADG/MPRJ. Fará também parte da composição da plataforma um repositório de dados em formato aberto, para disponibilização das bases de dados produzidas internamente, e que possam ser divulgadas e reutilizadas livremente pela sociedade, nos termos dos conceitos apresentados. A execução inicial propõe a disponibilização de todas as bases de dados utilizadas durante a elaboração dos relatórios do Projeto Farol dentro do repositório.

5.2 PROTOCOLO DE ALIMENTAÇÃO

O Protocolo de alimentação da plataforma MPRJ Digital, desenvolvido nos moldes de uma proposta de Procedimento de Gestão Administrativa (PGEA) ainda não promulgada, busca, em primeiro lugar, formalizar junto à instituição a implementação da plataforma, e, em seguida, organizar e definir as regras para publicação de informações no sistema, por meio da regulamentação de requisitos para inclusão de bases de dados na plataforma, determinação do fluxo de atualização, estabelecimento da

construção de um repositório de bases de dados, compreendendo os tramites necessários para aprovação e tratamento prévio das bases, entre outros.

A divisão de atribuições foi definida entre poucos órgãos e etapas, e estão detalhadas no Protocolo. A estrutura desenvolvida busca promover a integração intersetorial e o controle sobre as informações publicizadas, evitando, assim, a reprodução de alguns dos desafios apontados. Dentre demais disposições, é determinado que a manutenção e monitoramento da plataforma recairá sobre a CADG/MPRJ, no entanto, a responsabilidade pela atualização e conteúdo publicado ficará a cargo dos órgãos que as detenham.

Com a finalidade de manter um padrão de qualidade, para cada base de dado a ser incorporada no repositório de dados abertos será exigido o preenchimento de requisitos preestabelecidos no protocolo de alimentação, com fins de identificar se o material satisfaz o mínimo necessário para ser considerado “dado em formato aberto”, sob a perspectiva institucional, que será verificado mediante preenchimento do Formulário de incorporação de bases de dados, compreendido no anexo A.

6 CONCLUSÃO

Desde a década de 90 existe uma tendência – e pressão – mundial para divulgação de dados públicos, e nesse contexto a transparência apresentou-se como um meio pelo qual esses dados podem ser oferecidos para a sociedade. Dizer que um governo é transparente significa dizer que há, de fato, uma predisposição para o compartilhamento de suas informações, e, ainda, talvez mais importante, existe o interesse de que a população consuma essas informações. Há algum tempo já foi ultrapassada a ideia de que transparência é a mera disposição de informações na web; atualmente, se não é possível o entendimento, uso, reuso e compartilhamento dos dados, a disponibilização torna-se inócua.

Foi pensando nisso que o Centro de Pesquisas (CENPE/MPRJ), movido pela demanda de aprimorar a transparência do MPRJ e sua relação com a sociedade, definiu esse tema como um dos três eixos de trabalho do Projeto Farol, que propõe analisar o MPRJ como parte integrante do sistema de justiça criminal sob a ótica da atividade-fim, para, então, conhecer o resultado institucional e divulgá-lo de maneira didática e coerente.

A proposta de aprimoramento, elaborada em parceria com a Coordenadoria de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento (CADG/MPRJ), edificou-se na criação da plataforma MPRJ Digital, com *link* direcionável dentro do sítio do MPRJ, alinhada a referências nacionais e internacionais para abertura de dados governamentais, cujos objetivos compreendem a centralização das informações produzidas internamente na casa e a garantia de coesão entre os dados disponibilizados em sede de transparência ativa e passiva.

O Centro de Pesquisas (CENPE/MPRJ) e parceiros esperam que essa iniciativa seja apenas o pontapé inicial no processo de construção da transparência proativa do MPRJ, que contempla a divulgação de dados para além do mínimo legal, tanto em sua forma quanto em seu conteúdo. A proposta abor-

dada no presente relatório pode, e deve, ser polida ao longo do tempo e a sua estrutura permite ainda que sejam desenvolvidas outras medidas para incrementar a qualidade da transparência na instituição. Nesse sentido, o CENPE/MPRJ reitera a sua disponibilidade para continuar trabalhando nessa frente de trabalho e almeja que o movimento de abertura de dados ministeriais seja contínuo, para que então o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) torne-se uma referência a ser seguida, primeiramente pelas demais unidades do MP e, possivelmente por outras esferas da administração pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. Governo Federal. A OGP: como funciona. **Governo Federal**, Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/como-funciona>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Governo Federal. LAI para Cidadãos: busca de pedidos e respostas. **Governo Federal**, Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Governo Federal. A OGP: o que é a iniciativa. **Governo Federal**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017**. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos [...]. Brasília, DF: MPDG, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19357601/do-1-2017-10-17-resolucao-n-3-de-13-de-outubro-de-2017-19357481. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil**. Brasília, DF: MPOG, 2012. Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução CNMP nº 86, de 21 de março de 2012.** Dispõe sobre o “Portal da Transparência do Ministério Público”. Brasília, DF: CNMP, 2012. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2012/Resoluo_n_86_Portal_Transparncia.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução CNMP nº 89, de 28 de agosto de 2012.** Regulamenta a Lei de Acesso à Informação [...]. Brasília, DF: CNMP, 2012. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_89_Alterada_pela_Res._100.2013_e_115.2014.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs).** Brasília, DF: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

EAVES, David. The Three Laws of Open Government Data. **Eaves.ca**, [S. l.], 2009. Disponível em: <https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

MANIFESTO. **Brasil.io**, [S. l.], [20--]. Disponível em: <https://brasil.io/manifesto/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. **Princípios, conquistas e desafios de Governo Aberto no Brasil.** Brasília, DF: [s. n.], 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/092-EVOLU%C3%87%C3%83O-DAS-POL%C3%8DTICAS-DE-GOVERNO-ABERTO-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

OPEN GOVERNMENT WORKING GROUP. **Open Government Data Principles:** the 8 principles of Open Government Data. Sebastopol: OGWG, 2007. Disponível em: https://public.resource.org/8_principles.html. Acesso em: 15 jul. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. Missão, Visão e Valores. **OKBR**, [S. l.], [20--]. Disponível em: <https://www.ok.org.br/sobre/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Governo do Estado. **Lei Complementar nº 106, de 03 de janeiro de 2003.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 2003. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba-503d61032564fe0066ea5b/1f29578c748b110883256cc90049373b?OpenDocument>. Acesso em: 03 dez. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução GPGJ nº 1.838, de 28 de maio de 2013**. Define a estrutura organizacional e administrativa da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: MPRJ, 2013. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/223789/Resolucao_GPGJ_1838_2013.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução GPGJ nº 2.080, de 05 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Procuradoria-Geral de Justiça e dá outras providências. Rio de Janeiro: MPRJ, 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418924/resolucao_2080.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução GPGJ nº 2.181, de 06 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre o Portal da Transparência do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: MPRJ, 2018. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2181.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

SANTAREM SEGUNDO, José Eduardo. Web Semântica, Dados Ligados e Dados Abertos: uma visão dos desafios do Brasil frente às iniciativas internacionais. *In*: ENANCIB, 16. 2015, João Pessoa. **Informação, Memória e Patrimônio**: do documento às redes. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2015. Disponível em: <http://www.ufpb.br/evento/index.php/enancib2015/enancib2015/paper/viewFile/3149/1193>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SANTAREM SEGUNDO, José Eduardo. Web semântica: fluxo para publicação de dados abertos e ligados. **Informação em Pauta**, Fortaleza, v. 3, número especial, p. 117-140, nov. 2018.

WORLD WIDE WEB CONSORTIUM BRASIL. **Manual dos dados abertos**: governo. Traduzido e adaptado de opendatamanual.org. [S. l.]: W3C Brasil, 2011. Disponível em: https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

ANEXO A – Formulário para incorporação de bases de dados

*Este formulário registrará seu nome. Preencha-o.

O intuito deste formulário é auxiliar no mapeamento de bases de dados que serão disponibilizadas no repositório de dados da plataforma MPRJ Digital.

Qualquer dúvida no preenchimento favor contatar centrodepesquisas@mprj.mp.br.

Sobre os responsáveis pela base

O intuito é identificar os principais responsáveis pela base e como ela é utilizada no MPRJ. Este documento deverá ser preenchido por base de dados.

1. Qual órgão responsável pela base/convênio?
2. Qual órgão de origem da base?
3. Qual o meio de transmissão dos dados?
4. Quem é o ponto focal responsável pela base/convênio?

Sobre a base de dados

5. Nome da base de dados
6. Breve descrição da base (qual o objetivo da base? Qual o público-alvo? Qual o recorte temporal?)
7. Existem alguma frente ou projeto de trabalho vinculada a esta base?
8. Descrição da base – sobre os dados (selecionar a opção mais adequada)
 - a. Dados Brutos – Microdados são bancos de dados em que os registros (isto é, as linhas) representam as unidades de coleta mais desagregada. No caso dos Censos demográficos, a unidade de coleta é o indivíduo: um questionário é aplicado a cada pessoa residente no Brasil. Fonte: Centro de estudos da metrópole
 - b. Dados Agregados – Corresponde a agregações ou resumos das informações dos microdados para unidades mais amplas. Podemos, por exemplo, agregar os indivíduos por seto-

res censitários, cada linha representa um setor e cada coluna trará médias ou somas das características dos indivíduos para aquela unidade geográfica. Fonte: Centro de estudos da metrópole

9. Descrição da base – possui identificador único ou chave primária?

Uma chave primária é uma variável ou conjunto de variáveis que identifica unicamente um registro na base e que por isso não pode ser repetido, pois caso contrário, não teria como diferenciar um registro de outro quando fôssemos consultá-los.

10. Descrição da base – dados estão em formato aberto, não proprietário, estável e de amplo uso?

Dados abertos correspondem ao conjunto de dados disponíveis em um formato de especificação aberta, não proprietário, e estruturado, ou seja, que possibilite seu uso irrestrito e automatizado através da web. Além disso, é imprescindível que seja utilizado em formato amplamente conhecido.

11. Descrição da base – os dados estão em qual formato? O mesmo dado pode ser disponibilizado em diversos formatos.

12. Documentos auxiliares para a base – Possui dicionário de variáveis ou modelo de dados?

13. Documentos auxiliares para a base – Possui nota metodológica?

14. Documentos auxiliares para a base – Possui planilhas auxiliares?

15. Documentos auxiliares para a base – Possui outros tipos de documentos explicando a base?

16. Descrição da base – qual a granularidade da base (é a menor unidade que a base pode ser observada)?

17. Quando foi a última atualização da base?

18. Qual a periodicidade de atualização da base?

19. Existe política pública diretamente relacionada a essa base? Qual?

20. Segurança – a base possui conteúdo sigiloso ou dados sensíveis?

21. Segurança – esta base de dados é pública?

22. Segurança – esta base de dados pode ser desidentificada ou anonimizada para publicação?

23. Esta base já foi publicada? Onde?



O FAROL NA PRÁTICA

CAPÍTULO 4

FLUXO DE HOMICÍDIO. ENTRE A RUA E O TRIBUNAL: UMA ANÁLISE DO PROCESSAMENTO DE CASOS DE HOMICÍDIO DOLOSO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Maria Eduarda Lacerda Couto

Julia Guerra Fernandes

Joana da Costa Martins Monteiro

Afonso Cesar Borges da Silva

RESUMO

Este trabalho analisa a produção decisória das instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal, através da análise do fluxo de processamento dos casos de homicídios dolosos ocorridos no estado do Rio de Janeiro em 2015. A análise parte dos registros de ocorrência da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) e acompanha a evolução desses casos dentro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), de forma a identificar os principais gargalos no processamento dos casos registrados. O primeiro gargalo identificado diz respeito à fase investigativa. Das quase 4 mil ocorrências analisadas, 14,6% foram denunciadas e 20,1% arquivadas pelo MPRJ, após pelo menos quatro anos desde o fato. A maior parte dessas denúncias ocorreram cerca de um ano após o homicídio, sendo raras as denúncias após dois anos. O segundo gargalo foi observado na fase processual, que se inicia com o recebimento da denúncia pelo Tribunal de Justiça. Destaca-se que devido à lógica de preenchimento do banco de dados do MPRJ, em 42% dos casos denunciados, não foi possível encontrar o número de distribuição do processo no TJRJ, impossibilitando assim, o acompanhamento dos resultados da tramitação. Considerando as informações encontradas, foi possível observar que até dezembro de 2019, 70,9% dos casos denunciados receberam sentença de pronúncia; 41,3% foram julgados pelo júri; e 24,4% obtiveram sentença condenatória. Isso significa que até a data de análise, é possível identificar que houve sentença pelo Tribunal do Júri em apenas 3,5% de casos ocorridos em 2015. Ainda que fosse considerada a hipótese otimista de que todos os casos denunciados sem informação percorreram todo o trajeto do fluxo e obtiveram a sentença do tribunal do júri, o percentual de registros de ocorrência de homicídio doloso que receberam sentença do Tribunal do Júri não ultrapassaria 10% do total dos casos, deixando evidente os baixos índices de reposta do poder público a esse tipo de delito.

1 INTRODUÇÃO

A despeito de a Segurança Pública ser frequentemente apontada como um dos problemas centrais do Brasil, o país tem avançado muito pouco para reduzir os índices elevados de violência e criminalidade. Grande parte das críticas e das soluções propostas focam o olhar na atuação das Polícias e muito pouco é estudado e debatido a respeito do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal como um todo. Esse Sistema, que reúne Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Tribunal de Justiça e Administração Penitenciária, é responsável por determinar a punição dos criminosos e dissuadir o cometimento de novos delitos. Essas instituições atuam a partir de atribuições interdependentes e encadeadas, e não têm relações hierárquicas entre si. Diante de uma estrutura social dessa natureza, mostra-se importante e desafiador incentivar a ação integrada, a partir do estabelecimento de práticas e espaços sociais não-hierárquicos de coordenação, capazes de planejar e articular as ações dos atores que compõem a rede (COSTA, 2017). Um dos requisitos fundamentais, para estimular a integração e gerar capacidade de governança, é levantar e analisar informações sobre o funcionamento desse sistema, de forma a avaliar seu trabalho.

Medir o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal no Brasil é um desafio maior do que parece à primeira vista. A sistematização e análise de dados envolvem o acesso a informações de diversas instituições, que operam, em geral, como ilhas e possuem base de dados para administrar seus processos, e não necessariamente para medir seu desempenho. Além disso, cada instituição possui uma lógica própria de contagem e identificação de documentos, o que torna o simples fato de acompanhar o trâmite de procedimentos um processo custoso e nem sempre bem-sucedido.

Este trabalho busca enfrentar esse desafio e lançar luz sobre a produção decisória das instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal, através da análise do fluxo de processamento de casos de homicídios dolosos ocorridos no estado do Rio de Janeiro em 2015. A pesquisa procura, dessa forma, averiguar qual a verdadeira capacidade do poder público de oferecer resposta a esse tipo crime. A escolha por analisar o homicídio doloso se deu devido ao entendimento de que esse é o crime de maior gravidade, uma vez que atenta contra o principal bem jurídico tutelado pelo Estado – a vida (ENASP, 2012). Além disso, os crimes dolosos contra a vida, sendo o homicídio doloso o principal nessa categoria, têm um fluxo de processamento mais extenso, devido à peculiaridade de irem até a fase do júri⁸. Isso torna o estudo um importante elemento para entender o processamento criminal como um todo, uma vez que se dedica a analisar o caminho completo e mais longo do fluxo de justiça criminal (RIBEIRO; MACHADO; SILVA, 2012).

Além do âmbito processual, a importância do recorte se dá devido aos altos índices de mortes violentas observados no país. No contexto global, o Brasil se posiciona como um dos líderes em números absolutos de homicídios, ao passo que representa apenas 3% da população mundial (UNODC,

8 As etapas do fluxo do processamento de homicídio, bem como a fase do júri, serão melhor detalhadas ao longo do trabalho.

2019). Essa realidade fez com que, em 2010, o Ministério da Justiça (MJ)⁹, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) se mobilizassem, através da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), para pensarem estratégias de priorização e ações que visassem à obtenção de melhores resultados na apuração, na denúncia e nos julgamentos para os crimes de homicídio (ENASP, 2012). Apesar de os esforços terem resultado em um incremento no número de denúncias no território nacional, ainda são escassas as pesquisas que tenham informações consistentes sobre o processamento de casos desde o registro do fato até suas fases finais, como a condenação. O presente estudo se apresenta, portanto, como uma forma de suprir essa demanda por análises que abarquem cada etapa do fluxo de justiça criminal, com especial ênfase no trabalho realizado pelo Ministério Público.

Através dos resultados encontrados, foi possível constatar a existência de dois grandes gargalos que influenciam no processamento dos casos de homicídios dolosos ocorridos em 2015 no estado do Rio de Janeiro. O primeiro diz respeito à fase investigativa, na qual, mesmo passados pelo menos quatro anos desde a ocorrência do fato, em apenas 14,6% dos casos 3903 casos registrado no ano de análise, houve o oferecimento de denúncia por parte do Ministério Público. Esses dados complementam a literatura já existente, que evidencia os baixos índices de elucidação e esclarecimento de homicídios¹⁰ no Brasil (MORAES, 2014). Destaca-se a pesquisa realizada por Misse e Vargas (2019) que, ao estudarem os homicídios que ocorreram entre 2000 e 2005 na cidade do Rio de Janeiro, verificaram uma média de 14% de elucidação de casos pela Polícia Civil. O segundo gargalo pode ser observado na fase processual, que se inicia com o recebimento da denúncia pelo Tribunal de Justiça. Destaca-se que devido à lógica de preenchimento do banco de dados do MPRJ, em 42% dos casos denunciados, não foi possível encontrar o número de distribuição do processo no TJRJ, impossibilitando assim, o acompanhamento dos resultados da tramitação. Ao considerar apenas os casos com informação, observa-se que, até dezembro de 2019, 70,9% dos casos denunciados receberam sentença de pronúncia; 41,3% foram julgados pelo júri; e 24,4% obtiveram condenação. Isso significa que até a data de análise, é possível identificar que houve sentença pelo Tribunal do Júri em apenas 3,5% de casos registrados em 2015. Ainda que fosse considerada a hipótese otimista de que todos os casos denunciados sem informação percorreram todo o trajeto do fluxo na primeira instância, o percentual de registros de ocorrência de homicídio doloso que receberam sentença do Tribunal do Júri não ultrapassaria 10% do total dos casos.

9 Atual Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

10 Entende-se por homicídio elucidado aquele em que a autoridade policial constatou, no relatório final do inquérito policial, a autoria e materialidade do crime. Já esclarecido, aquele cuja investigação resultou em denúncia por parte do Ministério Público.

Em termos comparativos, os números aqui encontrados são de magnitude similar aos apresentados em La Rota e Bernal (2014), que analisam o resultado do processamento de 203 mil homicídios dolosos ocorridos na Colômbia, entre janeiro de 2005 e maio de 2012. Os autores calculam uma taxa de denúncias de 10,4%, uma taxa de arquivamento de 42,3% e uma taxa de condenações sobre denúncias de 48,4%¹¹.

Como incremento analítico, além da produção decisória no fluxo de justiça, o presente estudo também calculou os tempos processuais e as variações no processamento dos casos, em específico na fase investigativa, para diversas áreas do estado.

A apresentação deste trabalho está dividida em três seções. Além dessa introdução, a primeira seção discute o Sistema de Justiça Criminal do estado do Rio de Janeiro, as principais instituições que o compõem e os trâmites que envolvem o processamento dos casos na região estudada. Na seção seguinte, apresenta-se a metodologia escolhida para desenvolvimento do estudo e, por fim, na última seção, encontram-se os resultados obtidos através das análises dos casos de homicídios dolosos que ocorreram no estado fluminense em 2015.

2 O FLUXO NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O fluxo de homicídio (VARGAS, 2004) é uma representação da trajetória pela qual o processamento dos casos de homicídio deve tramitar nos órgãos responsáveis, desde o fato ocorrido até o Sistema Prisional. No país, o Sistema de Justiça Criminal abrange órgãos do Poder Executivo e do Judiciário, sendo organizado nas frentes de Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal. É importante ressaltar que as instituições que compõem o fluxo são de responsabilidade majoritariamente estadual, ou seja, não há no país um Sistema de Justiça Criminal nacionalmente unificado. Além disso, há também uma desarticulação entre as instituições do estado, fazendo com que os órgãos atuem e processem seus dados de forma própria, sem que haja uma integração que auxilie o acompanhamento dos casos ao longo de todo o fluxo.

No estado do Rio de Janeiro, a primeira notificação da ocorrência de um caso de homicídio costuma acontecer por meio da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), devido à sua atribuição de realizar o policiamento ostensivo nas ruas e por fazer o atendimento emergencial à população via seus canais telefônicos¹². Dessa forma, ao ser notificada, a instituição deve adotar providências iniciais e

11 Nos EUA, país que tem volume de casos bem menor, através da plataforma do Murder Accountability Project, é possível encontrar uma taxa de elucidação de 58% para os casos de homicídios registrados no país em 2017. Nesse cálculo foi adotada a metodologia transversal, metodologia distinta da utilizada no presente estudo (prospectiva).

12 O 190 é o principal e mais conhecido canal de discagem rápida, no qual a população pode notificar um crime e acionar a Polícia Militar. Apesar de sua popularidade, ele não é a única forma de notificar um caso de homicídio. A notificação pode ser feita, por exemplo, diretamente na Polícia Civil, através de um registro de ocorrência na Delegacia. Ressalta-se, então, que o caso do homicídio pode entrar de diferentes formas no sistema de justiça.

encaminhar o caso para a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ)¹³, que tem a responsabilidade de lavrar o registro de ocorrência (RO). Além disso, a Polícia Civil possui atribuições para apurar todas as evidências relativas ao crime: identificar indícios de autoria e de materialidade¹⁴. A partir do levantamento da PCERJ, é gerado o Inquérito Policial (IP). É nesse momento que se inicia a fase investigativa, ou pré-processual, do fluxo de justiça.

Depois dessa primeira fase, de responsabilidade das organizações policiais, o inquérito policial é então remetido ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), sendo esse o detentor privativo da legitimidade para ajuizar as ações penais públicas no estado. Dentro do MPRJ, o inquérito possui duas formas de finalização: denúncia e arquivamento. Uma vez recebido o inquérito pela Polícia Civil, se o MPRJ entender que o inquérito possui informações suficientes para se oferecer a denúncia, tais como indícios de autoria ou participação e de materialidade¹⁵, os promotores assim o fazem, formalizando-a ao Poder Judiciário. Caso contrário, o inquérito pode ser remetido de volta à PCERJ, a fim de buscar novas informações e produzir mais diligências, retornando ao Ministério Público ao final da atuação da Polícia Civil. Esse ciclo pode ser repetido diversas vezes, como ilustrado na Figura 01. O inquérito poderá ser arquivado, caso o MPRJ entenda não ser possível produzir diligências suficientes para preenchimento dos requisitos da denúncia. Vale ressaltar que existem outras formas de arquivamento, além da insuficiência de indícios. A conclusão do inquérito no Ministério Público finaliza a chamada fase investigativa do fluxo de homicídios no Sistema de Justiça Criminal.

Diferentes de outras tipificações, de acordo com o Código Penal (CP), o crime doloso contra a vida é de interesse social e, portanto, deve passar pela avaliação da própria sociedade, através do Tribunal do Júri¹⁶. Assim, no caso de homicídio, a tramitação no Tribunal de Justiça tem duas etapas, sendo a primeira de Pronúncia e a segunda, de Sentença proferida pelo Tribunal do Júri.

Na etapa de Pronúncia, o juízo designado tem como primeira incumbência a de receber ou rejeitar¹⁷ a denúncia oferecida pelo Ministério Público. Quando o Judiciário a aceita, tem-se início a fase processual do Fluxo de Justiça Criminal. Nela, a Promotoria de Justiça fará a acusação do réu e a Defensoria Pública ou privada fará a defesa. Destaca-se que a etapa da Pronúncia não tem por finalidade julgar o mérito, mas sim avaliar a admissibilidade da acusação, de forma que se justifique o julgamento no âmbito do Tribunal do Júri. Ou seja, nessa etapa é avaliado se existem indícios suficientes para o julgamento de um crime doloso contra a vida. Para isso, o magistrado responsável pode, dentre outros

13 A Polícia Civil é responsável por acionar o Corpo de Bombeiros, sendo o último incumbido de realizar a remoção do Cadáver e transportá-lo para o Instituto Médico Legal (IML).

14 No processo de produção de diligência, destaca-se a atuação do Instituto Médico Legal (IML), através da produção de laudos forenses.

15 Devido às especificidades da investigação de homicídio, esses conceitos podem ser ampliados. A autoria, por exemplo, pode constar tanto um mandante, como um executor.

16 Apesar de buscar ser uma representação da sociedade, a escolha dos membros do júri popular se faz através de um sorteio dentre cidadãos já alistados no Tribunal de Justiça.

17 A rejeição deve ser motivada considerando as hipóteses do art. 395 do Código de Processo Penal. Dentre elas, por exemplo, consta a falta de justa causa para denúncia, ou, mais especificamente, a inexistência de elementos indiciário que embase a existência de crime ou evidência que identifique a sua autoria.

movimentos, realizar oitivas, inquirir testemunhas, requerer apresentação de diligências, com o intuito de, assim, subsidiar o proferimento de uma sentença de Pronúncia ou Impronúncia. Se o magistrado decidir pela impronúncia, poderá o MPRJ apelar, mas caso a sentença de impronúncia seja transitada em julgado¹⁸, via de regra não caberá mais recursos do MPRJ. Vale mencionar, ainda, que o indivíduo, antes considerado réu, continuará à mercê de possíveis acusações futuras sobre o mesmo fato.

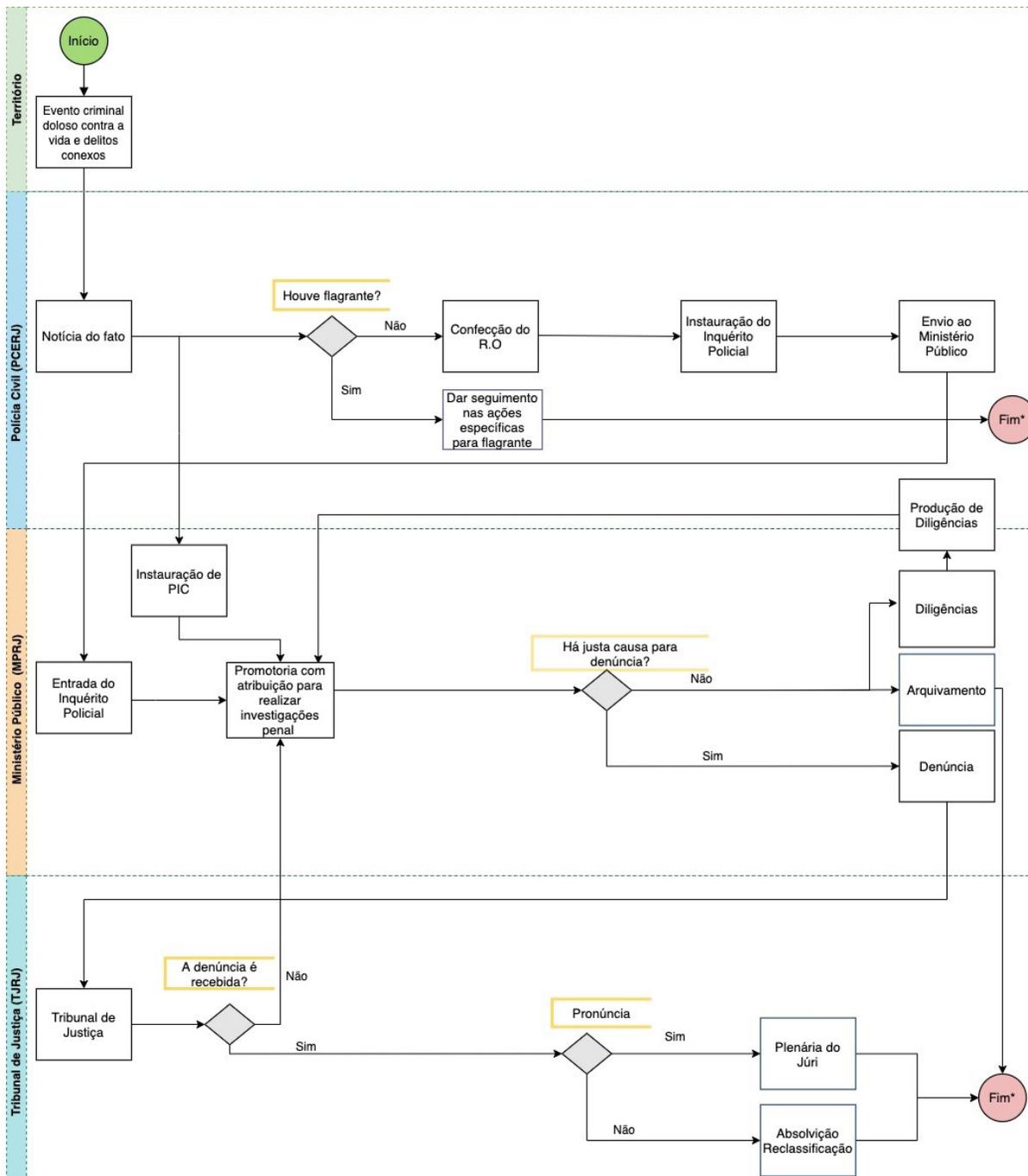
Se a sentença for de pronúncia, o processo será remetido ao Tribunal do Júri, no qual os jurados são expostos, em plenário, ao conteúdo probatório de acusação e defesa, devendo optar pela condenação ou absolvição do réu. Se absolvido e estiver preso temporariamente¹⁹, o réu é liberado; por outro lado, se declarado culpado, o juiz definirá a dosimetria da pena, ou seja, a fixação de cumprimento da pena, adequando-a ao crime e ao autor do crime, a qual será cumprida no Sistema Prisional, quando se dá início a Fase de Execução Penal.

Com o intuito de facilitar a compreensão das fases investigativa e processual do fluxo de Justiça Criminal no estado do Rio Janeiro, a Figura 01 ilustra suas etapas por instituição, tendo como ponto de partida o evento do homicídio doloso.

18 Data na qual a sentença torna-se definitiva, pois dela não cabe mais recurso.

19 Constitucionalmente o indivíduo é considerado inocente até que haja condenação, ou seja, até o trânsito em julgado do seu processo. Porém existe a possibilidade de, ainda na fase policial, o investigado se encontrar preso. São os casos de prisões em Flagrantes, Temporárias ou Preventivas.

Figura 1 – Fases investigativa e processual do fluxo de Justiça Criminal no caso de eventos criminais dolosos contra a vida no estado do Rio de Janeiro



*As finalizações indicadas no fluxo dizem respeito à finalização para fins de elucidação do tema tratado no presente artigo. Podem haver etapas posteriores que não foram incluídas pois ultrapassam o assunto tratado.

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

Feita essa breve explanação sobre o processamento dos casos de homicídio no estado no Rio de Janeiro, a seção seguinte apresenta a metodologia escolhida para análise dos dados do Fluxo de Justiça, explanando as limitações e vantagens da abordagem aqui utilizada.

3 METODOLOGIA

Neste artigo, o foco de análise recai sobre os eventos. O conceito de evento adotado compreende todos os acontecimentos relevantes no processo penal, ou seja, são os marcos na figura do fluxo do Sistema de Justiça (Figura 1). Os eventos estudados são: a ocorrência do homicídio, a confecção de um registro de ocorrência, o oferecimento de denúncia, a promoção de arquivamento, a sentença de pronúncia, a sentença do júri e a extinção ou suspensão do processo. Esses eventos são explorados tanto em seus números absolutos, quanto no que diz respeito ao tempo de processamento.

No que se refere à metodologia escolhida, a literatura existente sobre o assunto destaca três opções de abordagens que podem ser utilizadas para estudar o fluxo de homicídios no Sistema de Justiça Criminal. São elas:

1. **Metodologia prospectiva:** nessa abordagem são analisadas as tramitações dos casos registrados em um determinado período perante os eventos ao longo do tempo. Ou seja, fixa-se um período de início, por exemplo, casos de 2015, e acompanha-se o processamento desses casos até uma data específica. Esse período inicial deve ser definido de maneira que, quando o estudo for realizado, tenha transcorrido tempo suficiente para que sejam cumpridas todas as etapas do fluxo. Esse “tempo suficiente”, apesar de ser uma escolha do pesquisador, precisa ser respaldado com conhecimento processual. A principal vantagem desse método é que, quando analisadas as etapas do fluxo, são considerados sempre os mesmos casos. Ou seja, é possível acompanhar o andamento de cada ocorrência estudada durante todo o fluxo de justiça e, assim, construir taxas de denúncia, arquivamento e condenação. Por outro lado, a metodologia não é capaz de absorver informações sobre a tramitação de outros casos que sejam anteriores ou posteriores ao período selecionado. Além disso, há probabilidade de parte dos inquéritos ainda estar em andamento quando da realização do estudo;

2. **Metodologia retrospectiva:** essa abordagem caracteriza-se por ser o inverso da prospectiva, pois o período inicial é móvel e o final é fixo. Assim, são analisados todos os casos de homicídio em que houve sentença do júri em determinado período, acompanhando sua trajetória de forma retrospectiva. Por definição, a data de ocorrência destes homicídios pode contemplar qualquer período anterior à sentença, assim como a data de oferecimento da denúncia. Como desvantagem, destaca-se que através dessa metodologia, só é possível analisar os casos que chegaram ao fim do processo;

3. **Metodologia transversal:** nessa abordagem, estudam-se todos os eventos que ocorreram em determinado período. Isto é, fixa-se um período e observa-se quantos registros de ocorrências foram lavrados, quantas denúncias foram oferecidas, quantas sentenças foram proferidas, etc. A principal vantagem dessa metodologia é trazer uma visão sobre

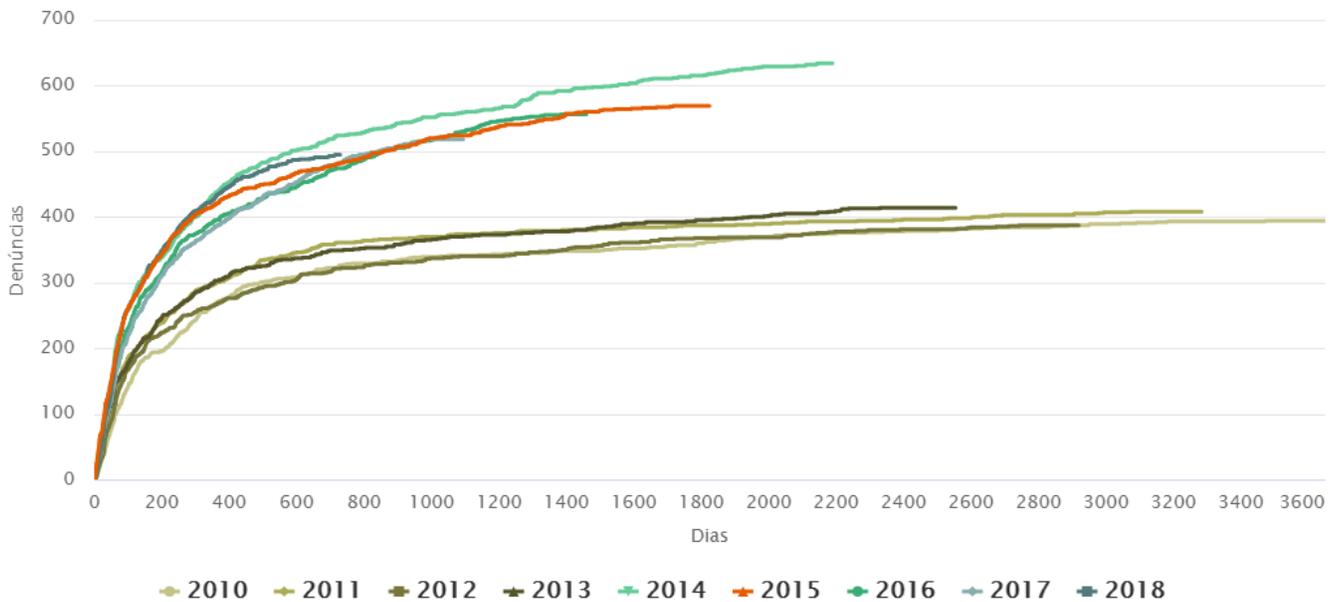
o funcionamento de todas as instituições envolvidas no fluxo de homicídios. Por outro lado, esse caminho não permite acompanhar o resultado dos inquéritos ao longo do tempo. Isso significa que, na metodologia transversal, as denúncias oferecidas pelo Ministério Público em determinado período não necessariamente correspondem aos mesmos casos dos registros de ocorrência lavrados pela Polícia Civil, nessa faixa de tempo. Assim como as sentenças do Tribunal de Justiça em determinado período não necessariamente correspondem às denúncias oferecidas pelo Ministério Público.

Neste artigo foi adotada a primeira metodologia mencionada – a prospectiva. Essa opção se justifica por conta da importância de acompanhar os mesmos casos durante todo seu percurso no fluxo de justiça, considerando aqueles que ainda estão em trânsito. Dessa forma, fixou-se o ano de 2015 como período inicial e foi analisada a evolução de todos os registros de ocorrência de homicídio doloso lavrados pela Polícia Civil nesse ano até a data do estudo, dezembro de 2019. Assim, os casos ocorridos em janeiro de 2015 estão há cinco anos no Sistema de Justiça; enquanto os casos ocorridos em dezembro de 2015, há quatro anos.

A escolha pelo ano de início foi sustentada pelo princípio da duração razoável do processo, remetendo à ideia de que os processos precisam ter o tempo necessário para garantia do contraditório e ampla defesa. A janela de tempo escolhida baseou-se na análise da trajetória dos inquéritos de homicídio doloso por ano desde 2010 até 2018, que pode ser observada nas figuras abaixo (Figuras 2 e 3). Na imagem, o eixo horizontal indica a quantidade de dias decorridos desde a data do fato, enquanto o eixo vertical indica o número de inquéritos denunciados (Figura 2) ou arquivados (Figura 3). Cada linha representa um ano analisado.

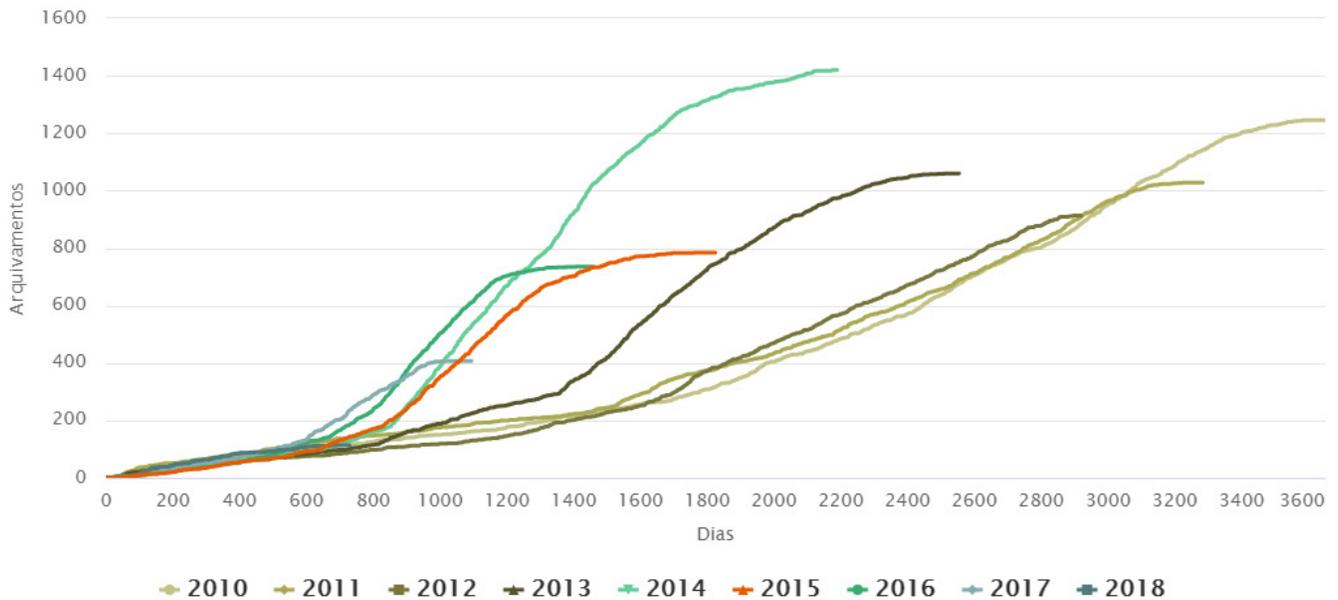
A análise dos dados revela que a maioria dos inquéritos denunciados pelo MPRJ e que, consequentemente, prosseguiram no Fluxo Processual, tiveram suas denúncias oferecidas em até 700 dias, ou seja, nos primeiros anos de investigação após a data do fato, com destaque especial ao primeiro ano, quando se concentra o maior número de denúncias em todos os anos analisados (Figura 2). Após esse período, o número de denúncias parece atingir um platô e a Figura 3 indica que, paralelamente, os arquivamentos passam a crescer de maneira mais acentuada, sem que haja um padrão de estabilização. Nota-se que há dois grupos onde as curvas se sobrepõem. O primeiro diz respeito aos anos de 2010 a 2013, no qual se observa uma menor capacidade de oferecimento de denúncia, e atinge um platô em torno de 400 denúncias. A partir de 2014, o quantitativo de denúncias apresenta um leve incremento, em torno de 500 denúncias nos primeiros dois anos. O fato de as linhas se sobreporem nos dois blocos indica que o número de denúncias apresentadas à Justiça todos os anos é muito parecido, sugerindo que existe uma capacidade quase fixa no processamento de denúncias. Para realizar a análise prospectiva, a janela de entrada utilizada foi o ano de 2015 (destacado em laranja), que segue o padrão do bloco mais recente.

Figura 2 – Análise de sobrevivência das denúncias: acumulação de inquéritos denunciados



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

Figura 3 – Análise de sobrevivência dos arquivamentos: acumulação de inquéritos arquivados



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

A escolha pelo ano de 2015 também visou garantir uma margem para que fosse possível captar as respostas às denúncias na justiça. No período em questão, houve 3.903 registros de homicídio, totalizando 4.200 vítimas (um registro pode ter mais de uma vítima). Esses dados são disponibilizados pela PCERJ, e contemplam, entre outras informações, a data do fato, a data da comunicação (confeção do registro de ocorrência) e o local do fato.

Para acompanhar a evolução desses casos no Ministério Público, foi realizada uma busca no sistema de tramitação de documentos, no Módulo de Gestão de Processos (MGP/MPRJ), através do número dos registros de ocorrência. Nesse sistema, os documentos em tramitação possuem uma série de números identificadores e o campo “número externo” indica o número do Registro de Ocorrência lavrado pela PCERJ. Porém, 4,6% do total de registros de homicídios de 2015 não foram identificados no sistema do MPRJ, ou seja, não foi possível verificar o status de tramitação desses inquéritos. Isso pode acontecer por diversos motivos, dentre eles pela não instauração de um inquérito e, por isso, o não envio ao MPRJ; pelo não envio, por si só, do inquérito ao MPRJ ou pelo mal preenchimento das informações relativas ao inquérito ao chegar no MPRJ, impossibilitando, assim, o cruzamento entre os documentos da PCERJ e do MPRJ. Nos outros 95% dos casos, é possível acompanhar se houve denúncia, arquivamento, baixa para delegacia de polícia e as respectivas datas em que esses eventos ocorreram.

Seguindo o fluxo de Justiça Criminal apresentado na seção anterior, a etapa seguinte envolve a tramitação das denúncias oferecidas pelo Ministério Público ao Tribunal de Justiça. Novamente, esse acompanhamento é possível devido à existência de números identificadores, quando uma denúncia é oferecida, o TJRJ gera um “número de distribuição” no momento de distribuição interna. Contudo, em 42% das denúncias, esse número não é preenchido, impossibilitando o acompanhamento desses processos no Tribunal de Justiça. Nos 58% das denúncias em que o “número de distribuição” está disponível, foi possível identificar informações como o tipo de movimento (sentença de pronúncia e sentença do júri), a data em que ocorreram, e o seu respectivo resultado (procedência/improcedência e/ou condenação/absolvição) no sistema de tramitação de documentos do Tribunal de Justiça. Destaca-se que o acesso foi realizado via pesquisa pública, na plataforma online do TJRJ²⁰, na qual a consulta é realizada inquérito por inquérito. Para garantir agilidade ao processo de pesquisa, foi utilizado um robô desenvolvido pela Coordenadoria de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento (CADG/MPRJ) capaz de acelerar e sistematizar as buscas, além de compilar as principais informações sobre os processos analisados em formato acessível.

Por fim, vale mencionar que na literatura criminal, o Sistema Prisional também compõe o Sistema de Justiça Criminal, no entanto, o presente estudo se debruça apenas sobre a fase processual, sem analisar a execução da pena. Ademais, considerando que o julgamento em primeira instância já constitui, mesmo que não definitiva, uma ação condenatória formal por parte do Estado, optou-se por fixar o término no julgamento em primeira instância, com o intuito de garantir a melhor compreensão dos dados aqui avaliados.

4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados obtidos em três etapas que se complementam. A primeira representa uma visão geral da evolução de casos ao longo do fluxo de justiça, com destaque para os

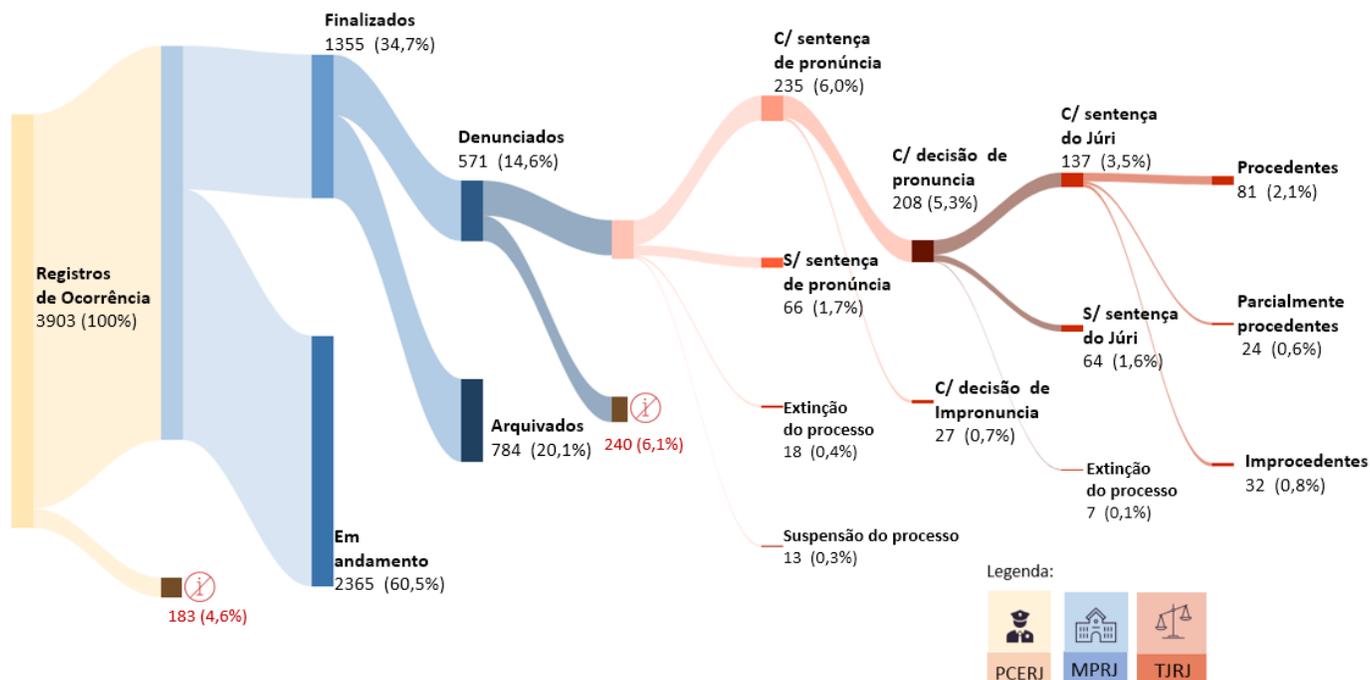
20 Endereço eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: <http://www.tjrj.jus.br/>.

principais gargalos encontrados. As próximas duas trazem análises com maior grau de detalhamento e se dividem a partir de duas abordagens: uma temporal, com apreciação dos tempos processuais nas diferentes etapas do fluxo de justiça; e outra espacial, a partir da investigação da distribuição no território das denúncias oferecidas pelo Ministério Público.

4.1 PANORAMA GERAL

Como mencionado na seção de metodologia, os dados aqui avaliados fazem referência às ocorrências de homicídio doloso registradas em 2015 e seu caminho processual até dezembro de 2019, data final considerada neste estudo. Com o intuito de facilitar a explanação dos resultados encontrados, o diagrama abaixo (Figura 4) oferece um panorama geral dos casos em números absolutos e percentuais, com base nas etapas de tramitação em que se encontram os quase 4 mil registros de ocorrência de homicídio doloso no fluxo de justiça. Nessa figura, é possível notar os gargalos existentes no processamento penal no nível de cada instituição e a baixa resolutividade de casos de homicídio doloso no Sistema de Justiça do estado como um todo. Os dados também revelam informações sobre a extinção dos procedimentos, que pode ocorrer tanto na fase investigativa, quanto na fase processual.

Figura 4 – Fluxo de casos de homicídios registrados em 2015 no Sistema de Justiça Criminal, situação até dezembro de 2019



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ a partir de dados do ISP-RJ, MGP/MPRJ e TJRJ. Dados do TJRJ foram extraídos com auxílio da CADG/MPRJ.

Percorrendo o caminho apresentado na Figura 4, percebe-se que, em dezembro de 2019, apenas 1.355 casos ou cerca de 35% do total de registros de ocorrência de homicídio doloso lavrados em 2015 foram finalizados pelo Ministério Público, através da denúncia ou do arquivamento. Portanto, o volume de casos referente a esse período, que ainda se encontra em andamento, é elevado, cerca de 60%. Conforme discutido na Seção 2, um caso está em andamento enquanto o Ministério Público não identificou indícios suficientes para oferecimento de denúncia ao Tribunal de Justiça, tampouco decidiu pelo seu arquivamento. Nesses casos, o Ministério Público pode estar aguardando diligências por parte da Polícia Civil, por exemplo.

Assim, em primeira análise, isso pode sugerir que exista uma dificuldade por parte da Polícia Civil de formular, com celeridade, inquéritos que o Ministério Público julgue consistentes o suficiente para oferecimento de denúncia. Em que pese diversos fatores para que isso aconteça, pode-se destacar a complexidade que envolve o tipo de delito, refletida na dificuldade de identificar seus autores e reunir provas consistentes suficientes para apontar indícios de autoria e materialidade. Outra explicação possível e não excludente, se refere ao âmbito ministerial, atentando para um possível limite na sua capacidade de resposta às demandas, refletida e influenciada pelo acúmulo de acervo nas promotorias. Uma vez que casos antigos continuam sendo revisitados, conclui-se que eles exigem um despende de trabalho e tempo que impacta nas atividades investigativas dos novos inquéritos.

Ao detalhar essas finalizações, observa-se que, após o período analisado, 20,1% do total de casos foram arquivados e em 14,6% houve conclusão com denúncia por parte do Ministério Público. Chama atenção o número de arquivamentos, dado que o crime de homicídio costuma possuir uma materialidade relativamente mais evidente, e sua necessidade de respostas é potencializada por se tratar de um crime contra a vida, um dos principais bens jurídicos tutelados pelo Estado. Ao analisarmos as etapas sob a responsabilidade dos órgãos envolvidos no fluxo de justiça, podemos dizer que as primeiras são: identificar os possíveis autores e a materialidade (responsabilidade da Polícia Civil) e denunciá-los à Justiça (responsabilidade do Ministério Público). O grande número de processos em andamento sugere que o primeiro grande gargalo no fluxo de justiça está na fase investigativa. Esse resultado vai ao encontro dos números divulgados no estudo de Misse e Vargas (2019), que aponta uma taxa de elucidação de homicídio doloso de 14% na cidade do Rio de Janeiro entre 2000 e 2005, ou seja, mais de uma década depois, muito pouco se avançou.

Após o oferecimento da denúncia, o inquérito policial é concluído e inicia-se a ação penal pública. Existem duas fases na ação penal pública que julgam os crimes dolosos contra a vida: a sentença de pronúncia ou impronúncia, quando o juízo analisa se há indícios da existência do crime que responsabilizem o réu, e; uma vez passando pela primeira etapa, a sentença do Tribunal do Júri, que encerra o julgamento do caso em primeira instância.

Para apresentar as análises dessa etapa do processo, faz-se importante destacar, mais uma vez, que devido à lógica de preenchimento do banco de dados do MPRJ, em 42% dos casos denunciados não foi possível encontrar o número de distribuição do processo no TJRJ, o que impossibilitou o acompa-

nhamento dos resultados da tramitação. Considerando os casos denunciados e que foi possível achar informação, 70,9% receberam sentença de pronúncia e 41,3% foram julgados pelo júri. Ao olhar apenas para as denúncias que já passaram pela fase do júri, 59,1% obtiveram sentença procedentes e 18% parcialmente procedentes. Assim, é possível encontrar informação de que apenas 6% do total de casos registrados pela Polícia Civil, houve sentença de pronúncia, e somente em 3,5% do total se obteve sentença pelo Tribunal do Júri. Mesmo que fosse considerada a hipótese de que todos os casos sem informação obtiveram a sentença do tribunal do júri, esse número não ultrapassaria 10% do total dos registros de ocorrência. Os dados indicam, portanto, que um pequeno número de casos chega a obter uma sentença após 4 anos que o crime ocorreu.

Outro resultado relevante que é possível apreender através dos casos com informação, é que as sentenças costumam ser favoráveis à pretensão punitiva, com destaque para o parecer do juiz. Das sentenças que analisam a admissibilidade, 88,5% foram de pronúncia. O júri, por sua vez, tem uma porcentagem um pouco menor, mas ainda em congruência com a proposição ministerial; das sentenças do júri, 76,6% foram consideradas procedentes ou parcialmente procedentes.

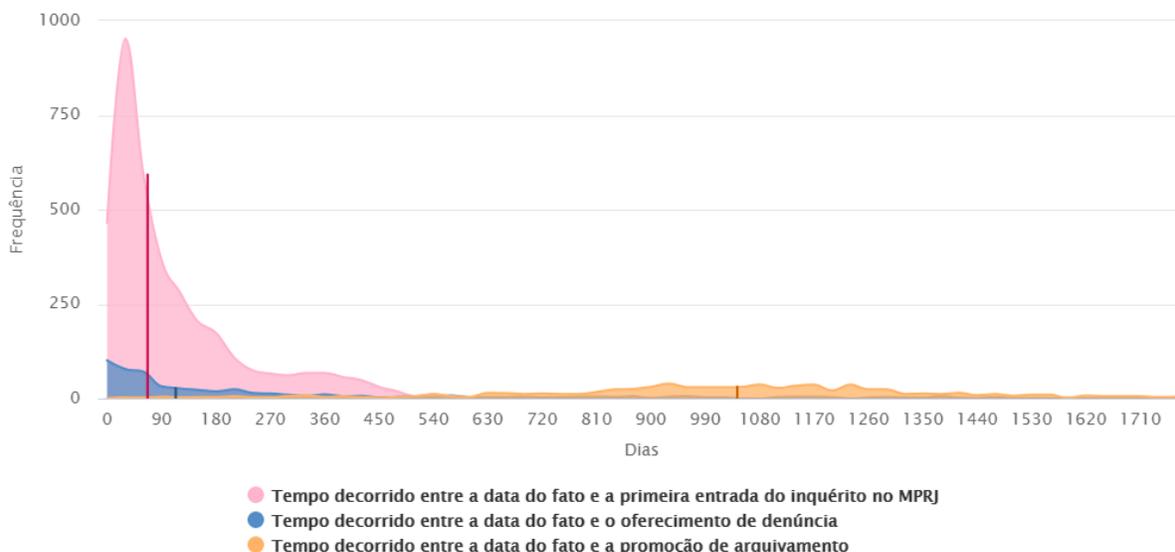
Em resumo, os dados acerca do fluxo de justiça criminal revelam que o percentual de prosseguimento dos casos de homicídio é baixo no estado e a problemática envolve todas as instituições, ainda que de maneiras diferentes. Dessa forma, o tempo é uma variável relevante para compreender a dinâmica e os gargalos desse fluxo. A próxima seção se dedica a explorar essa dimensão.

4.2 TEMPO DE PROCESSAMENTO

A primeira análise dos tempos de processamento dos casos de homicídios dolosos foi construída a partir da observação do tempo decorrido entre a data da confecção do registro de ocorrência, a entrada do inquérito no Ministério Público, o oferecimento de denúncia e a promoção do arquivamento, como ilustra a Figura 5. Importante ressaltar que pode haver uma diferença entre a data de confecção do registro de ocorrência e a data de instauração do inquérito policial. Por uma questão de disponibilidade dos dados, no presente estudo utilizou-se apenas a data de confecção do registro de ocorrência. Assim, essa é uma análise que pode ser aprimorada, uma vez disponibilizada a data de instauração do inquérito pela Polícia Civil.

Para representar os tempos processuais, optou-se por utilizar histogramas. Um histograma é uma representação gráfica para analisar a distribuição da ocorrência de determinado fenômeno ao longo do tempo. Nesse caso, são analisados os três eventos supracitados, tendo como ponto de partida a data de confecção do Registro de Ocorrência. Na figura abaixo (Figura 5), cada cor representa a distribuição entre a data do fato e cada um dos eventos, entrada do inquérito no MPRJ, denúncia e arquivamento, e a linha vertical indica as respectivas medianas de tempo.

Figura 5 – Histograma do tempo decorrido em dias entre a data do fato e a entrada do inquérito no MPRJ, o oferecimento de denúncia e a promoção do arquivamento



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

A Figura 5 ilustra que 25 % dos inquéritos chegaram ao MPRJ pela primeira vez em até 45 dias após o Registro de Ocorrência; 50%, em até 82 dias e 75%, em até 170 dias. Podemos dizer que a atuação do MPRJ, na maioria dos inquéritos, ocorre entre um a cinco meses depois da ocorrência do fato, tempo considerado excessivo para esse tipo de crime.

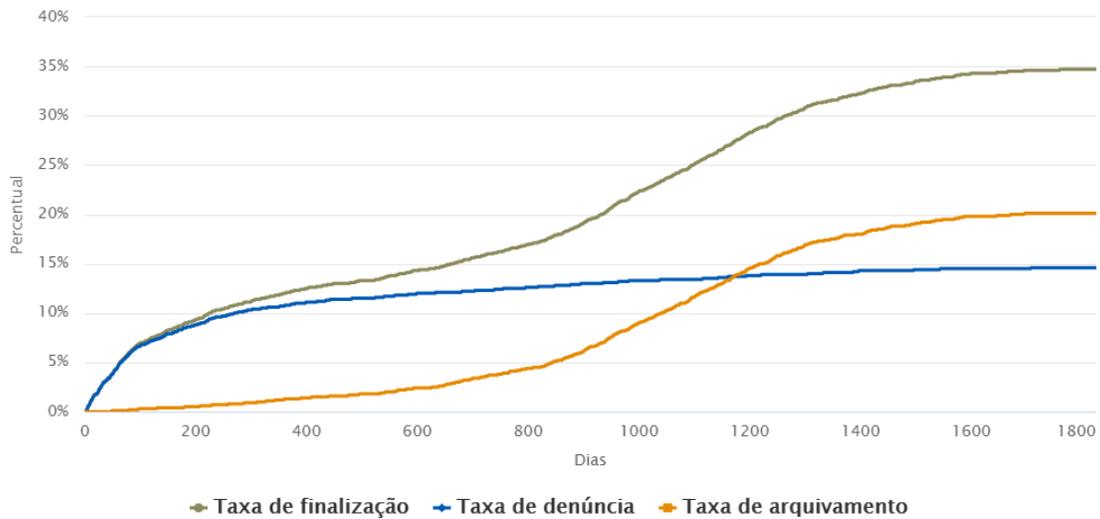
Ainda no que diz respeito à atuação do MPRJ, a mesma análise pode ser feita com enfoque no tempo para conclusão do inquérito, com denúncia ou arquivamento. Ao focar nas denúncias, é possível perceber que 25% foram feitas em até 47 dias após a data do fato; 50%, em até 128 dias e 75%, em até 381 dias. Ou seja, em resumo, a maioria das denúncias realizadas até dezembro de 2019 foram feitas de 2 a 12 meses após a data do fato. O formato da distribuição indica que quanto mais o tempo passa, menor a frequência e a probabilidade de finalização do caso com denúncia.

Essa análise pode ser complementada com os tempos processuais das promoções de arquivamento. Nesses casos, é possível observar um movimento distinto do anterior, pois os arquivamentos são realizados, em sua maior parte, após passado um longo período desde a data do fato. O histograma aponta que 25% dos arquivamentos foram feitos em até 860 dias; 50%, em até 1.058 dias e 75%, em até 1.245 dias. Ou seja, os arquivamentos, em geral, são feitos após o período de um ano, pelo menos. O formato do histograma indica maior densidade em arquivamentos após dois anos da data do fato. No fluxo no Sistema de Justiça é esperado que as promoções de arquivamento ocorram após um período de insistência, devido ao processo de investigação, como produção de diligências e buscas por provas mais consistentes, que justifiquem um oferecimento de denúncia. Esses movimentos ficam mais evidentes ao se fazer uma análise das taxas de sobrevivência dos inquéritos (Figura 6).

A análise de sobrevivência é um recurso estatístico que visa entender o tempo que discorre até que um determinado evento aconteça. No caso, o evento é a finalização dos inquéritos, seja através de

denúncia ou arquivamento. O eixo vertical indica o percentual de Registros de Ocorrência de 2015 que foram finalizados até o tempo medido no eixo horizontal, que considera o tempo, em dias, entre a data do fato e a data de finalização.

Figura 6 – Análise de sobrevivência dos inquéritos policiais entre 2015 e 2019

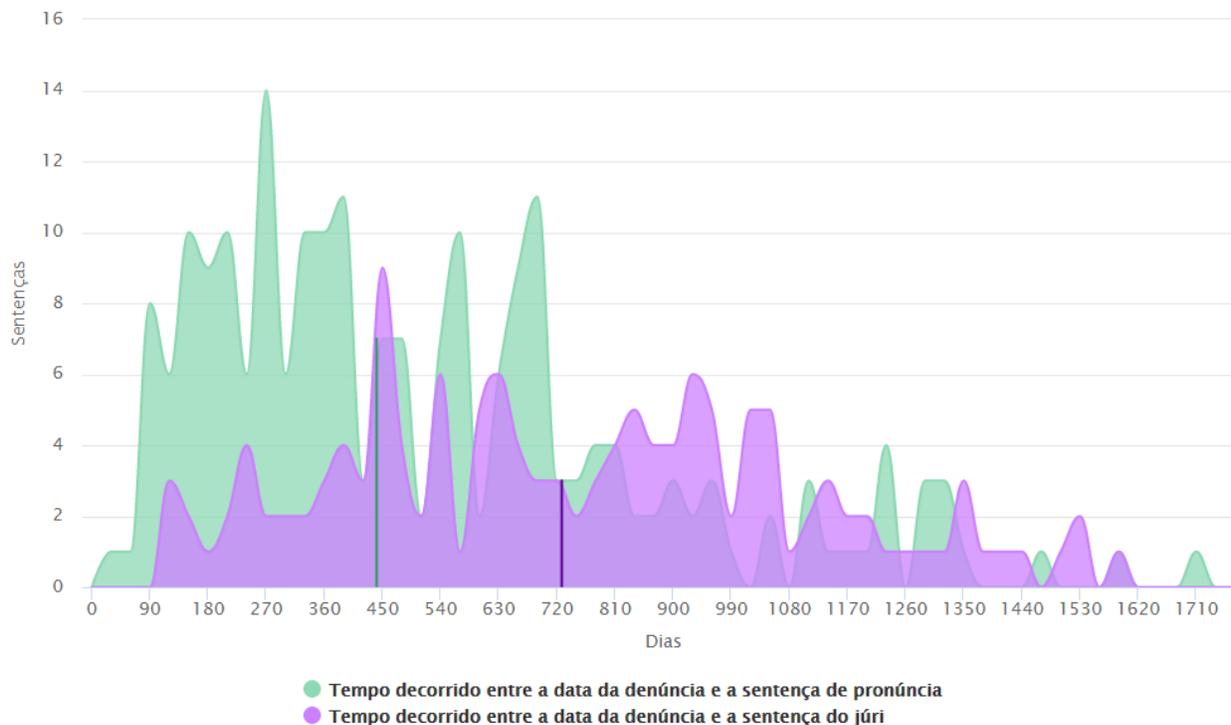


Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

A Figura 6 indica que 7% dos casos de homicídios são denunciados em até 100 dias após o evento criminal. Após esse período, as denúncias continuam sendo feitas, mas em ritmo mais lento. Após dois anos da data do evento criminal, a curva atinge um platô que sugere quase não ocorrerem mais denúncias. Por outro lado, os arquivamentos passam a aumentar significativamente após aproximadamente 600 dias.

Além dos tempos já analisados em relação à fase investigativa, também é possível se debruçar sobre a fase processual e avaliar o tempo de tramitação entre o oferecimento de denúncia e a sentença de pronúncia no TJRJ (Figura 7).

Figura 7 – Histograma do tempo decorrido em dias entre a data da denúncia e a sentença de pronúncia e a sentença do júri



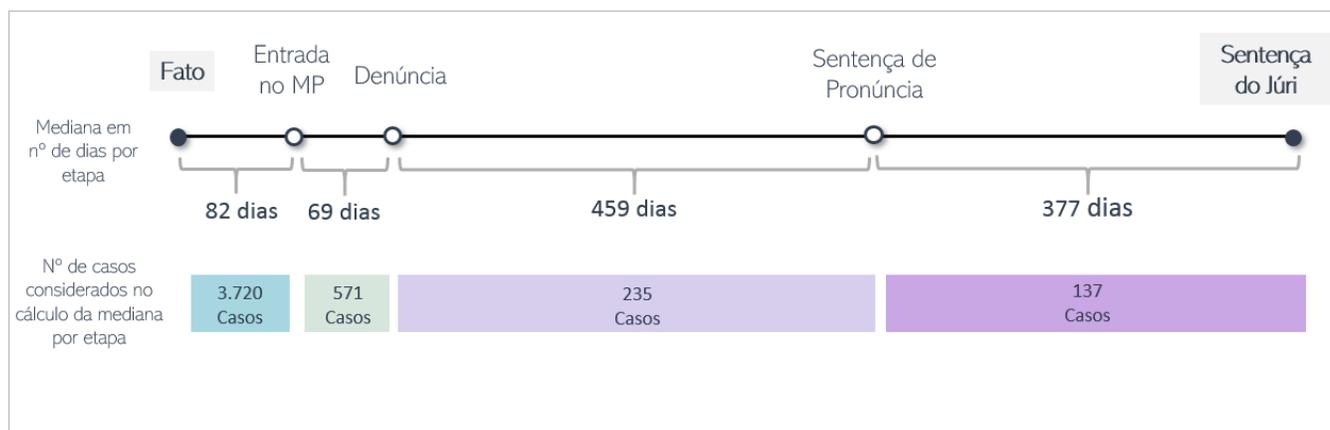
Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

Nessa etapa do fluxo, 5% das denúncias tiveram sentença de pronúncia em até 274 dias após o envio da denúncia; 50%, em até 456 dias e; 75%, em até 706 dias. Isso significa que a maioria das sentenças de pronúncias são proferidas entre oito meses e um ano e nove meses após o oferecimento de denúncia.

As análises podem ser complementadas quando se analisa o tempo entre a denúncia até a sentença pelo Tribunal do Júri. Nesse caso, observamos que 25% das sentenças são proferidas em até 462 dias; 50%, em até 742 dias e; 75%, em até 1.002 dias. De modo geral, as sentenças do júri levam de um ano e meio a três anos para serem julgadas.

Na visualização abaixo (Figura 08), apresenta-se uma informação gráfica das medianas de tempo encontradas dentre os casos que concluíram cada etapa de fluxo de Justiça Criminal. Cada ponto representa um passo do processo concluído. Abaixo está a linha do tempo em dias, que se inicia com a data do fato, considerada a partir do Registro de Ocorrência. As barras abaixo trazem informações sobre o número de casos avaliados para o cálculo da mediana em cada etapa.

Figura 8 – Mediana de tempo (dias) por etapa do Fluxo de Justiça Criminal



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

Embora, comparativamente, o envio do inquérito para o MPRJ pareça ser uma etapa mais rápida, vale lembrar que a ação ministerial, em geral, só é iniciada de um a cinco meses depois da data do crime. Já ao olhar a mediana do tempo de tramitação desde a entrada no MPRJ até o oferecimento de denúncia, nota-se que é uma etapa que envolve um curto período.

Em complemento, como revela a análise dos dados, o processo judicial, no fluxo de homicídio, é a etapa mais demorada do Sistema de Justiça, na qual, das duas sentenças necessárias para condenação, cada uma tem tempo mediano de aproximadamente um ano – isso fica claro ao perceber que as cores predominantes são os dois tons de roxo. Ou seja, mesmo que grande parte das denúncias oferecidas pelo MPRJ tenham sido feitas de forma célere, ainda assim há uma longa espera para que o caso seja julgado pelo TJRJ.

O que as análises apontam, portanto, é que os gargalos encontrados no processamento de homicídio podem ter naturezas distintas, dependendo da fase em que o processo se encontra, sendo o tempo um importante elemento para entender a situação dos casos não concluídos dentro do TJRJ. Do ponto de vista do Ministério Público, será necessário investir em análises mais detalhadas para identificar fatores que influenciam no oferecimento ou não da denúncia. Dessa forma, a próxima seção se dedica a analisar as denúncias oferecidas pelo MPRJ, a partir de análises territoriais.

4.3 A DISTRIBUIÇÃO DAS DENÚNCIAS NO TERRITÓRIO

Uma vez que o crime não ocorre de forma aleatória no espaço (BRANTINGHAM; BRANTINGHAM, 2011; WEISBURD, 2015; CHAINEY *et al*, 2019), explorar a distribuição de casos no território é uma etapa importante para compreender o fenômeno e sua relação com a produção decisória das instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal. Nesse sentido, a Figura 09 apresenta o mapa de calor com a distribuição das 1.933 ocorrências georreferenciadas de homicídio doloso em 2015, na Região Metro-

litana do Rio de Janeiro (RMRJ). Optou-se por delimitar a análise à região metropolitana para garantir a melhor visualização dos dados. O mapa de calor apresenta as regiões territoriais com maior ocorrência de determinado fenômeno em duas dimensões e a variação da cor indica intensidade, ou seja, as cores mais quentes representam os lugares com maior incidência de homicídios, e as mais frias com menor incidência. Os rótulos indicam o nome das localidades onde foi possível observar maior incidência de casos de homicídio.

Figura 9 – Mapa de calor da ocorrência de homicídios dolosos ocorridos em 2015 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



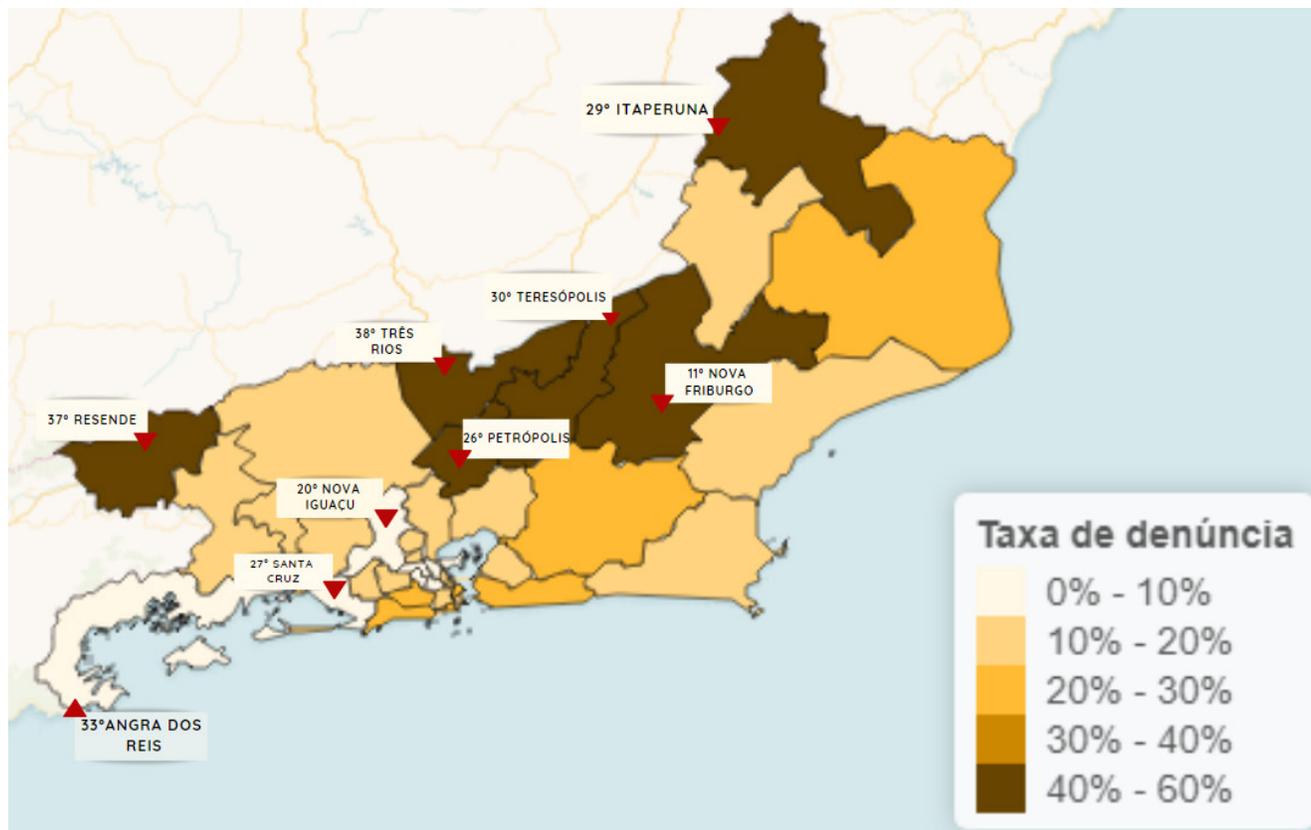
Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ e do ISPGeo/ISP.

Analisando o mapa acima, percebemos que a maior concentração está na extensão da Zona Norte do Rio de Janeiro e em alguns municípios da baixada fluminense, exemplo disso são os pontos marcados na Maré, na região de Vicente de Carvalho e no Parque Lafaiete. Além disso, algumas regiões possuem pontos específicos onde a incidência de homicídios é maior, é o caso da Zona Oeste do Rio de Janeiro e entre Niterói e São Gonçalo.

Ainda em uma análise territorial, o mapa abaixo (Figura 10) apresenta as taxas de Denúncia por Área Integrada de Segurança Pública (AISP). A AISP corresponde à região de atuação de um Batalhão de Polícia Militar (BPM) e engloba duas ou mais delegacias de polícia civil. Dentre as cinco maiores taxas de denúncias, marcadas nas cores mais escuras, três estão na região serrana do Rio de Janeiro, Petrópolis (AISP 26), Teresópolis (AISP 30) e Nova Friburgo (AISP 11). Deve ser ressaltado que as seis primeiras

AISPs com maiores taxas de denúncias possuem uma baixa incidência de casos de homicídio, menos de 50 casos registrados no período de análise.

Figura 10 – Mapa das taxas de denúncia dos homicídios dolosos ocorridos em 2015 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

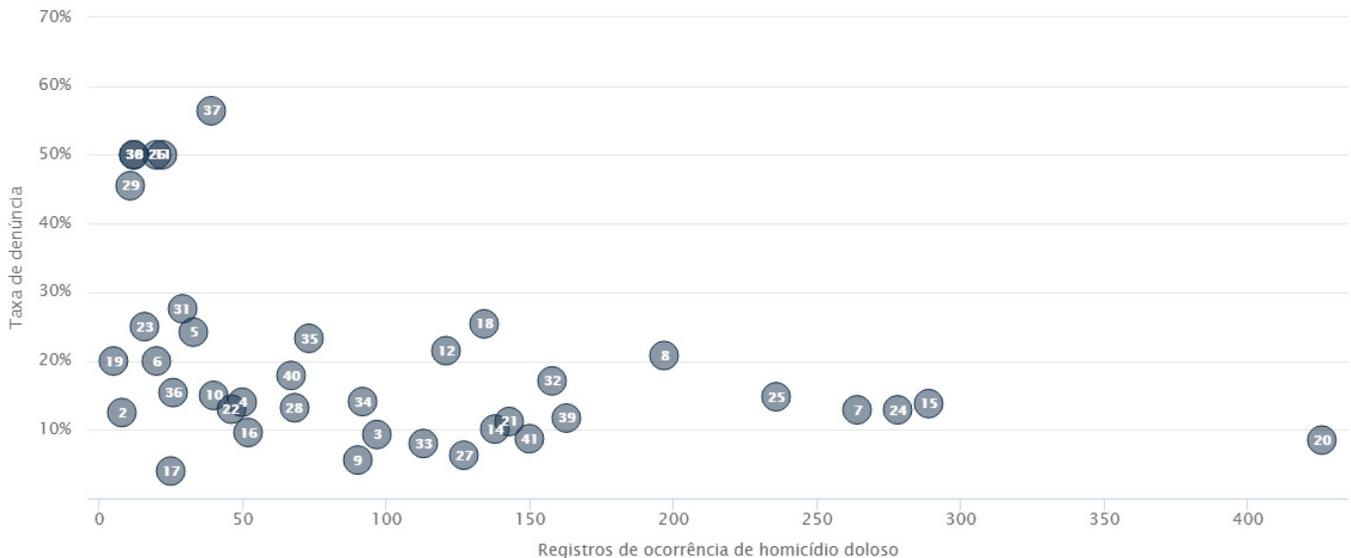
Outro destaque são localidades como Santa Cruz, Madureira, Méier, Irajá e os municípios de Nova Iguaçu e Angra dos Reis, locais que apresentam uma alta incidência de ocorrência e as taxas de denúncia são menores que 10%. Ou seja, as maiores taxas de denúncia estão, exatamente, nas áreas com baixos índices de criminalidade, enquanto as piores taxas coincidem com áreas reconhecidamente violentas.

A análise por AISP torna clara a necessidade de estudar mais a fundo fatores de sucesso e em insucesso do processo de investigação, o que pode incluir especificidades sobre a estrutura necessária em locais com volumes de demandas e perfil criminal distintos, o que implica em diferentes graus de complexidade local.

O gráfico abaixo (Figura 11) busca, justamente, complementar essa análise e fornecer uma informação visual acerca da relação entre os Registros de homicídio de uma região e a taxa de denúncia na mesma área. Cada ponto cinza representa uma das AISPs mencionadas no mapa acima, identificadas pelo número da AISP. O eixo X retrata o número de Registros de Ocorrência lavrados na região, enquanto

o eixo y a taxa de denúncia naquela área. Dessa forma, percebe-se que todas as áreas que apresentaram taxas de denúncias acima de 40% têm números de registros de ocorrência inferiores a 50 casos. Assim como todas as regiões com índices de criminalidade ainda mais alarmantes, com mais de 150 Registros de Ocorrência lavrados no período analisado, apresentaram uma taxa de denúncia inferior a 20%. Chama atenção, entretanto, a grande variação nas taxas de denúncias em AISP cujo número de homicídios é inferior a 50 registros de ocorrência. Enquanto a AISP 2 (Botafogo e adjacências) tem taxas de denúncia de cerca de 10%, a AISP 26 (Petrópolis) e a AISP 30 (Teresópolis e municípios vizinhos) têm taxas que chegam a 50%²¹. Essa diferença, provavelmente, reflete o fato de que as AISPs com taxas maiores ficam no interior no estado, onde o perfil criminal e a relação entre a população e a polícia são diferentes da capital do Rio de Janeiro e indica também a necessidade de estudarmos em mais detalhes os determinantes das taxas de denúncias.

Figura 11 – Taxa de denúncia e número de Registros de Ocorrência de homicídios dolosos por Área Integrada de Segurança Pública (AISP)

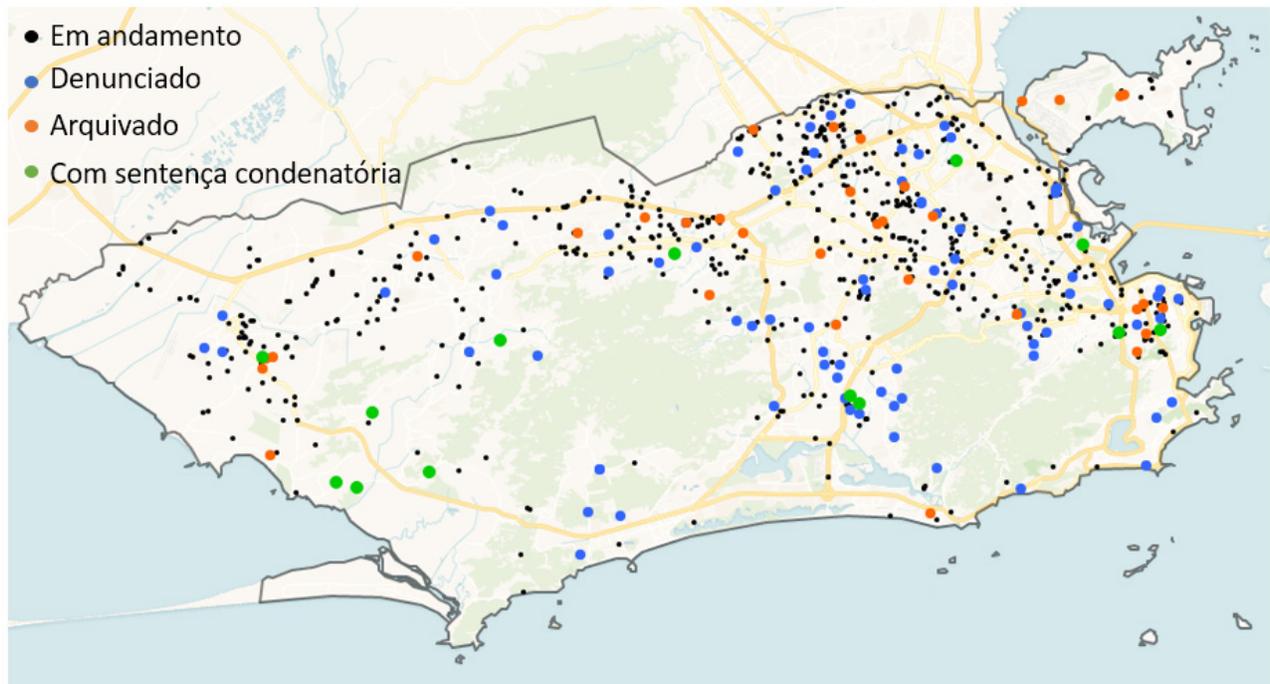


Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

Nota: O número em cada bola indica o número da Área Integrada de Segurança Pública (AISP).

Outra análise territorial possível, diz respeito à finalização de casos em cada etapa do Fluxo de Justiça Criminal, de acordo com o local onde ocorreu o homicídio, a fim de se explorar a relação entre a distribuição territorial do crime e os resultados da persecução penal. Para tanto, só é possível considerar os homicídios dolosos que foram georreferenciados, ou seja, os casos que tiveram suas coordenadas registradas. Ao todo, foram considerados 791 casos que ocorreram no município do Rio de Janeiro (20,2% do total do estado).

²¹ Em anexo ao presente texto, encontra-se a tabela 1 com os números e nomes de todas as AISP e as referentes taxas de denúncia.



Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ e do ISPGeo/ISP.

No mapa acima (Figura 12) cada ponto representa uma ocorrência de homicídio doloso e as cores indicam o status do caso dentro do processamento criminal no fluxo de Justiça, no momento de elaboração desse estudo. Dos 791 casos georreferenciados, 12% foram denunciados (em azul), 4% arquivados (em laranja) e 2% receberam sentenças condenatórias (em verde). Na imagem, é possível observar que há uma concentração de casos de homicídios na zona norte da cidade, com destaque para áreas fronteiriças com municípios da Baixada Fluminense, e que muitos desses casos ainda seguem em andamento. Chama atenção o fato de que Guaratiba apresenta poucas ocorrências de homicídio, porém dentre as localidades analisadas, é a área que apresenta o maior número de casos concluídos com sentença do Tribunal do Júri. Por fim, vale mencionar que essa análise não pretende explorar relações causais no território, podendo essa dimensão ser mais bem aprofundada em estudos futuros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho cruzou a base de dados de três instituições do Sistema de Justiça para analisar o fluxo de processamento dos quase 4 mil homicídios dolosos registrados no estado do Rio de Janeiro em 2015. Os resultados encontrados traçam um panorama preocupante acerca do processamento desse tipo de crime, pois após pelo menos quatro anos, apenas 3,5% dos casos chegaram até a sentença do Tribunal do Júri.

A análise detalhada sugere que existem dois momentos cruciais no andamento dos casos de homicídio no Sistema de Justiça. O primeiro diz respeito ao processo investigativo, que é de responsabilidade conjunta da Polícia Civil e do Ministério Público. Até a data de análise, no mínimo 60% dos casos não tinham sido finalizados pelo MPRJ e, dentre os que tiveram algum tipo de finalização, apenas 14,6% foram através de denúncia. O estudo também apontou que, após 100 dias desde a data do fato, a quantidade de finalizações com denúncia reduziu significativamente, e quase não ocorreram mais denúncias após dois anos. Os arquivamentos, por sua vez, passaram a acontecer de forma exponencial após 720 dias desde a data do fato, sugerindo que as ações nos anos iniciais foram cruciais para o resultado do processo investigativo.

Em relação à fase processual, isto é, após o oferecimento de denúncia, observa-se que, dentre os casos nos quais é possível achar informação, 70,9% receberam sentença de pronúncia e 41,3% foram julgadas pelo júri. Destaca-se que, ao observar os casos que percorreram o fluxo de justiça, as etapas do judiciário foram as que apresentaram tempos processuais mais longos. Um aspecto relevante de ser mencionado diz respeito às perdas de informação ao longo do fluxo, em 42% das denúncias não foi possível acompanhar o andamento do caso, principalmente, devido ao não preenchimento do número de distribuição do processo no TJRJ.

As análises apresentadas apontam para um efeito funil ao longo de todo o processo do fluxo de justiça. Os resultados obtidos corroboram com outros estudos levantados, no que diz respeito à identificação de alguns gargalos que se perpetuam no processamento dos casos de homicídio ao longo dos anos (Misse e Vargas, 2007). Além de atualizar essas pesquisas, o presente estudo se destaca por ser um dos poucos que conseguem acompanhar territorialmente os casos, desde a data do fato até a sentença no tribunal júri. Dessa forma, torna-se possível fornecer análises acerca da produção de denúncias, em diálogo com as ocorrências criminais. Um importante resultado observado consiste no apontamento de que as áreas com maior incidência criminal apresentaram taxas de denúncias menores do que localidades com baixos registros de ocorrência de homicídio, o que revela a importância de uma ação territorializada, na qual os despêndes de trabalho levem em consideração as especificidades locais.

Espera-se com esse artigo dar um passo para consolidar a medição do Sistema de Justiça como um elemento crucial para discutir sua efetividade e formas de aprimoramento das atuações institucionais. Essa ainda é uma análise rara no Brasil devido à dificuldade de acessar e cruzar os dados. Não por acaso, esse estudo foi realizado pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) e a iniciativa está inserida no conjunto de esforços empreendidos pelo *Parquet* fluminense para incorporar o uso de dados na tomada de decisão de Promotores e Procuradores de Justiça.

Dessa forma, o esforço realizado de cruzamento de dados dos diferentes atores-chaves do Sistema de Justiça – PCERJ, MPRJ e TJRJ – tem como objetivo contribuir para o aprimoramento da produção e processamento de informações bem como gerar evidências científicas sobre a efetividade de políticas de prevenção da violência e dissuasão de potenciais criminosos. O monitoramento dos processos ao longo do Sistema de Justiça Criminal deve ser prática diária de todas as instituições envolvidas e não constituir

apenas um exercício acadêmico. A tomada de decisões baseada em evidências científicas, e acompanhada pela definição de objetivos e de prioridades, pode ter um enorme impacto positivo no quadro descrito anteriormente. Os números apresentados aqui indicam que a atuação conjunta dos atores do Sistema de Justiça Criminal para preservar a vida é necessária e urgente.

REFERÊNCIAS

- BRANTINGHAM, Paul; BRANTINGHAM, Patricia. Crime pattern theory. *In*: WORTLEY, R.; MAZEROLLE, L. (ed.). **Environmental Criminology and Crime Analysis**. Devon: Willan Publishing, 2008. p. 78-93.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Investigação criminal de homicídio**. Brasília, DF: SENASP, 2014.
- CHANEY, Spencer et al. Crime concentration at micro-places in Latin America. **Crime Science**, London, v. 8, n. 5, 2019.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Segurança Pública, Redes e Governança. *In*: SEMINÁRIO: CAMINHOS PARA A EFETIVIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL, 2017, Rio de Janeiro. **Seminário**. Rio de Janeiro: FGV EPGE, 2017.
- ESTRATÉGIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Meta 2**: a impunidade como alvo: diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil. Relatório Nacional de Execução da Meta 2. Brasília, DF: ENASP, 2012.
- GONÇALVES, Luciano de Lima. Letalidade violenta e controle ilegal do território no Rio de Janeiro. **Cadernos de Segurança Pública**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 8, p. 01- 19, 2017.
- KEEL, Timothy; JARVIS, John; MUIRHEAD, Yvonne. An Exploratory Analysis of factors Affecting Homicide Investigations. **Homicide Studies**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 50-68, 2009.
- LA ROTA, Miguel Emilio; BERNAL, Carolina Uribe. **Esfuerzos irracionales**: investigación penal del homicidio y otros delitos complejos. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014.
- MISSE, Michel; VARGAS, Joana Domingues. A produção decisória do sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 77, p. 237-260, 2019.
- REGOECZI, Wendy; JARVIS, John; RIEDEL, Marc. Clearing Murders: is it about time? **Journal of Research in Crime and Delinquency**, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 142-162, 2008.
- RIBEIRO, Ludmila; MACHADO, Igor; SILVA, Klarissa. Tempo na ou da justiça criminal brasileira: uma discussão metodológica. **Opin. Publica**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 355-382, 2012.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global Study on Homicide**: executive summary. Viena: UNODC, 2019.

VARGAS, Joana. **Estupro**: que justiça? Fluxo do funcionamento e análise do tempo da Justiça Criminal para o crime de estupro. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

VARGAS, Joana; RIBEIRO, Ludmila. Estudos de fluxo da Justiça Criminal: balanço e perspectivas. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., 2008, Caxambu/MG. **Crime, violência e punição**. Caxambu/MG: ANPOCS, 2008.

WEISBURD, David. The law of crime concentration and the criminology of place. **Criminology**, [S. l.], v. 53, n. 2, p. 133-157, 2015.

ANEXO A – Taxa de denúncia e número de Registros de Ocorrências de homicídios dolosos por área Integrada de Segurança Pública (AISP)

AISP	Registros de ocorrência	Denúncias	Taxa de denúncia
Total	3903	571	14,60%
37° BPM – Resende	39	22	56,40%
26° BPM – Petrópolis	20	10	50,00%
11° BPM - Nova Friburgo	22	11	50,00%
30° BPM – Teresópolis	12	6	50,00%
38° BPM - Três Rios	12	6	50,00%
29° BPM - Itaperuna	11	5	45,50%
31° BPM - Barra da Tijuca	29	8	27,60%
18° BPM - Jacarepaguá	134	34	25,40%
23° BPM - Zona Sul	16	4	25,00%
5° BPM - Centro	33	8	24,20%
35° BPM - Rio Bonito	73	17	23,30%
12° BPM - Niterói	121	26	21,50%
8° BPM - Campos	197	41	20,80%
19° BPM - Copacabana	5	1	20,00%
6° BPM - Tijuca	20	4	20,00%
40° BPM - Campo Grande	67	12	17,90%
32° BPM - Rio das Ostras	158	27	17,10%
36° BPM - Cambuci	26	4	15,40%
10° BPM - Barra do Pirai	40	6	15,00%
25° BPM - Região dos Lagos	236	35	14,80%
34° BPM - Magé	92	13	14,10%
4° BPM - Centro	50	7	14,00%
15° BPM - Duque de Caxias	289	40	13,80%
28° BPM - Volta Redonda	68	9	13,20%
22° BPM - Bonsucesso	46	6	13,00%
24° BPM - Queimados	278	36	12,90%
7° BPM - São Gonçalo	264	34	12,90%
2° BPM - Zona Sul	8	1	12,50%
16° BPM - Penha	65	8	12,30%
39° BPM - Belford Roxo	163	19	11,70%
21° BPM - São João de Meriti	143	16	11,20%
14° BPM - Bangu	138	14	10,10%
3° BPM - Méier	97	9	9,30%
41° BPM - Irajá	150	13	8,70%
20° BPM - Nova Iguaçu	426	36	8,50%
33° BPM - Angra dos Reis	113	9	8,00%
27° BPM - Santa Cruz	127	8	6,30%
9° BPM - Madureira	90	5	5,60%
17° BPM - Ilha do Governador	25	1	4,00%

Fonte: Elaborado por CENPE/MPRJ com base nos dados do MGP/MPRJ.

ANEXO B – NOTA TÉCNICA

Objetivo

Apresentar um exercício metodológico para complementar os resultados apresentados no artigo “Entre a rua e o tribunal: uma análise do processamento de casos de homicídio doloso no estado do Rio de Janeiro”.

Matéria

Com o intuito de lançar luz sobre o Sistema de Justiça fluminense, o Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) se debruçou sobre diferentes bases de dados, para analisar a produção decisória e o processamento de casos de homicídio doloso no Fluxo de Justiça do estado. A análise partiu dos registros de ocorrência de homicídio doloso lavrados pela Polícia Civil em 2015 e acompanhou a evolução desses casos dentro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), de forma a identificar os principais gargalos no processamento desse tipo de delito.

Entretanto, os resultados encontrados no cruzamento dessas bases indicaram um percentual considerável de informações faltantes: 4,7% dos 3.903 registros de ocorrências de homicídio doloso lavrados em 2015. Nessa situação, considera-se informação faltante quando não é possível encontrar, através do número do registro de ocorrência, o inquérito no sistema de processamento de casos do MPRJ – o Módulo de Gestão de Processos (MGP/MPRJ). Impossibilitando, assim, o acompanhamento do processamento dos casos dentro do Fluxo de Justiça.

Ao destrinchar a porcentagem apresentada e considerar apenas as ocorrências com prisão em flagrante, percebe-se que a perda de informação é ainda maior. Em 37,9% em casos com flagrante não é possível acompanhar o andamento da ocorrência dentro do MPRJ. Já para as ocorrências sem flagrante, a perda é de 3,1%. Uma das possíveis justificativas para isso se dá devido à lógica de preenchimento do MGP/MPRJ, pois nos casos em que há prisão em flagrante é mais comum que o campo “número externo” seja preenchido com o número de distribuição do processo no TJRJ e não com o número do registro de ocorrência, o que impede o cruzamento com os dados da Polícia Civil.

Com o objetivo de expandir a compreensão desse problema o CENPE/MPRJ realizou um exercício metodológico adicional ao apresentado no estudo “Entre a Rua e o Tribunal: Uma análise do processamento de casos de homicídio doloso no estado do Rio de Janeiro”. O exercício consistiu na leitura manual de denúncias que respeitavam as seguintes condições: (i) Oferecimento de denúncia no ano de 2015; (ii) Autor(es) enquadrado(s), segundo a tabela de personagens do sistema MGP/MPRJ, no artigo 121 do Código Penal (homicídio); e (iii) Número externo não preenchido com um número válido de regis-

tro de ocorrência. Os filtros aplicados retornaram um total de 266 peças de denúncias que foram lidas e avaliadas individualmente para identificar a existência do número de registro de ocorrência no corpo da denúncia. Nos casos em que foi possível identificar esse número, essa informação foi incorporada à base e, então, foi realizado novamente o cruzamento com a tabela original de registros de ocorrências de homicídios dolosos lavrados em 2015.

Esse esforço resultou no achado de um total de 81 denúncias passivas de serem incorporadas na base. Desse montante, 41 estavam dentre os casos de homicídio considerados sem informação, por não conterem o número de registro de ocorrência no MGP/MPRJ. Já as outras 40, referiam-se às denúncias oferecidas cujos registros de ocorrência já compunham o estudo original — isso porque um registro de ocorrência pode ter mais de um documento. Vale mencionar que a diferença entre a amostra de 266 processos avaliados e o total que foi incorporado à base nesse exercício pode ser explicado por uma série de aspectos, dentre eles o fato de que a denúncia pode ser oferecida em um ano, porém fazer referência a uma ocorrência criminal de anos anteriores. Além disso, as peças podem englobar também casos de homicídio não consumado, categoria que não foi objeto de análise no artigo elaborado.

Após a qualificação descrita, o percentual de casos sem informação de registro de ocorrência do universo pesquisado caiu de 4,7% para 3,6%. Essa redução foi especialmente significativa nos casos que envolvem prisão em flagrante. O total de casos sem informação caiu de 37,9% para 18,6% nos casos com flagrante, enquanto nos casos sem flagrante caiu de 3,1% para 2,9%. Vale destacar que esses grupos são muito distintos em termos de volume, visto que os casos em que há prisão em flagrante representam uma pequena parcela do total de ocorrências de homicídios dolosos (4,5%), o que justifica parte da diferença de variação nas porcentagens apresentadas.

No estudo “Entre a Rua e o Tribunal” foi apresentada uma taxa de denúncia de 14,6%. Ao considerar esse exercício de incremento manual de informação, que permitiu incorporar 81 denúncias à base analisada, verificou-se um aumento na taxa de denúncia, elevando-a para 16,7%. Nos casos em que houve prisão em flagrante a diferença é mais acentuada — a taxa saiu de 18,1% para 57,6%. Já a taxa de denúncia referente aos registros de ocorrência sem flagrante subiu de 14,5% para 14,8%. Mesmo que os casos com prisão em flagrante representem uma parcela pouco significativa do total de registros de ocorrência, essa análise ajuda a compreender a dinâmica investigativa do MPRJ e como o flagrante pode ser um aspecto determinante para o andamento do processo criminal.

Dessa forma, a qualificação da base permitiu incrementar o entendimento do processamento dos casos de homicídio pelo MPRJ como um todo. Porém, a tarefa de qualificação da base de dados através da leitura manual é extremamente custosa do ponto de vista operacional, tornando inviável a replicação de maneira frequente ou em maiores volumes de dados, inclusive dentro do próprio estudo aqui mencionado. Para que os dados encontrados através desse método fossem incorporados ao artigo, por exemplo, além das leituras já realizadas, precisariam ser lidas individualmente todas as 615 denúncias que respeitam os critérios mencionados nesse exercício metodológico para os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Por fim, visando à melhoria do processo de medição e conhecimento do Sistema de Justiça Criminal e uma maior acurácia da medição da atividade do MPRJ, recomenda-se que os bancos de dados institucionais, em específico o Módulo de Gestão de Processos (MGP/MPRJ), possuam ferramentas para identificar processos que versem sobre as mesmas ocorrências em todas as suas etapas e instituições, bem como que haja processos institucionais que incentivem uma cultura de valorização do preenchimento de variáveis identificadoras. Essa é uma etapa fundamental para permitir estudos científicos que ampliem o entendimento do Fluxo de Justiça Criminal.



RELATÓRIO DE GESTÃO

CAPÍTULO 5

RELATÓRIO DE GESTÃO

FAROL

RELATÓRIO DE GESTÃO

EDIÇÃO
2020



PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
José Eduardo Ciotola Gussem

COORDENADORA DO CENPE/MPRJ
Joana da Costa Martins Monteiro

SUBCOORDENADORA DO CENPE/MPRJ
Julia Guerra Fernandes

EQUIPE RESPONSÁVEL

Afonso Cesar Borges da Silva
Maria Eduarda Lacerda Couto
Vanessa Fux Weiskopf
Laura Angélica Moreira Silva
Paola Alves Belchior Pinheiro
Assistente de Pesquisa: Graciele Claudine Aguiar Santos

REVISÃO

Ana Carolina Canegal de Almeida Pozzana
Roberta Cordeiro de Figueiredo

FAROL

Medir desempenho é fundamental para o amadurecimento e desenvolvimento de uma instituição. A produção de indicadores e o acompanhamento sistemático dos dados, etapas basilares do processo de medição, permitem estabelecer referências a fim de mensurar se os objetivos propostos pela entidade estão sendo alcançados.

A proposta deste trabalho é fomentar a gestão comparada a partir da construção de indicadores que permitam olhar sob o mesmo parâmetro diferentes unidades do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e sinalizar o que pode ser aprimorado.

Assim, o Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) lança luz sobre a atuação das Promotorias da seara criminal, alinhando-se, portanto, ao momento de modernização da atuação do MPRJ, no qual se busca pautar as ações a partir da produção de dados e do uso de evidências para a tomada de decisão.

Nessa direção, o Farol apresenta os principais dados das promotorias, através de números absolutos e de indicadores passíveis de mensurações periódicas, garantindo não apenas o acompanhamento sistemático do trabalho realizado, como também análises aprofundadas que permitam a qualificação do trabalho institucional.

ÍNDICE

- 1 O MPRJ no Fluxo de Justiça Criminal
- 2 Os principais indicadores
- 3 Seção Visão Geral | Nível Estado/Comarca
 - 3.1 Dinâmica Criminal
 - 3.2 Atividade ministerial
 - 3.3 Indicadores de Resultado
- 4 Seção Visão Detalhada | Nível Promotoria de Justiça
 - 4.1 Atividade ministerial
 - 4.2 Indicadores de Resultado
- 5 Seção Visão Específica: Análise dos casos de homicídio doloso
 - 5.1 Dinâmica criminal no estado
 - 5.2 Atividade ministerial
 - 5.3 Indicadores de Resultado
- 6 Anexo
 - O MPRJ no Fluxo de Justiça
 - Dicionário de Conceitos
 - Lista de elementos visuais



OS PRINCIPAIS INDICADORES

Os indicadores são utilizados para medir o desempenho da ação institucional, a partir dos resultados que se pretende alcançar. Trata-se de um forma mais eficaz de enxergar a atuação do MPRJ, para além de seus processos, atividades e produtos.

Indicadores do Farol:

NOME	OBJETIVO	POLARIDADE*	FORMA DE CÁLCULO
TAXA DE DENÚNCIA	Analisar a capacidade investigativa do MPRJ através do oferecimento de denúncia para os inquéritos que estão sob sua responsabilidade	Positiva	Porcentagem dos novos inquéritos** que foram concluídos com denúncia no período analisado
TAXA DE ARQUIVAMENTO	Revelar a capacidade do MPRJ de concluir os inquéritos que estão sob sua responsabilidade	Positiva	Porcentagem dos novos inquéritos que foram concluídos através do arquivamento no período analisado
TAXA DE FINALIZAÇÃO	Analisar a capacidade do MPRJ de finalizar os inquéritos que estão sob sua responsabilidade e reduzir o seu acervo.	Positiva	Porcentagem dos novos inquéritos que foram finalizados(denúncia + arquivamento + acordo de não persecução penal) no período analisado
TAXA DE PROCEDÊNCIA	Analisar as respostas ao trabalho do MPRJ através do resultado dos casos denunciados ao Poder Judiciário	Positiva	Porcentagem das denúncias julgadas que foram julgadas procedentes pelo TJRJ

*A polaridade revela o direcionamento do comportamento esperado pelo indicador. Quando positiva, indica que quanto maior o número encontrado, melhor o resultado obtido. Se a polaridade for negativa, indica que quanto menor o número encontrado, melhor o resultado alcançado.

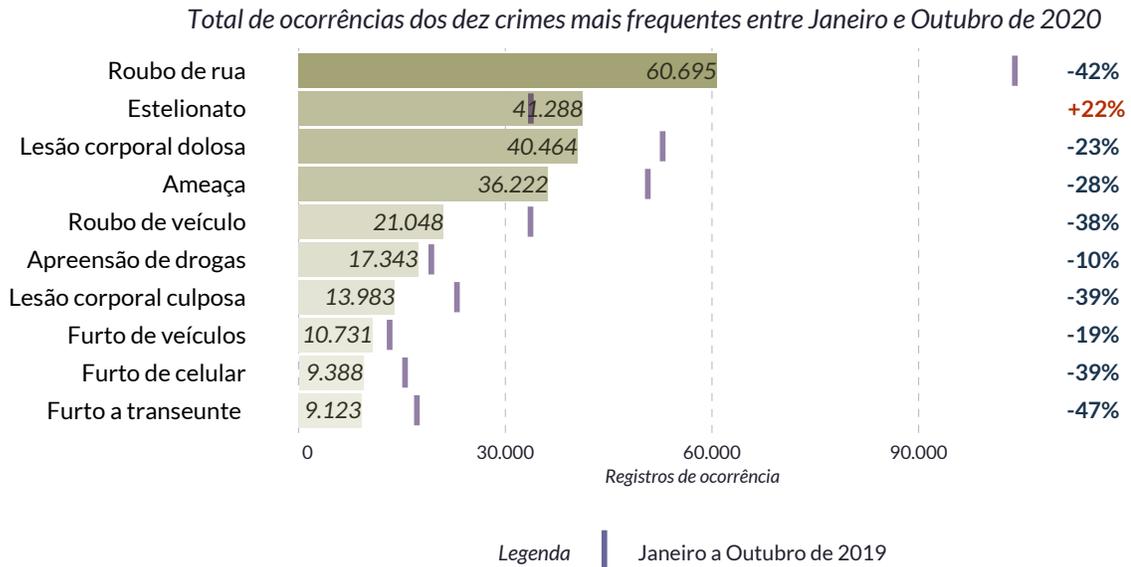
** A definição de 'novos inquéritos' é o volume de inquéritos que deu entrada pela primeira vez na promotoria. Isso significa que a taxa de finalização de 2019 corresponde ao percentual de inquéritos que chegaram pela primeira vez na promotoria no referido ano e que foram finalizados até a data de referência deste relatório.

SEÇÃO:
VISÃO GERAL
NÍVEL ESTADO/COMARCA



Dinâmica criminal – O problema a ser enfrentado

Com intuito de delimitar o problema, o gráfico abaixo apresenta o número de registros de ocorrência referentes às **dez ocorrências mais frequentes** no estado do Rio de Janeiro entre janeiro e outubro de 2020. O gráfico também apresenta a variação percentual em relação ao mesmo período no ano de 2019.

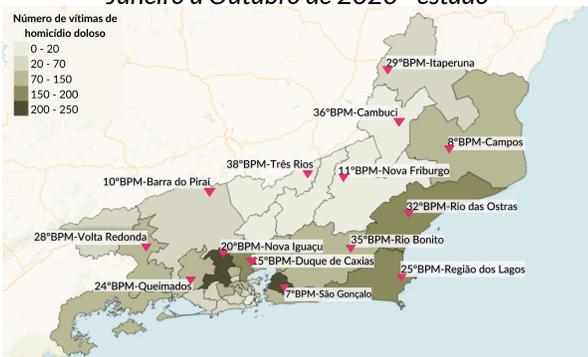


Além das ocorrências mais frequentes, também é possível acompanhar **delitos selecionados pela sua relevância no contexto fluminense**. A seleção dos delitos foi feita a partir de levantamentos internos, e a tabela demonstra a evolução mensal dos registros em 2020. Números em azul e em **vermelho** indicam que a ocorrência do delito está, respectivamente, abaixo e acima da média.

Delitos selecionados	2020-01	2020-02	2020-03	2020-04	2020-05	2020-06	2020-07	2020-08	2020-09	2020-10
Homicídio doloso	358	326	374	312	273	259	255	256	237	274
Tentativa de homicídio	448	421	361	324	291	307	379	359	344	405
Morte por intervenção de agente do Estado	156	164	115	179	130	34	50	50	52	145
Estupro	398	420	367	241	261	394	382	459	481	452
Roubo de veículo	3.246	2.925	2.449	1.846	1.586	1.743	1.819	1.793	1.742	1.899
Roubo de carga	577	418	365	337	455	404	544	416	322	358
Tráfico de drogas (Lei 11.343/2006)	877	877	814	918	935	818	895	917	890	910
Associação criminosa (Art. 288 e 288A CPP)	44	52	43	27	35	39	55	59	53	54
Organização criminosa (Lei 12.850/2013)	14	13	14	13	15	19	36	20	16	10

Acompanhar a **distribuição territorial** de crimes por categoria individualmente garante uma visão estratégica para a atuação ministerial. Para a análise, foi definido o homicídio doloso, em razão de a vida ser um dos principais bem jurídicos tutelados pelo Estado. As divisões no mapa foram feitas a partir das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que correspondem às áreas de atuação dos Batalhões de Polícia Militar.

Mapa: Vítimas de homicídio doloso - Janeiro a Outubro de 2020 - estado



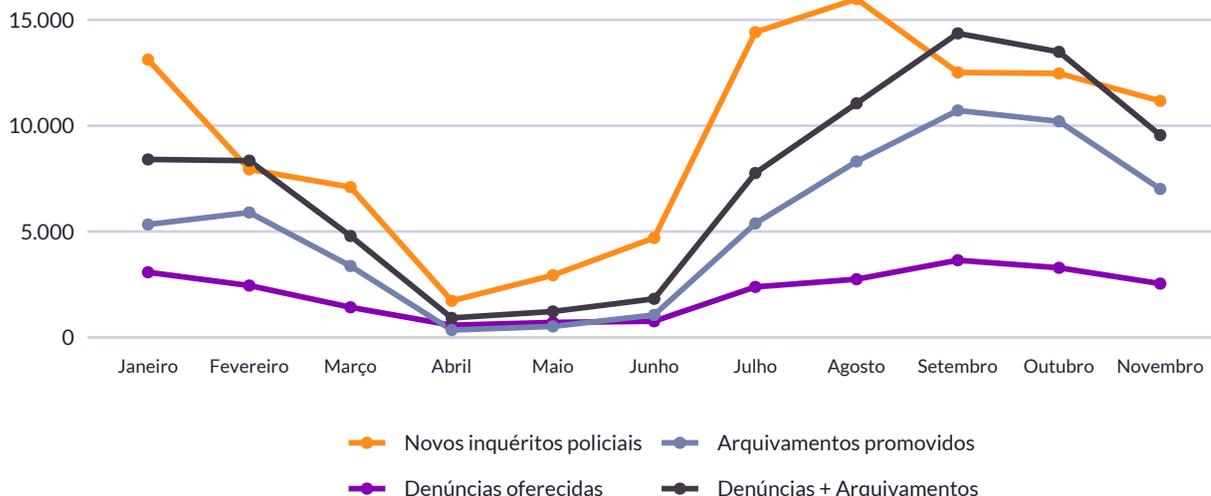
Mapa: Vítimas de homicídio doloso - Janeiro a Outubro de 2020 - capital



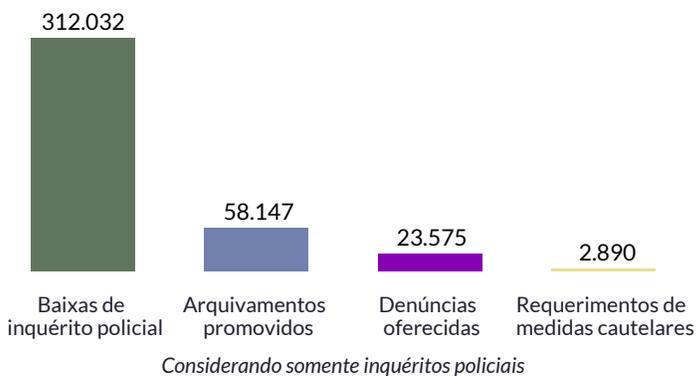
Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ).

Atividade ministerial – Acompanhamento dos inquéritos policiais

Adiante, buscou-se estabelecer uma relação entre os **inquéritos policiais** enviados ao MPRJ e a atuação ministerial sobre esse quantitativo. A escolha por analisar inquéritos policiais se deu devido à sua representatividade dentre as demandas recebidas pela área criminal. O gráfico abaixo apresenta a **variação mensal de inquéritos policiais recebidos, denúncias oferecidas e arquivamentos promovidos em cada mês do ano de 2020**. Os acordos de não persecução penal não foram considerados em razão de representarem ainda uma parcela pouco significativa.



Com o intuito de monitorar a **variação do acervo de inquéritos policiais**, o gráfico à direita apresenta a **diferença entre os novos inquéritos e os inquéritos finalizados (denúncias + arquivamentos)** por mês.



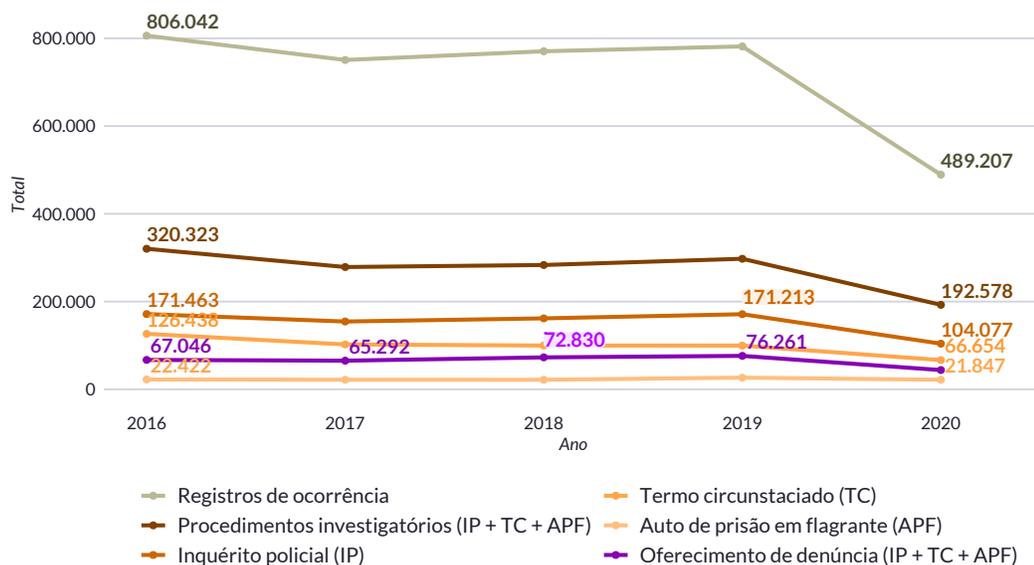
O gráfico à esquerda exibe a resposta que o MPRJ vem fornecendo aos **inquéritos policiais** no período de Janeiro a Novembro de 2020. É certo que o quantitativo de baixas de inquéritos policiais será sempre superior às finalizações (denúncia ou arquivamento), visto que um mesmo inquérito pode ter diversas baixas, mas apenas uma finalização.

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Atividade ministerial – Oferecimento de denúncia

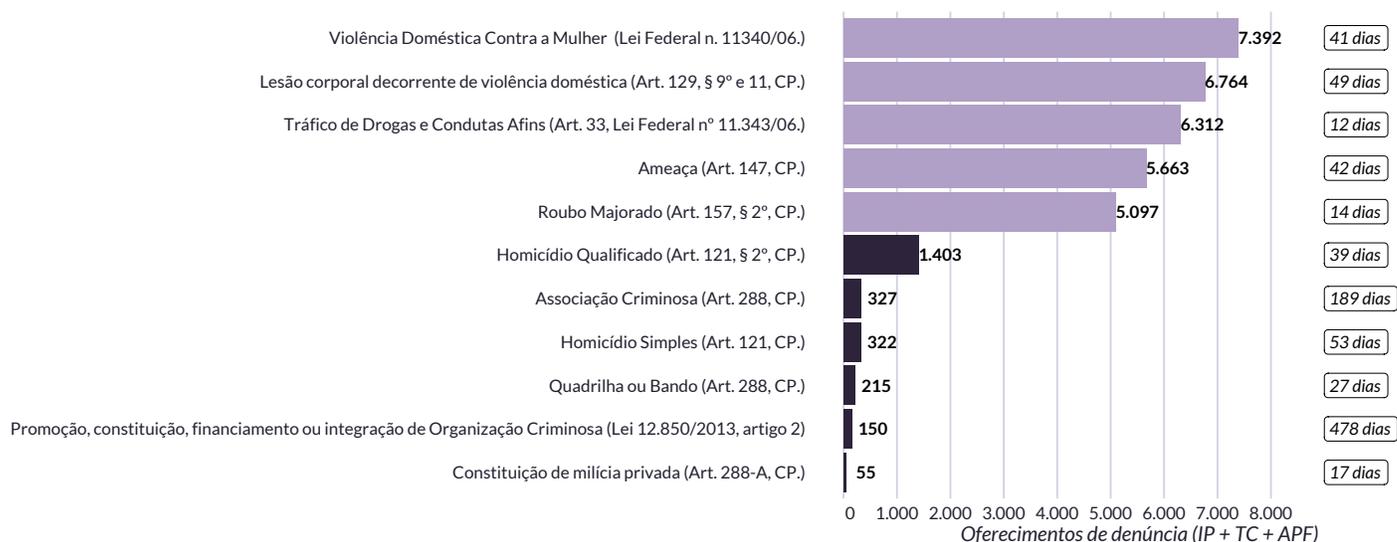
Seguindo o exercício de delimitar o problema a ser enfrentado, é importante examinar a evolução e as características das denúncias oferecidas pelo MPRJ. O detalhamento mostra-se relevante uma vez que o oferecimento de denúncia representa a parcela do problema que o MPRJ formalizou perante o Poder Judiciário.

O gráfico abaixo apresenta as séries históricas dos registros de ocorrência (Fonte: ISP/RJ), dos procedimentos investigatórios enviados pela autoridade policial (Fonte: MGP/MPRJ), e das denúncias oferecidas (Fonte: MGP/MPRJ). Para essa análise, foram consideradas as denúncias oferecidas a partir dos inquéritos policiais, dos termos circunstanciados e dos autos de prisão em flagrante.



43.905
denúncias foram
oferecidas pelo MPRJ
entre Janeiro e
Novembro de 2020

Também é possível filtrar o **oferecimento de denúncia por suas imputações** referente ao ano de 2020. No gráfico a seguir, estão destacadas as cinco imputações mais denunciadas (na cor mais clara), além de tipos penais escolhidos (na cor mais escura) devido a sua relevância para a dinâmica criminal no território fluminense. A informação à direita se refere à mediana de tempo transcorrido entre a data da primeira entrada do procedimento no MPRJ e a data da denúncia.



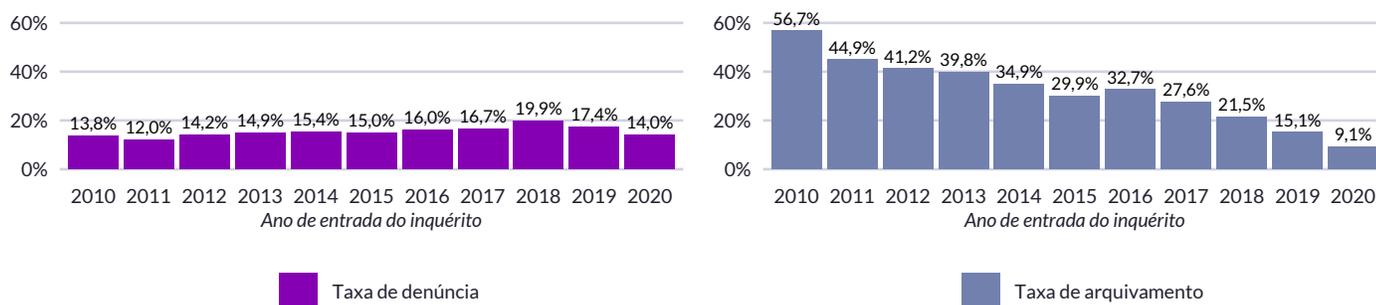
Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Indicadores de resultado – Taxas de finalização

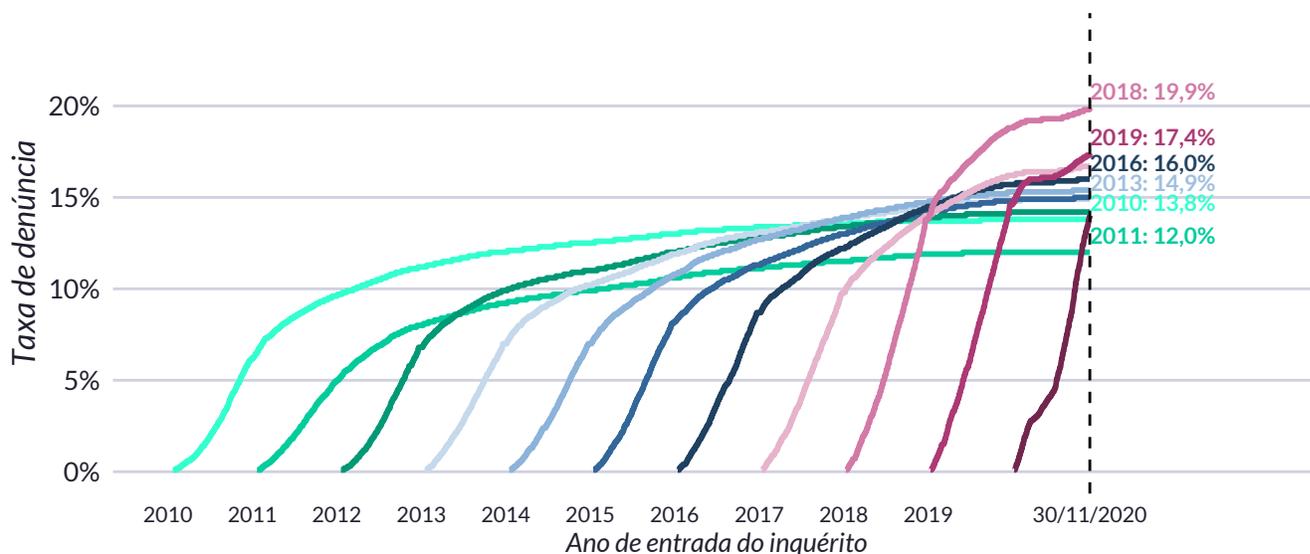
Esta etapa apresenta um **diagnóstico dos inquéritos policiais no estado do Rio de Janeiro** e analisa a atuação do Ministério Público diante da demanda recebida. Também é apresentada a **taxa de finalização**, que revela a capacidade do MPRJ de concluir os inquéritos que estão sob sua responsabilidade. O detalhamento do indicador e a fórmula de cálculo da taxa de finalização pode ser encontrada [aqui](#).

A tabela abaixo apresenta as séries históricas das taxas de denúncia e de arquivamento, que, quando somadas, compõem a taxa de finalização do MPRJ. As finalizações foram contabilizadas por ano de entrada, ou seja, são as finalizações referentes aos inquéritos policiais recebidos na instituição em determinado ano.

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Novos inquéritos policiais (A)	183.603	230.904	213.815	213.238	223.068	192.736	171.463	154.541	161.733	171.213	104.077
Até o dia 30/11/2020:											
Denunciados (B)	25.347	27.760	30.376	31.875	34.367	28.940	27.481	25.832	32.131	29.711	14.524
Denunciados no último mês	4	14	10	32	41	44	62	62	211	385	1.641
Arquivados (C)	104.052	103.680	88.079	84.774	77.797	57.700	56.136	42.684	34.701	25.858	9.516
Arquivados no último mês	259	419	614	542	400	346	446	584	690	737	1.365
Finalizados (B+C)	129.399	131.440	118.455	116.649	112.164	86.640	83.617	68.516	66.832	55.569	24.040
Finalizados no último mês	263	433	624	574	441	390	508	646	901	1.122	3.006
Indicadores de resultado:											
Taxa de denúncia (B/A)	13,8%	12,0%	14,2%	14,9%	15,4%	15,0%	16,0%	16,7%	19,9%	17,4%	14,0%
Taxa de arquivamento (C/A)	56,7%	44,9%	41,2%	39,8%	34,9%	29,9%	32,7%	27,6%	21,5%	15,1%	9,1%
Taxa de finalização ((B+C)/A)	70,5%	56,9%	55,4%	54,7%	50,3%	45,0%	48,8%	44,3%	41,3%	32,5%	23,1%



Outra maneira de avaliar as taxas de denúncia é através de sua **evolução temporal**. No gráfico abaixo, a trajetória das linhas coloridas representa a evolução das taxas de denúncia ao longo do tempo, considerando os inquéritos policiais que entraram em determinado ano. O eixo horizontal marca a passagem de tempo, desde a entrada do inquérito até a data em que foi gerado este relatório. Destaca-se, para interpretação do gráfico, que quanto mais íngreme a curva, maior é a velocidade da evolução da taxa no período marcado no eixo horizontal. A estabilização da curva, por sua vez, indica que a taxa pouco se alterou naquele espaço de tempo.



Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Indicadores de resultado – Taxas de finalização

A partir das séries históricas das taxas de finalização e denúncia, foi selecionado o ano de 2019 para apresentar análises mais aprofundadas sobre os inquéritos finalizados. A escolha pelo ano de 2019 foi sustentada pelas análises dos tempos processuais, cujo resultado indica que a maior parte das denúncias ocorre em até seis meses após a primeira entrada do inquérito no MPRJ. A metodologia de cálculo pode ser consultada [aqui](#).

Os mapas que se seguem apresentam a distribuição no território dos novos inquéritos recebidos e das taxas de finalização por comarca, com base no ano de 2019. A partir das informações apresentadas, é possível compreender como a entrada de novos inquéritos afeta a taxa de finalização.

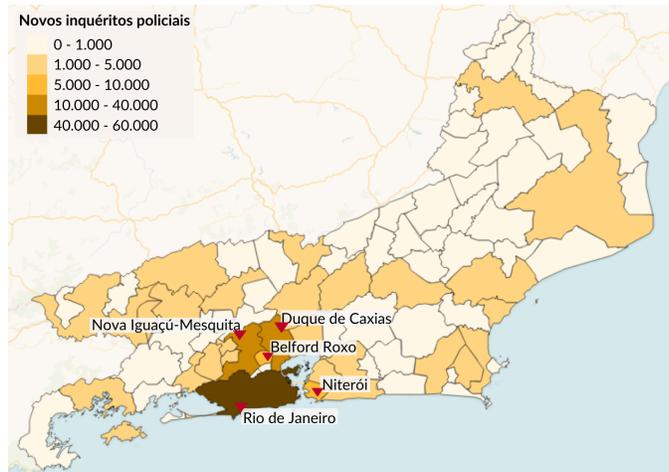
171.213

inquéritos policiais foram cadastrados no MPRJ em 2019

Esse valor representa 12% dos novos documentos do ano

A Comarca do Rio de Janeiro (capital) foi a que recebeu o maior volume de inquéritos, 54.424, o que representa 32% do total.

Mapa: novos inquéritos por comarca - 2019



Considerando o total de novos inquéritos recebidos pelo MPRJ em 2019:

Taxa de denúncia

17,4%

29.711 inquéritos denunciados

Taxa de arquivamento

15,1%

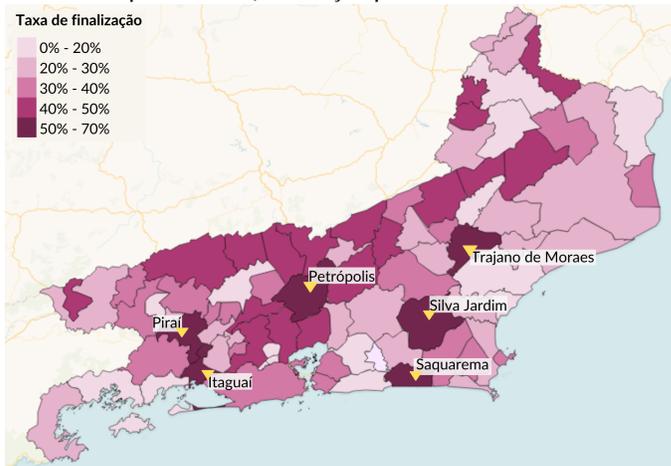
25.858 inquéritos arquivados

Taxa de finalização

32,5%

55.569 inquéritos finalizados

Mapa: taxa de finalização por comarca - 2019



A Comarca de Itaguaí possui a maior taxa de finalização: 62,1%. Em seguida, Silva Jardim (59,2%) e Petrópolis (59,0%) completam as três comarcas do estado do Rio de Janeiro com as maiores taxas de finalização.

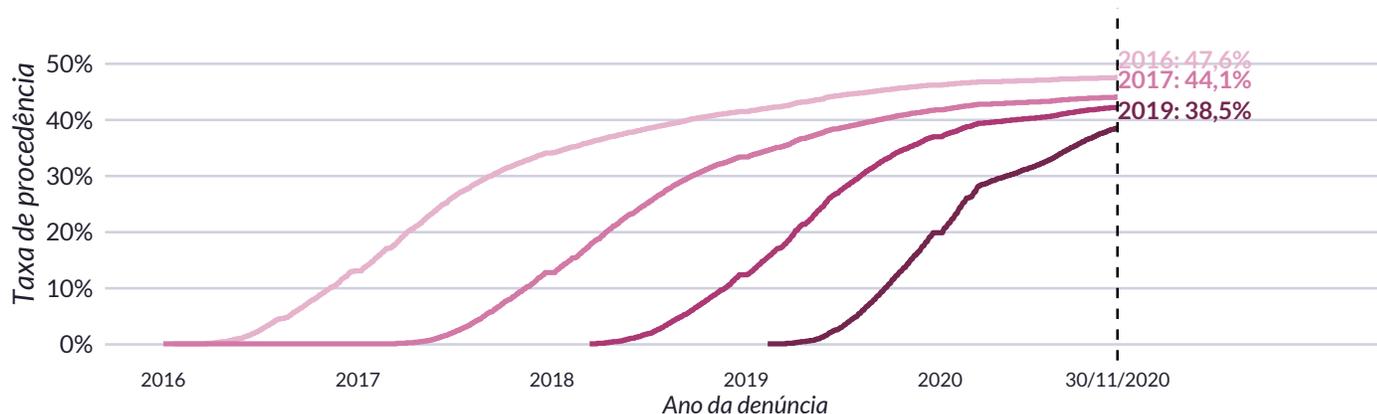
Indicadores de resultado – Taxas de procedência

Esta etapa exibe um **diagnóstico das denúncias oferecidas pelo MPRJ**. Será apresentada a taxa de procedência, que analisa o êxito ministerial através do resultado da denúncia na etapa judicial. A metodologia de cálculo pode ser consultada [aqui](#).

A próxima tabela apresenta o **resultado das denúncias por seu ano de ajuizamento**. Naturalmente, quanto mais próximo do corrente ano, maior o percentual de denúncias aguardando sentença. Tal situação é decorrente do tempo necessário para as tramitações judiciais.

Ano	2016	2017	2018	2019
Oferecimentos de denúncias (IP + TC + APF)	67.046	65.292	72.830	76.261
Do total:				
Com informação	45.812	49.277	55.601	57.161
Sem informação	21.234	16.015	17.229	19.100
Das denúncias com informação:				
Com sentença	40.606	41.541	40.771	28.950
Aguardando sentença	5.206	7.736	14.830	28.211
Das denúncias com sentença:				
Julgadas procedentes	19.310	18.303	17.218	11.154
Julgadas improcedentes	7.028	8.734	8.869	5.239
Extinção do processo	10.673	10.408	10.509	10.811
Suspensão do processo (Art. 366 CPP)	3.595	4.096	4.175	1.746
Do total:				
% Com informação	68,3%	75,5%	76,3%	75,0%
% Sem informação	31,7%	24,5%	23,7%	25,0%
Das denúncias com informação:				
% Com sentença	88,6%	84,3%	73,3%	50,6%
% Aguardando sentença	11,4%	15,7%	26,7%	49,4%
Das denúncias com sentença:				
Taxa de procedência	47,6%	44,1%	42,2%	38,5%
Taxa de improcedência	17,3%	21,0%	21,8%	18,1%
Taxa de extinção do processo	26,3%	25,1%	25,8%	37,3%
Taxa de suspensão do processo	8,9%	9,9%	10,2%	6,0%

A taxa de procedência também pode ser avaliada pela sua **evolução temporal**. Essa visualização ajuda a compreender se há um padrão de comportamento das sentenças, considerando a primeira instância, em relação aos tempos de tramitação judicial. As linhas coloridas demonstram a evolução da taxa de procedência de denúncias ajuizadas em determinado ano, enquanto o eixo horizontal marca a passagem do tempo. Destaca-se que, quanto mais íngreme a curva, maior é a velocidade da evolução da taxa no período marcado no eixo horizontal. A estabilização da curva, por sua vez, indica que a taxa pouco se alterou naquele espaço de tempo.



Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base no cruzamento de informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020, com a consulta processual no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

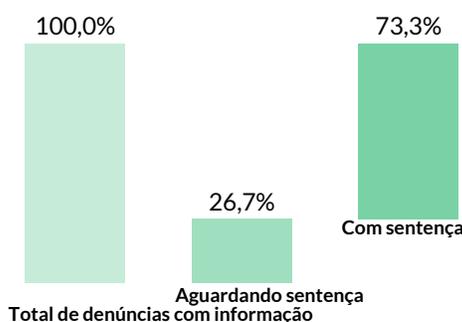
Indicadores de resultado – Taxas de procedência

Com a finalidade de oferecer uma análise mais aprofundada, e considerando a série histórica apresentada, foram selecionadas as **denúncias oferecidas em 2018** para fins de cálculo dos indicadores de resultado. A escolha do ano resulta principalmente do princípio da duração razoável do processo, que impõe um tempo de tramitação judicial suficiente para satisfazer as demandas processuais.

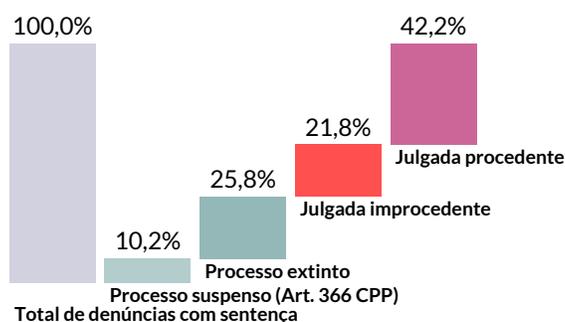


Considerando as denúncias oferecidas em 2018, foram analisadas o status atual de **40.771** denúncias cujas sentenças já foram proferidas, nas quais **17.218 foram julgadas procedentes**, até 30/11/2020. Embora o principal resultado de interesse seja a sentença julgada procedente, o gráfico a seguir apresenta os demais resultados possíveis para as denúncias que foram analisadas.

Resultado das denúncias oferecidas em 2018 quanto ao proferimento de sentença

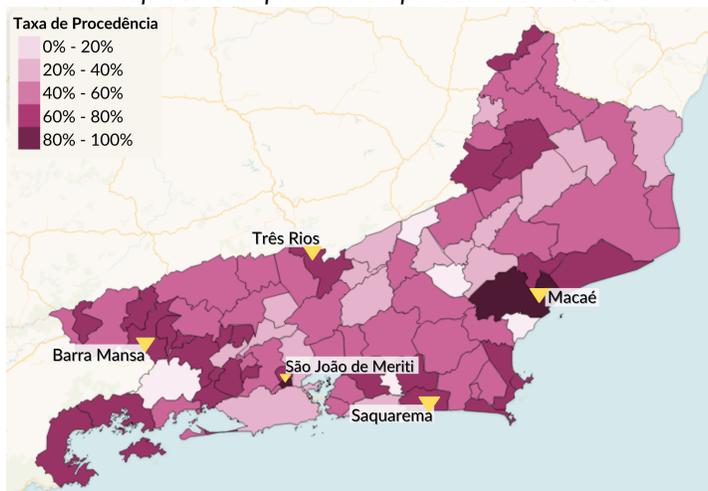


Resultado das denúncias oferecidas em 2018 com sentença proferida



Com base nas denúncias oferecidas em 2018, o mapa abaixo apresenta a **taxa de procedência por comarca**. A variação na taxa de procedência pode ocorrer em razão do resultado "procedente", bem como pelo quantitativo de denúncias oferecidas em determinada comarca.

Mapa: taxa de procedência por comarca - 2018



Algumas comarcas destacam-se com alto percentual da **taxa de procedência**. É o caso de São João de Meriti com 81,2%, sendo a comarca com maior taxa de procedência. Além dessa comarca, Macaé (80,1%) e Rio Bonito (74,2%) completam as três comarcas do estado do Rio de Janeiro com os maiores valores desse indicador.

SEÇÃO:
VISÃO DETALHADA
NÍVEL PROMOTORIA DE JUSTIÇA



Atividades das PIPs – Núcleo Rio de Janeiro

A presente seção busca medir as atividades ministeriais exercidas pelas Promotorias de Justiça de Investigação Penal do **Núcleo Rio de Janeiro**. Para tanto, são expostas tabelas que contêm o quantitativo de inquéritos policiais recebidos e os números absolutos das atividades realizadas no âmbito das PIPs em 2020, que por sua vez estão agrupadas por área de atuação.

De Março a Novembro/20, a média de atividades por PIP do Núcleo Rio de Janeiro foi de:

797 novos inquéritos	28 medidas cautelares	0 instauração de PIC	6 acordo NPP oferecidos	0 acordo NPP firmados
-----------------------------------	------------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------	------------------------------------

Período: Março/20 a Novembro/20

Família	Área de atuação	PIP	Novos inquéritos	Medidas cautelares ¹	Instauração de PIC	Acordo NPP oferecido ²	Acordo NPP firmado
Territorial	Zona Sul/Barra	1ª PIP	712	30	0	11	1
		2ª PIP	717	50	0	43	0
	Botafogo/Copacabana	1ª PIP	783	23	0	4	1
		2ª PIP	789	37	0	2	2
	Centro/Zona Portuária	1ª PIP	595	16	0	0	0
		2ª PIP	677	10	0	0	0
		3ª PIP	677	26	0	0	0
	Méier/Tijuca	1ª PIP	458	32	0	25	0
		2ª PIP	453	12	0	0	0
		3ª PIP	447	6	1	36	0
		4ª PIP	459	14	0	0	0
	Ilha/Bonsucesso	1ª PIP	707	35	0	0	0
		2ª PIP	488	26	0	35	1
	Penha/Irajá	1ª PIP	570	18	0	7	0
		2ª PIP	559	10	0	3	0
		3ª PIP	551	10	0	1	0
	Madureira/Jacarepaguá	1ª PIP	816	22	0	5	0
		2ª PIP	805	7	0	0	0
		3ª PIP	803	8	0	0	0
	Bangu/Campo Grande	1ª PIP	444	11	0	0	0
2ª PIP		601	75	1	11	0	
3ª PIP		410	7	0	1	0	
Santa Cruz	1ª PIP	462	6	0	22	0	
	2ª PIP	306	3	0	0	0	
Especializada	Rio de Janeiro	1ª PIP	552	129	0	0	0
		2ª PIP	523	97	0	0	0
		3ª PIP	529	69	1	0	0
		4ª PIP	556	45	0	0	0
Violência contra mulher	Área Centro	1ª Centro	2123	13	0	0	0
		2ª Centro	2084	9	0	0	0
	Área Oeste/Jacarepaguá	1ª Oeste	2397	7	0	0	0
		2ª Oeste	2441	25	0	0	0

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 17/12/2020.

¹ Requerimentos de medidas cautelares por iniciativa do MP.

² Acordo de não persecução penal.

Atividades das PIPs – Núcleo Rio de Janeiro

A presente seção busca medir as atividades ministeriais exercidas pelas Promotorias de Justiça de Investigação Penal do **Núcleo Rio de Janeiro**. Para tanto, são expostas tabelas que contêm o quantitativo de inquéritos policiais recebidos e os números absolutos das atividades realizadas no âmbito das PIPs em 2020, que por sua vez estão agrupadas por área de atuação.

Período: Março/20 a Novembro/20

Família	Área de atuação	PIP	Denúncias oferecidas				Arquivamentos promovidos			
			Total	Inquéritos iniciados			Total	Inquéritos iniciados		
				Antes de 2019	Entre 2019 e Fev-20	A partir de Mar-20		Antes de 2019	Entre 2019 e Fev-20	A partir de Mar-20
Territorial	Zona Sul/Barra	1ª PIP	214	49	40	125	1240	1102	82	56
		2ª PIP	223	34	40	149	469	353	56	60
	Botafogo/Copacabana	1ª PIP	102	7	9	86	176	130	19	27
		2ª PIP	105	6	2	97	235	165	25	45
	Centro/Zona Portuária	1ª PIP	71	6	5	60	95	79	5	11
		2ª PIP	125	12	8	105	802	746	31	25
		3ª PIP	88	5	5	78	128	100	8	20
	Méier/Tijuca	1ª PIP	105	7	6	92	162	126	10	26
		2ª PIP	98	6	10	82	154	135	9	10
		3ª PIP	210	49	44	117	301	213	64	24
		4ª PIP	177	57	26	94	357	300	32	25
	Ilha/Bonsucesso	1ª PIP	191	56	19	116	329	192	27	110
		2ª PIP	166	52	37	77	264	158	53	53
	Penha/Irajá	1ª PIP	173	22	14	137	226	189	19	18
		2ª PIP	174	20	31	123	144	102	16	26
		3ª PIP	190	31	15	144	195	162	10	23
	Madureira/Jacarepaguá	1ª PIP	226	60	69	97	705	553	106	46
		2ª PIP	181	37	54	90	594	502	72	20
3ª PIP		65	14	14	37	119	78	27	14	
Bangu/Campo Grande	1ª PIP	40	11	10	19	152	140	9	3	
	2ª PIP	161	58	44	59	694	608	41	45	
	3ª PIP	22	8	3	11	223	217	4	2	
Santa Cruz	1ª PIP	127	54	14	59	832	770	22	40	
	2ª PIP	70	24	11	35	747	709	21	17	
Especializada	Rio de Janeiro	1ª PIP	26	3	6	17	79	54	8	17
		2ª PIP	29	3	3	23	414	341	34	39
		3ª PIP	64	10	12	42	354	306	27	21
		4ª PIP	10	3	1	6	4	4	0	0
Violência contra mulher	Área Centro	1ª Centro	844	50	35	759	608	159	35	414
		2ª Centro	986	52	62	872	345	77	38	230
	Área Oeste/Jacarepaguá	1ª Oeste	358	56	57	245	573	392	29	152
		2ª Oeste	561	32	97	432	808	514	46	248

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Atividades das PIPs – Núcleo Niterói/São Gonçalo

A presente seção busca medir as atividades ministeriais exercidas pelas Promotorias de Justiça de Investigação Penal do **Núcleo Niterói/São Gonçalo**. Para tanto, são expostas tabelas que contêm o quantitativo de inquéritos policiais recebidos e os números absolutos das atividades realizadas no âmbito das PIPs em 2020, que por sua vez estão agrupadas por área de atuação.

De Março a Novembro/20, a média de atividades por PIP do Núcleo Niterói/São Gonçalo foi de:

545 novos inquéritos	23 medidas cautelares	1 instauração de PIC	18 acordo NPP oferecidos	0 acordo NPP firmados
-----------------------------------	------------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------------	------------------------------------

Período: Março/20 a Novembro/20

Família	Área de atuação	PIP	Novos inquéritos	Medidas cautelares ¹	Instauração de PIC	Acordo NPP oferecido ²	Acordo NPP firmado
Territorial	Niterói	1ª PIP	586	43	0	22	0
		2ª PIP	637	58	0	95	0
	São Gonçalo	1ª PIP	376	20	2	27	0
		2ª PIP	361	23	3	16	0
		3ª PIP	393	9	2	0	0
Especializada	Niterói/São Gonçalo	1ª PIP	233	25	0	0	
		2ª PIP	236	22	0	0	
Violência contra mulher	Área Niterói	VD Niterói	695	4	0	0	0
	Área São Gonçalo	VD S. Gonçalo	1392	5	0	0	0

Período: Março/20 a Novembro/20

Família	Área de atuação	PIP	Denúncias oferecidas				Arquivamentos promovidos			
			Total	Inquéritos iniciados			Total	Inquéritos iniciados		
				Antes de 2019	Entre 2019 e Fev-20	A partir de Mar-20		Antes de 2019	Entre 2019 e Fev-20	A partir de Mar-20
Territorial	Niterói	1ª PIP	169	27	32	110	514	440	38	36
		2ª PIP	241	77	38	126	1249	1112	75	62
	São Gonçalo	1ª PIP	94	19	22	53	283	237	21	25
		2ª PIP	146	57	21	68	791	736	18	37
		3ª PIP	53	14	7	32	315	262	19	34
Especializada	Niterói/São Gonçalo	1ª PIP	11	4	2	5	64	29	25	10
		2ª PIP	27	4	7	16	102	70	14	18
Violência contra mulher	Área Niterói	VD Niterói	133	4	18	111	173	57	13	103
	Área São Gonçalo	VD S. Gonçalo	529	44	155	330	1733	1347	136	250

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

¹ Requerimentos de medidas cautelares por iniciativa do MP.

² Acordo de não persecução penal.

Atividades das PIPs – Núcleo Duque de Caxias/Nova Iguaçu

A presente seção busca medir as atividades ministeriais exercidas pelas Promotorias de Justiça de Investigação Penal do **Núcleo Duque de Caxias/Nova Iguaçu**. Para tanto, são expostas tabelas que contêm o quantitativo de inquéritos policiais recebidos e os números absolutos das atividades realizadas no âmbito das PIPs em 2020, que por sua vez estão agrupadas por área de atuação.

De Março a Novembro/20, a média de atividades por PIP do Núcleo Duque de Caxias/Nova Iguaçu foi de:

916 novos inquéritos	32 medidas cautelares	0 instauração de PIC	1 acordo NPP oferecidos	0 acordo NPP firmados
-----------------------------------	------------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------	------------------------------------

Período: Março/20 a Novembro/20

Família	Área de atuação	PIP	Novos inquéritos	Medidas cautelares ¹	Instauração de PIC	Acordo NPP oferecido ²	Acordo NPP firmado
Territorial	Duque de Caxias	1ª PIP	591	13	0	0	0
		2ª PIP	598	19	0	0	0
		3ª PIP	582	10	0	0	0
		4ª PIP	620	11	0	3	0
		5ª PIP	595	14	0	0	0
	Nova Iguaçu	1ª PIP	422	8	2	0	0
		2ª PIP	437	6	0	2	0
		3ª PIP	427	6	0	1	0
4ª PIP		525	2	0	1	0	
Especializada	D. Caxias/N. Iguaçu	1ª PIP	473	72	1	1	1
		2ª PIP	480	65	1	1	0
Violência contra mulher	Área Duque de Caxias	1ª Caxias	2126	89	0	0	0
		2ª Caxias	2231	69	0	0	0
	Área Nova Iguaçu	N. Iguaçu	2722	63	0	0	0

Período: Março/20 a Novembro/20

Família	Área de atuação	PIP	Denúncias oferecidas				Arquivamentos promovidos			
			Total	Inquéritos iniciados			Total	Inquéritos iniciados		
				Antes de 2019	Entre 2019 e Fev-20	A partir de Mar-20		Antes de 2019	Entre 2019 e Fev-20	A partir de Mar-20
Territorial	Duque de Caxias	1ª PIP	113	5	5	103	361	137	107	117
		2ª PIP	120	10	4	106	110	55	14	41
		3ª PIP	71	2	3	66	83	40	5	38
		4ª PIP	76	11	12	53	188	96	47	45
		5ª PIP	36	2	1	33	274	228	29	17
	Nova Iguaçu	1ª PIP	64	6	11	47	82	47	11	24
		2ª PIP	166	26	76	64	3090	1718	1200	172
		3ª PIP	101	29	8	64	1997	1815	116	66
Especializada	D. Caxias/N. Iguaçu	4ª PIP	121	38	36	47	1735	1238	366	131
		1ª PIP	27	0	5	22	28	8	8	12
Violência contra mulher	Área Duque de Caxias	2ª PIP	41	3	7	31	1707	1679	16	12
		1ª Caxias	659	80	47	532	894	466	157	271
Área Nova Iguaçu	2ª Caxias	603	82	44	477	1003	496	187	320	
	N. Iguaçu	631	136	196	299	819	440	189	190	

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

¹ Requerimentos de medidas cautelares por iniciativa do MP.

² Acordo de não persecução penal.

Atividades das PIPs – Extranúcleo

A presente seção busca medir as atividades ministeriais exercidas pelas Promotorias de Justiça de Investigação Penal **fora da Região Metropolitana**. Para tanto, são expostas tabelas que contêm o quantitativo de inquéritos policiais recebidos e os números absolutos das atividades realizadas no âmbito das PIPs em 2020, que por sua vez estão agrupadas por área de atuação.

De Março a Novembro/20, a média de atividades das PIP fora da Região Metropolitana foi de:

874 novos inquéritos	38 medidas cautelares	5 instauração de PIC	10 acordo NPP oferecidos	0 acordo NPP firmados
-----------------------------------	------------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------------	------------------------------------

Período: Março/20 a Novembro/20

Família	Área de atuação	PIP	Novos inquéritos	Medidas cautelares ¹	Instauração de PIC	Acordo NPP oferecido ²	Acordo NPP firmado
Extranúcleo	Extranúcleo	1ª PIP	866	13	1	0	0
		2ª PIP	777	8	35	0	0
		PIP - Barra Mansa	969	80	1	9	0
		PIP - Cabo Frio	681	48	6	5	0
		PIP - Itaboraí	315	19	1	12	1
		PIP - Itaguaí	644	3	1	0	0
		PIP - Macaé	860	13	0	6	0
		PIP - Nova Friburgo	481	13	5	3	0
		PIP - Petrópolis	1701	116	0	10	0
		PIP - Volta Redonda	1441	64	1	55	0

Período: Março/20 a Novembro/20

Família	Área de atuação	PIP	Denúncias oferecidas				Arquivamentos promovidos			
			Total	Inquéritos iniciados			Total	Inquéritos iniciados		
				Antes de 2019	Entre 2019 e Fev-20	A partir de Mar-20		Antes de 2019	Entre 2019 e Fev-20	A partir de Mar-20
Extranúcleo	Extranúcleo	1ª PIP	241	11	27	203	45	14	7	24
		2ª PIP	112	9	24	79	92	79	2	11
		PIP - Barra Mansa	165	17	36	112	188	82	31	75
		PIP - Cabo Frio	115	2	13	100	82	18	17	47
		PIP - Itaboraí	161	23	53	85	643	536	66	41
		PIP - Itaguaí	191	35	43	113	245	139	49	57
		PIP - Macaé	244	78	46	120	1075	941	61	73
		PIP - Nova Friburgo	82	36	21	25	172	114	34	24
		PIP - Petrópolis	686	46	141	499	557	206	93	258
		PIP - Volta Redonda	198	33	31	134	386	204	59	123

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

¹ Requerimentos de medidas cautelares por iniciativa do MP.

² Acordo de não persecução penal.

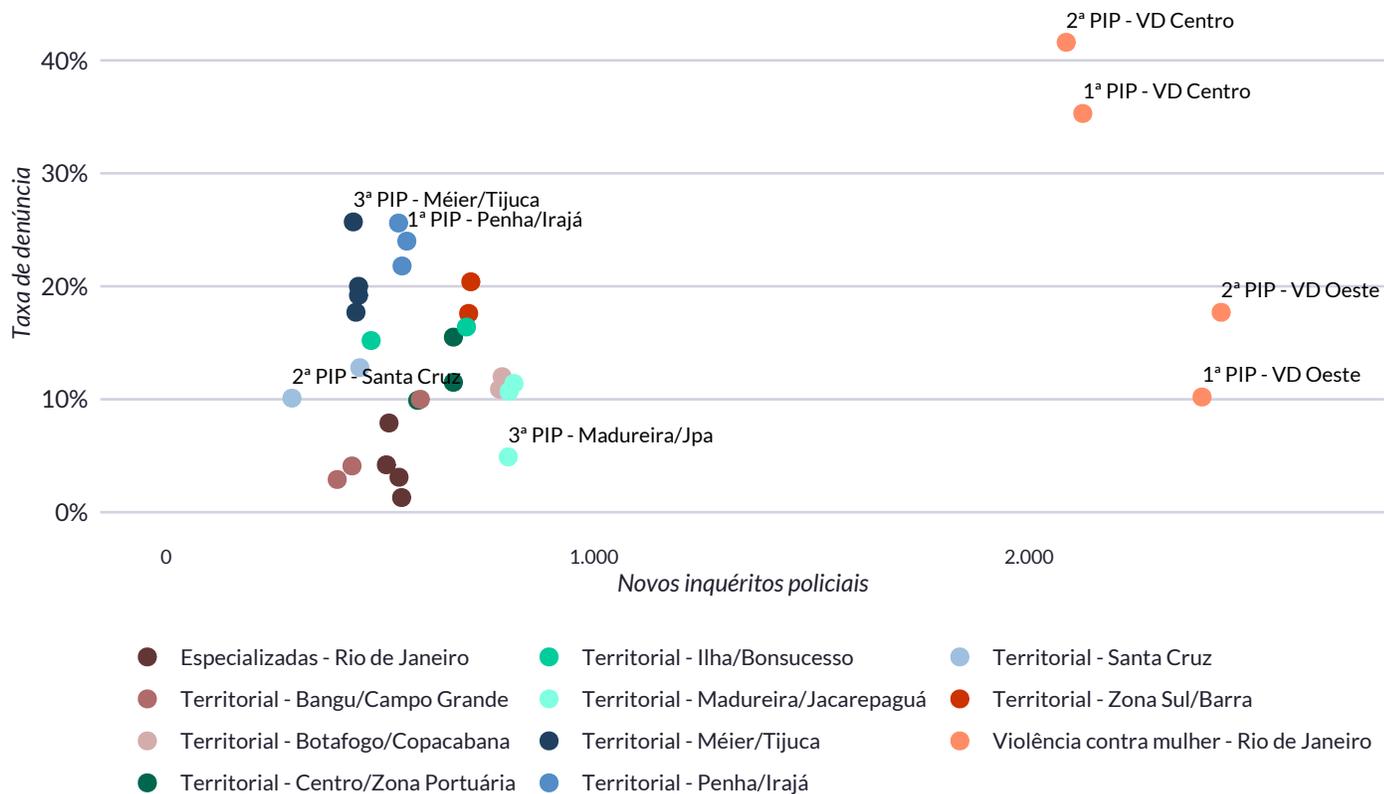
Resultados das PIPs – Núcleo Rio de Janeiro

Além dos números absolutos revelados anteriormente, é fundamental observar como esses números se comportam em face dos **indicadores de resultado** já apresentados. Para isso, a próxima tabela apresenta o número de novos inquéritos, bem como as taxas de denúncia e de arquivamento, por Promotoria de Justiça, no ano de 2020. Valores em **vermelho** e em **azul** indicam, respectivamente, taxas **abaixo** e **acima** da média do conjunto de Promotorias.

Área de atuação	PIP	Março/20 a Novembro/20		
		Novos inquéritos	Taxa de denúncia	Taxa de arquivamento
Zona Sul/Barra	1ª PIP	712	17,6%	7,6%
	2ª PIP	717	20,4%	7,9%
Botafogo/Copacabana	1ª PIP	783	10,9%	3,4%
	2ª PIP	789	12,0%	5,6%
Centro/Zona Portuária	1ª PIP	595	9,9%	1,8%
	2ª PIP	677	15,5%	3,7%
	3ª PIP	677	11,5%	3,0%
Méier/Tijuca	1ª PIP	459	19,2%	5,4%
	2ª PIP	453	17,7%	2,2%
	3ª PIP	447	25,7%	4,5%
	4ª PIP	459	20,0%	5,4%
Ilha/Bonsucesso	1ª PIP	707	16,4%	15,3%
	2ª PIP	488	15,2%	8,0%
Penha/Irajá	1ª PIP	570	24,0%	3,0%
	2ª PIP	559	21,8%	4,3%
	3ª PIP	551	25,6%	4,0%
Madureira/Jacarepaguá	1ª PIP	816	11,4%	5,6%
	2ª PIP	805	10,7%	2,5%
	3ª PIP	803	4,9%	1,7%
Bangu/Campo Grande	1ª PIP	444	4,1%	0,7%
	2ª PIP	601	10,0%	8,0%
	3ª PIP	410	2,9%	0,5%
Santa Cruz	1ª PIP	462	12,8%	8,9%
	2ª PIP	306	10,1%	5,2%
Especializadas	1ª PIP	552	3,1%	3,1%
	2ª PIP	523	4,2%	7,1%
	3ª PIP	529	7,9%	4,0%
	4ª PIP	558	1,3%	0,0%
Violência contra mulher	1ª Centro	2.123	35,3%	18,6%
	2ª Centro	2.085	41,6%	10,8%
	1ª Oeste	2.397	10,2%	5,3%
	2ª Oeste	2.441	17,7%	10,1%

Resultados das PIPs – Núcleo Rio de Janeiro

Em complemento à tabela, o gráfico abaixo informa acerca da relação entre os novos inquéritos das PIPs e as taxas de denúncia. Cada ponto colorido representa uma das PIPs mencionadas acima, e as cores dizem respeito à família da qual o órgão faz parte, considerando o redimensionamento institucional. O eixo horizontal retrata o número de novos inquéritos policiais recebidos pelo órgão no período analisado, enquanto o eixo vertical, a taxa de denúncia apresentada. Quando os pontos estão mais próximos na horizontal, depreende-se que as promotorias marcadas receberam um quantitativo similar de novos inquéritos; já quando estão mais dispersos, depreende-se que os números de entrada de novos inquéritos foram mais díspares. A lógica se repete no eixo vertical. Os pontos em alturas semelhantes apresentam taxas de denúncias parecidas; já as marcações em alturas mais desniveladas, taxas de denúncias mais desiguais.



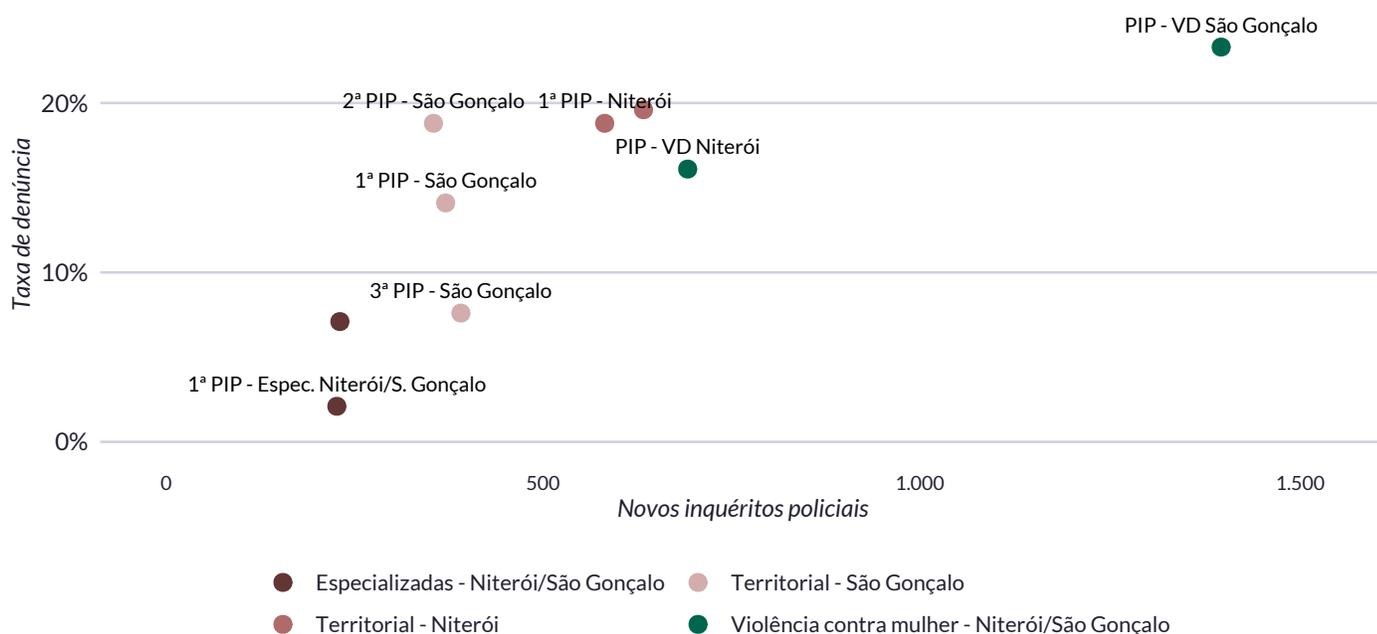
Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Resultados das PIPs – Núcleo Niterói/São Gonçalo

Além dos números absolutos revelados anteriormente, é fundamental observar como esses números se comportam em face dos **indicadores de resultado** já apresentados. Para isso, a próxima tabela apresenta o número de novos inquéritos, bem como as taxas de denúncia e de arquivamento, por Promotoria de Justiça, no ano de 2020. Valores em **vermelho** e em **azul** indicam, respectivamente, taxas **abaixo** e **acima** da média do conjunto de Promotorias.

Área de atuação	PIP	Março/20 a Novembro/20		
		Novos inquéritos	Taxa de denúncia	Taxa de arquivamento
São Gonçalo	1ª PIP	377	14,1%	6,6%
	2ª PIP	361	18,8%	10,0%
	3ª PIP	397	7,6%	8,1%
Niterói	1ª PIP	586	18,8%	5,8%
	2ª PIP	637	19,6%	9,3%
Especializadas	1ª PIP	234	2,1%	4,3%
	2ª PIP	238	7,1%	7,6%
Violência contra mulher	VD Niterói	695	16,1%	9,6%
	VD S. Gonçalo	1.396	23,3%	17,2%

Em complemento à tabela, o gráfico abaixo informa acerca da relação entre os novos inquéritos das PIPs e as taxas de denúncia. Cada ponto colorido representa uma das PIPs mencionadas acima, e as cores dizem respeito à família da qual o órgão faz parte, considerando o redimensionamento institucional. O eixo horizontal retrata o número de novos inquéritos policiais recebidos pelo órgão no período analisado, enquanto o eixo vertical, a taxa de denúncia apresentada. Quando os pontos estão mais próximos na horizontal, depreende-se que as promotorias marcadas receberam um quantitativo similar de novos inquéritos; já quando estão mais dispersos, depreende-se que os números de entrada de novos inquéritos foram mais díspares. A lógica se repete no eixo vertical. Os pontos em alturas semelhantes apresentam taxas de denúncias parecidas; já as marcações em alturas mais desniveladas, taxas de denúncias mais desiguais.

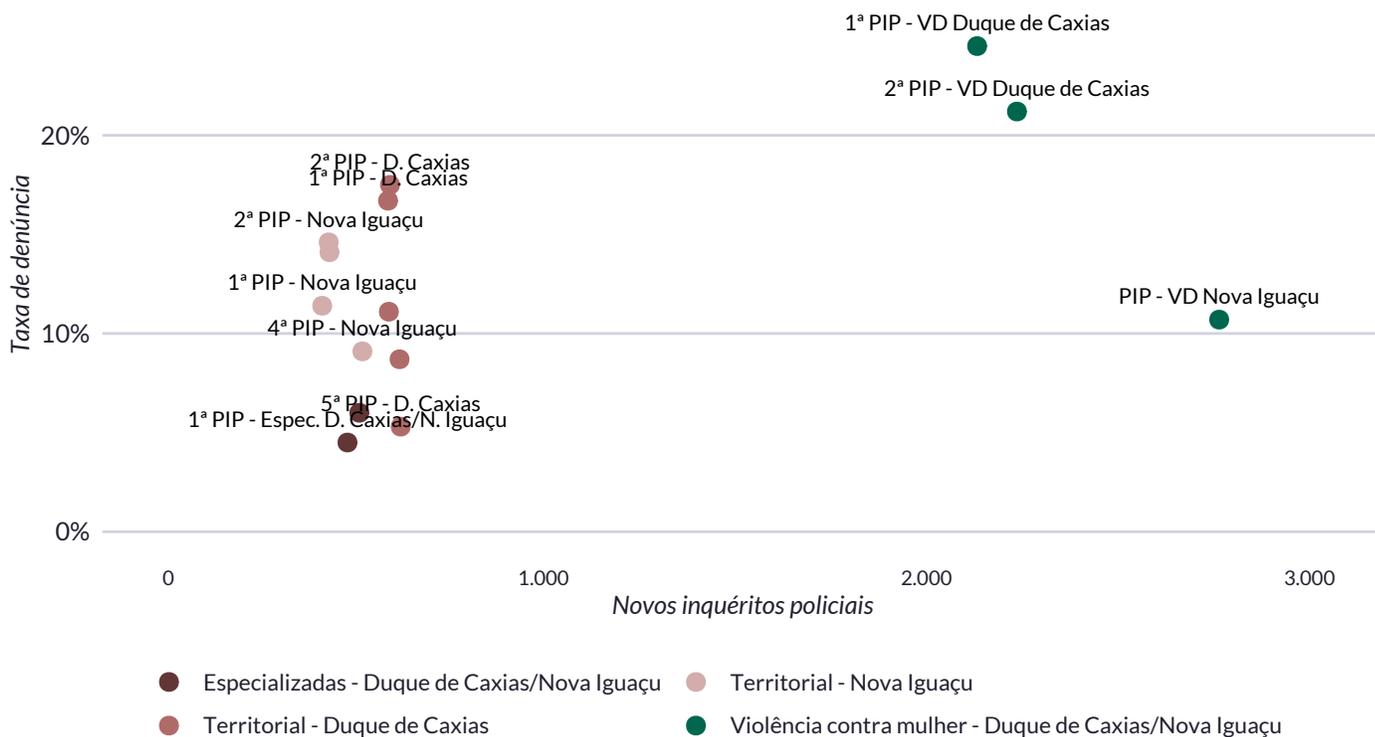


Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Resultados das PIPs – Núcleo Duque de Caxias/Nova Iguaçu

Além dos números absolutos revelados anteriormente, é fundamental observar como esses números se comportam em face dos **indicadores de resultado** já apresentados. Para isso, a próxima tabela apresenta o número de novos inquéritos, bem como as taxas de denúncia e de arquivamento, por Promotoria de Justiça, no ano de 2020. Valores em **vermelho** e em **azul** indicam, respectivamente, taxas **abaixo** e **acima** da média do conjunto de Promotorias.

Área de atuação	PIP	Março/20 a Novembro/20		
		Novos inquéritos	Taxa de denúncia	Taxa de arquivamento
Nova Iguaçu	1ª PIP	422	11,4%	6,2%
	2ª PIP	439	14,6%	36,4%
	3ª PIP	441	14,1%	14,5%
	4ª PIP	527	9,1%	24,5%
Duque de Caxias	1ª PIP	594	16,7%	19,7%
	2ª PIP	599	17,5%	6,8%
	3ª PIP	596	11,1%	5,7%
	4ª PIP	624	8,7%	7,1%
	5ª PIP	627	5,3%	2,7%
Especializadas	1ª PIP	488	4,5%	2,5%
	2ª PIP	519	6,0%	2,3%
Violência contra mulher	1ª Caxias	2.132	24,5%	12,6%
	2ª Caxias	2.236	21,2%	14,1%
	N. Iguaçu	2.764	10,7%	6,8%



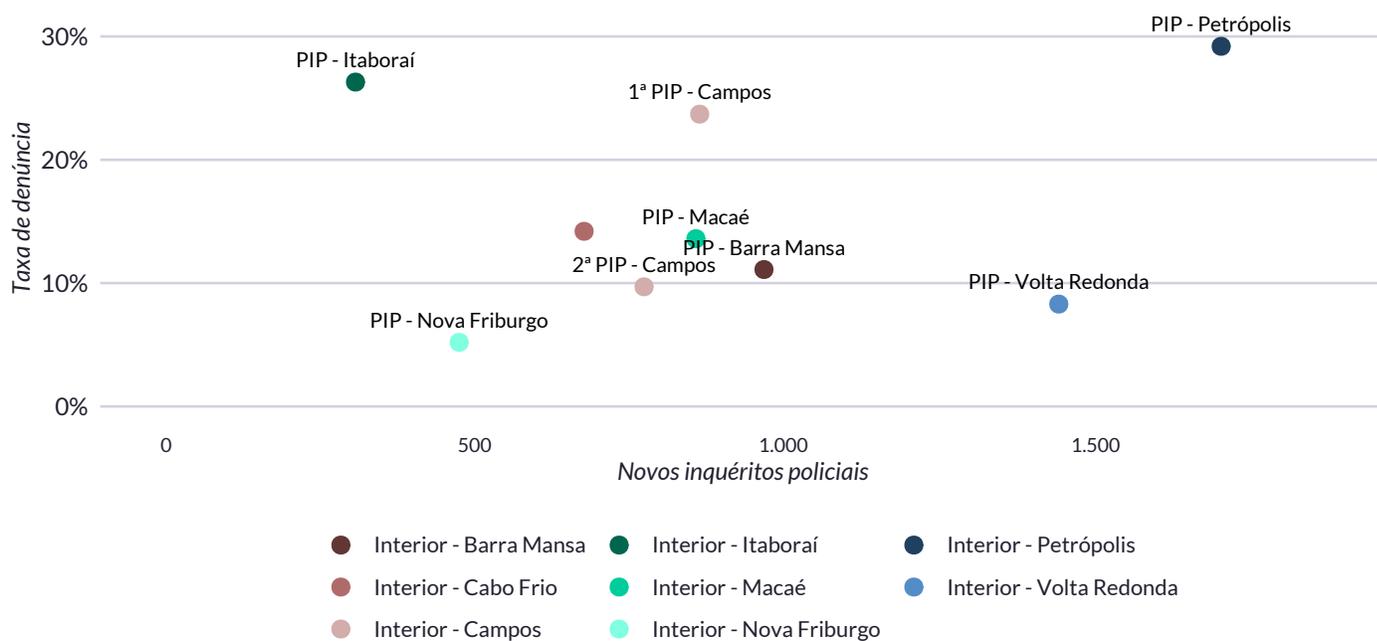
Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Resultados das PIPs – Extranúcleo

Além dos números absolutos revelados anteriormente, é fundamental observar como esses números se comportam em face dos **indicadores de resultado** já apresentados. Para isso, a próxima tabela apresenta o número de novos inquéritos, bem como as taxas de denúncia e de arquivamento, por Promotoria de Justiça, no ano de 2020. Valores em **vermelho** e em **azul** indicam, respectivamente, taxas **abaixo** e **acima** da média do conjunto de Promotorias.

Área de atuação	PIP	Março/20 a Novembro/20		
		Novos inquéritos	Taxa de denúncia	Taxa de arquivamento
Campos	1ª PIP	866	23,7%	2,5%
	2ª PIP	777	9,7%	1,3%
Barra Mansa	PIP - Barra Mansa	969	11,1%	7,5%
Cabo Frio	PIP - Cabo Frio	681	14,2%	6,9%
Itaboraí	PIP - Itaboraí	315	26,3%	12,4%
Itaguaí	PIP - Itaguaí	644	17,2%	8,5%
Macaé	PIP - Macaé	860	13,6%	8,3%
Nova Friburgo	PIP - Nova Friburgo	481	5,2%	5,0%
Petrópolis	PIP - Petrópolis	1.701	29,2%	14,9%
Volta Redonda	PIP - Volta Redonda	1.441	8,3%	8,3%

Em complemento à tabela, o gráfico abaixo informa acerca da relação entre os novos inquéritos das PIPs e as taxas de denúncia. Cada ponto colorido representa uma das PIPs mencionadas acima, e as cores dizem respeito à família da qual o órgão faz parte, considerando o redimensionamento institucional. O eixo horizontal retrata o número de novos inquéritos policiais recebidos pelo órgão no período analisado, enquanto o eixo vertical, a taxa de denúncia apresentada. Quando os pontos estão mais próximos na horizontal, depreende-se que as promotorias marcadas receberam um quantitativo similar de novos inquéritos; já quando estão mais dispersos, depreende-se que os números de entrada de novos inquéritos foram mais díspares. A lógica se repete no eixo vertical. Os pontos em alturas semelhantes apresentam taxas de denúncias parecidas; já as marcações em alturas mais desniveladas, taxas de denúncias mais desiguais.



Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Atividades das Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais – Comarca do Rio de Janeiro

A análise individual dos indicadores possibilita acompanhar as atividades de cada promotoria, identificando bons exemplos e oportunidades de melhoria. Nesta etapa, o período de análise é de Janeiro a Novembro de 2020. Estão contempladas as Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais da **Comarca do Rio de Janeiro**.

A primeira linha da tabela apresenta a média de cada métrica para as promotorias em questão. Dessa forma, é possível estabelecer parâmetros de comparação entre os números de cada órgão. As métricas apresentadas estão relacionadas ao volume total de trabalho e às atividades pré-processuais.

Período: Janeiro/20 a Novembro/20

Promotoria	Métricas gerais		Métricas relacionadas à atividade pré-processual			
	Vistas abertas	Novos documentos	Denúncias	Arquivamentos	Medidas cautelares ¹	Requerimentos de prisão
Média	2780	443	151	21	5	3
PJ junto a 5ª Vara Criminal da Capital	2524	375	158	1	1	5
PJ junto a 11ª Vara Criminal da Capital	2238	378	149	3	9	2
PJ junto a 14ª Vara Criminal da Capital	2297	303	98	3	0	0
PJ junto a 16ª Vara Criminal da Capital	3150	439	183	11	0	0
PJ junto a 17ª Vara Criminal da Capital	3156	404	178	4	6	2
PJ junto a 19ª Vara Criminal da Capital	2287	411	153	0	3	8
PJ junto a 20ª Vara Criminal da Capital	3470	516	162	3	0	0
PJ junto a 21ª Vara Criminal da Capital	3781	526	199	3	11	2
PJ junto a 23ª Vara Criminal da Capital	2972	387	185	3	0	1
PJ junto a 26ª Vara Criminal da Capital	2399	330	141	3	2	3
PJ junto a 27ª Vara Criminal da Capital	3066	374	181	0	3	1
PJ junto a 28ª Vara Criminal da Capital	2118	399	198	7	1	1
PJ junto a 29ª Vara Criminal da Capital	2563	405	182	5	3	1
PJ junto a 31ª Vara Criminal da Capital	1734	296	148	16	10	0
PJ junto a 32ª Vara Criminal da Capital	2366	321	160	6	1	11
PJ junto a 33ª Vara Criminal da Capital	2453	572	142	1	3	9
PJ junto a 34ª Vara Criminal da Capital	3090	437	145	4	0	0
PJ junto a 35ª Vara Criminal da Capital	3157	480	179	1	2	4
PJ junto a 36ª Vara Criminal da Capital	3166	385	170	6	3	3
PJ junto a 37ª Vara Criminal da Capital	2614	308	115	12	9	0
PJ junto a 38ª Vara Criminal da Capital	1948	365	68	1	0	0
PJ junto a 39ª Vara Criminal da Capital	1898	358	151	2	2	1
PJ junto a 40ª Vara Criminal da Capital	2129	417	176	3	4	2
PJ junto a 41ª Vara Criminal da Capital	3054	539	128	5	8	7
PJ junto a 42ª Vara Criminal da Capital	2270	407	174	9	1	1
PJ junto a 43ª Vara Criminal da Capital	2208	382	133	6	3	0
1ª PJ junto a 1ª e a 2ª Varas Criminais de Bangu	3377	513	263	5	60	2
2ª PJ junto a 1ª e a 2ª Varas Criminais de Bangu	3144	485	205	15	9	0
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Jacarepagua	4100	802	248	2	0	16
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Jacarepagua	3140	724	240	25	4	22
1ª PJ Criminal de Santa Cruz	3107	551	46	265	1	0
2ª PJ Criminal de Santa Cruz	4525	1024	44	298	3	5
1ª PJ junto a 1ª Vara Criminal Especializada da Capital	1097	81	14	2	1	0
2ª PJ junto a 1ª Vara Criminal Especializada da Capital	1008	79	5	3	0	3
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Madureira	3361	566	164	19	0	0
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Madureira	5107	616	156	20	23	5

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

¹ Requerimentos de medidas cautelares por iniciativa do MP.

Atividades das Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais – Comarca do Rio de Janeiro

Assim como na página anterior, o período de análise é de Janeiro a Novembro de 2020, e estão contempladas as Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais da **Comarca do Rio de Janeiro**. Dessa vez, as métricas apresentadas na tabela estão relacionadas às atividades processuais, e na primeira linha é apresentada a média de cada métrica para as promotorias em questão. Dessa forma, é possível estabelecer parâmetros de comparação entre os números de cada órgão.

Período: Janeiro/20 a Novembro/20

Promotoria	Métricas relacionadas à atividade processual					
	Manifestações	Despachos	Aditamentos de denúncia	Alegações finais	Recursos	Declínios de atribuição
Média	1031	7	4	101	132	11
PJ junto a 5ª Vara Criminal da Capital	1193	1	4	130	184	4
PJ junto a 11ª Vara Criminal da Capital	1016	8	5	80	172	7
PJ junto a 14ª Vara Criminal da Capital	926	0	3	62	144	0
PJ junto a 16ª Vara Criminal da Capital	928	4	1	78	97	11
PJ junto a 17ª Vara Criminal da Capital	970	0	7	174	176	45
PJ junto a 19ª Vara Criminal da Capital	1257	2	11	50	155	12
PJ junto a 20ª Vara Criminal da Capital	1295	0	12	100	154	10
PJ junto a 21ª Vara Criminal da Capital	1705	13	4	127	408	2
PJ junto a 23ª Vara Criminal da Capital	1357	0	1	100	99	3
PJ junto a 26ª Vara Criminal da Capital	954	16	7	91	115	10
PJ junto a 27ª Vara Criminal da Capital	1327	71	0	172	141	2
PJ junto a 28ª Vara Criminal da Capital	989	13	1	92	84	1
PJ junto a 29ª Vara Criminal da Capital	1094	0	0	86	110	47
PJ junto a 31ª Vara Criminal da Capital	582	2	3	99	101	11
PJ junto a 32ª Vara Criminal da Capital	1067	1	7	56	58	1
PJ junto a 33ª Vara Criminal da Capital	635	0	2	139	85	8
PJ junto a 34ª Vara Criminal da Capital	1228	2	4	138	153	12
PJ junto a 35ª Vara Criminal da Capital	1438	24	7	89	130	6
PJ junto a 36ª Vara Criminal da Capital	1070	61	4	125	133	10
PJ junto a 37ª Vara Criminal da Capital	993	1	5	120	110	1
PJ junto a 38ª Vara Criminal da Capital	840	2	1	84	136	0
PJ junto a 39ª Vara Criminal da Capital	675	0	2	76	160	7
PJ junto a 40ª Vara Criminal da Capital	577	0	1	168	42	8
PJ junto a 41ª Vara Criminal da Capital	1080	3	5	119	140	21
PJ junto a 42ª Vara Criminal da Capital	640	1	3	159	55	3
PJ junto a 43ª Vara Criminal da Capital	983	0	2	72	93	2
1ª PJ junto a 1ª e a 2ª Varas Criminais de Bangu	1235	2	2	92	109	1
2ª PJ junto a 1ª e a 2ª Varas Criminais de Bangu	1426	1	9	65	84	26
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Jacarepagua	957	2	2	89	168	7
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Jacarepagua	1128	2	3	163	149	11
1ª PJ Criminal de Santa Cruz	971	4	1	52	45	24
2ª PJ Criminal de Santa Cruz	836	1	2	35	30	24
1ª PJ junto a 1ª Vara Criminal Especializada da Capital	368	2	0	31	56	1
2ª PJ junto a 1ª Vara Criminal Especializada da Capital	378	0	0	25	65	6
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Madureira	1035	1	24	134	258	22
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Madureira	1952	1	3	148	356	22

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 17/12/2020.

Atividades das Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais – Outras comarcas

A análise individual dos indicadores possibilita acompanhar as atividades de cada promotoria, identificando bons exemplos e oportunidades de melhoria. Nesta etapa, o período de análise é de Janeiro a Novembro de 2020. Estão contempladas as Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais das comarcas fora da Capital.

A primeira linha da tabela apresenta a média de cada métrica para as promotorias em questão. Dessa forma, é possível estabelecer parâmetros de comparação entre os números de cada órgão. As métricas apresentadas estão relacionadas ao volume total de trabalho e às atividades pré-processuais.

Período: Janeiro/20 a Novembro/20

Promotoria	Métricas gerais		Métricas relacionadas à atividade pré-processual			
	Vistas abertas	Novos documentos	Denúncias	Arquivamentos	Medidas cautelares ¹	Requerimentos de prisão
Média	2568	376	116	6	1	4
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Niterói	4050	480	189	1	0	4
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Niterói	4776	644	203	5	0	0
PJ junto a 3ª Vara Criminal de Niterói	913	59	3	0	0	0
PJ junto a 4ª Vara Criminal de Niterói	2488	393	196	0	0	8
PJ junto a 1ª Vara Criminal de São Gonçalo	3734	359	152	3	0	4
PJ junto a 2ª Vara Criminal de São Gonçalo	3377	409	153	2	1	5
PJ junto a 3ª Vara Criminal de São Gonçalo	4660	403	145	8	1	32
1ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de São Gonçalo	801	41	8	0	0	1
2ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de São Gonçalo	893	51	6	0	1	0
PJ junto a 5ª Vara Criminal de São Gonçalo	3497	358	127	12	1	24
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Duque de Caxias	4439	617	181	0	0	0
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Duque de Caxias	4015	682	198	12	0	0
PJ junto a 3ª Vara Criminal de Duque de Caxias	2814	404	142	3	0	0
1ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Duque de Caxias	673	43	3	1	0	0
2ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Duque de Caxias	750	68	11	1	0	1
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	3203	693	153	4	2	13
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	2925	511	155	5	1	1
1ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	568	84	6	0	0	3
2ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	571	84	5	0	0	0
PJ junto a 7ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	2580	527	104	2	0	1
1ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de São João de Meriti	1804	326	82	1	5	1
2ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de São João de Meriti	1758	322	59	2	1	2
PJ junto a 2ª Vara Criminal de São João de Meriti	3424	444	85	12	0	0
1ª PJ junto as Varas Criminais de Belford Roxo	2035	423	82	55	5	5
2ª PJ junto as Varas Criminais de Belford Roxo	3742	579	114	5	0	7
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Nilópolis	3300	437	114	0	0	2
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Petrópolis	3101	452	182	5	1	0
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Petrópolis	2464	515	188	43	0	2
1ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	1628	176	26	1	0	1
2ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	1581	179	15	7	1	0
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	2939	670	326	2	2	1
PJ junto a 3ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	2681	594	283	1	0	0

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

¹Requerimentos de medidas cautelares por iniciativa do MP.

Atividades das Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais – Outras comarcas

Assim como na página anterior, o período de análise é de Janeiro a Novembro de 2020, e estão contempladas as Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais das demais comarcas. Dessa vez, as métricas apresentadas na tabela estão relacionadas às atividades processuais, e na primeira linha é apresentada a média de cada métrica para as promotorias em questão. Dessa forma, é possível estabelecer parâmetros de comparação entre os números de cada órgão.

Período: Janeiro/20 a Novembro/20

Promotoria	Métricas relacionadas à atividade processual					
	Manifestações	Despachos	Aditamentos de denúncia	Alegações finais	Recursos	Declínios de atribuição
Média	981	20	5	98	144	4
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Niterói	1500	3	4	179	398	16
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Niterói	2062	1	0	153	141	0
PJ junto a 3ª Vara Criminal de Niterói	329	2	4	6	29	1
PJ junto a 4ª Vara Criminal de Niterói	916	12	2	112	156	6
PJ junto a 1ª Vara Criminal de São Gonçalo	1153	2	8	132	137	0
PJ junto a 2ª Vara Criminal de São Gonçalo	1402	0	3	93	208	0
PJ junto a 3ª Vara Criminal de São Gonçalo	1961	0	7	201	338	15
1ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de São Gonçalo	348	1	2	25	15	0
2ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de São Gonçalo	461	1	7	19	15	0
PJ junto a 5ª Vara Criminal de São Gonçalo	1471	0	3	111	89	5
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Duque de Caxias	1307	23	7	178	307	0
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Duque de Caxias	1464	11	7	143	200	6
PJ junto a 3ª Vara Criminal de Duque de Caxias	960	2	0	152	228	5
1ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Duque de Caxias	383	13	4	19	20	3
2ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Duque de Caxias	423	10	3	7	33	4
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	1357	15	1	130	268	4
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	914	8	3	115	103	2
1ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	275	8	2	11	9	0
2ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	272	1	1	12	14	0
PJ junto a 7ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	956	3	1	124	175	3
1ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de São João de Meriti	544	0	6	90	165	20
2ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de São João de Meriti	630	0	4	74	162	2
PJ junto a 2ª Vara Criminal de São João de Meriti	1433	3	5	149	216	2
1ª PJ junto as Varas Criminais de Belford Roxo	694	17	13	56	140	11
2ª PJ junto as Varas Criminais de Belford Roxo	1525	21	4	109	168	6
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Nilópolis	1104	2	9	143	140	19
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Petrópolis	1418	29	25	239	231	1
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Petrópolis	976	0	8	45	128	10
1ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	518	69	2	62	85	0
2ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	545	70	6	76	87	1
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	1335	163	3	45	96	2
PJ junto a 3ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	754	153	1	124	115	0

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Resultados das Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais – Comarca do Rio de Janeiro

A taxa de procedência pode ser analisada por promotoria e destrinchada nos outros diversos resultados. Nesse caso, foram analisadas as **denúncias oferecidas em autos de prisão em flagrantes** pelas Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais da Comarca do Rio de Janeiro. As cores apresentadas nas taxas têm por objetivo facilitar a compreensão dos valores que estão **abaixo da média** ou **acima da média**, com base nos dados do período analisado.

Órgão	Denúncias oferecidas em 2018	Até o dia 30/11/2020					
		Julgadas procedentes	Julgadas improcedentes	Extinção do processo	Suspensão do processo (Art. 366 CPP)	Aguardando sentença	Sem informação
PJ junto a 5ª Vara Criminal da Capital	205	76,7%	6,3%	8,8%	8,2%	20,5%	2,4%
PJ junto a 11ª Vara Criminal da Capital	207	61,1%	6,3%	16,8%	15,8%	6,9%	1,4%
PJ junto a 14ª Vara Criminal da Capital	213	69,7%	11,1%	9,1%	10,1%	6,6%	0,5%
PJ junto a 16ª Vara Criminal da Capital	202	70,3%	6,9%	11,4%	11,4%	12,5%	1,0%
PJ junto a 17ª Vara Criminal da Capital	198	83,2%	0,6%	6,9%	9,2%	11,7%	1,0%
PJ junto a 19ª Vara Criminal da Capital	213	79,7%	4,7%	12,8%	2,9%	17,7%	1,9%
PJ junto a 20ª Vara Criminal da Capital	218	75,5%	5,7%	7,5%	11,3%	26,0%	1,4%
PJ junto a 21ª Vara Criminal da Capital	180	57,0%	17,2%	13,9%	11,9%	15,6%	0,6%
PJ junto a 23ª Vara Criminal da Capital	210	74,9%	5,6%	6,2%	13,3%	6,7%	0,5%
PJ junto a 26ª Vara Criminal da Capital	205	74,3%	8,1%	15,5%	2,0%	26,4%	2,0%
PJ junto a 27ª Vara Criminal da Capital	208	78,0%	5,9%	6,5%	9,7%	10,1%	0,5%
PJ junto a 28ª Vara Criminal da Capital	185	81,5%	9,6%	7,5%	1,4%	21,1%	0,0%
PJ junto a 29ª Vara Criminal da Capital	196	78,2%	4,6%	4,6%	12,6%	10,8%	0,5%
PJ junto a 31ª Vara Criminal da Capital	178	62,1%	23,4%	10,3%	4,1%	17,1%	1,7%
PJ junto a 32ª Vara Criminal da Capital	215	82,2%	7,5%	10,3%	0,0%	49,0%	2,3%
PJ junto a 33ª Vara Criminal da Capital	204	74,6%	11,3%	6,8%	7,3%	12,8%	0,5%
PJ junto a 34ª Vara Criminal da Capital	224	75,7%	7,6%	9,2%	7,6%	17,0%	0,4%
PJ junto a 35ª Vara Criminal da Capital	212	71,5%	7,6%	11,0%	9,9%	17,3%	1,9%
PJ junto a 36ª Vara Criminal da Capital	190	77,4%	6,5%	1,9%	14,2%	18,0%	0,5%
PJ junto a 37ª Vara Criminal da Capital	181	61,2%	15,7%	17,2%	6,0%	26,0%	0,0%
PJ junto a 38ª Vara Criminal da Capital	206	76,3%	8,1%	5,2%	10,4%	15,6%	0,5%
PJ junto a 39ª Vara Criminal da Capital	197	78,6%	3,8%	11,3%	6,3%	18,9%	0,5%
PJ junto a 40ª Vara Criminal da Capital	197	64,5%	13,4%	12,4%	9,7%	5,1%	0,5%
PJ junto a 41ª Vara Criminal da Capital	199	82,0%	8,0%	9,3%	0,7%	23,1%	2,0%
PJ junto a 42ª Vara Criminal da Capital	204	71,8%	10,6%	6,9%	10,6%	7,4%	0,5%
PJ junto a 43ª Vara Criminal da Capital	195	74,0%	13,0%	4,5%	8,4%	19,8%	1,5%
1ª PJ junto a 1ª e a 2ª Varas Criminais de Bangu	245	81,2%	3,6%	11,5%	3,6%	18,6%	3,7%
2ª PJ junto a 1ª e a 2ª Varas Criminais de Bangu	258	71,7%	20,7%	5,1%	2,5%	18,9%	5,4%
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Jacarepagua	233	61,8%	20,4%	17,7%	0,0%	19,1%	1,3%
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Jacarepagua	216	76,7%	12,9%	10,4%	0,0%	22,4%	2,8%
1ª PJ Criminal de Santa Cruz	67	55,0%	3,3%	40,0%	1,7%	1,6%	9,0%
2ª PJ Criminal de Santa Cruz	145	52,1%	13,5%	28,1%	6,2%	22,0%	15,2%
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Madureira	184	64,8%	16,2%	17,6%	1,4%	22,4%	0,5%
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Madureira	200	66,9%	10,8%	16,2%	6,1%	24,9%	1,5%

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base no cruzamento de informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020, com a consulta processual no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

Resultados das Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais – Outras comarcas

A taxa de procedência pode ser analisada por promotoria e destrinchada nos outros diversos resultados. Nesse caso, foram analisadas as **denúncias oferecidas em autos de prisão em flagrantes** pelas Promotorias de Justiça Junto às Varas Criminais das comarcas fora da capital. As cores apresentadas nas taxas têm por objetivo facilitar a compreensão dos valores que estão **abaixo da média** ou **acima da média**, com base nos dados do período analisado.

Órgão	Denúncias oferecidas em 2018	Até o dia 30/11/2020					
		Julgadas procedentes	Julgadas improcedentes	Extinção do processo	Suspensão do processo (Art. 366 CPP)	Aguardando sentença	Sem informação
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Niterói	252	76,9%	8,9%	8,0%	6,2%	10,0%	0,8%
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Niterói	246	75,1%	7,6%	14,6%	2,7%	22,3%	3,3%
PJ junto a 3ª Vara Criminal de Niterói	13	90,0%	0,0%	10,0%	0,0%	0,0%	23,1%
PJ junto a 4ª Vara Criminal de Niterói	243	75,5%	8,7%	6,7%	9,1%	13,7%	0,8%
PJ junto a 1ª Vara Criminal de São Gonçalo	273	72,0%	15,4%	7,5%	5,1%	5,6%	1,5%
PJ junto a 2ª Vara Criminal de São Gonçalo	278	61,2%	23,9%	11,5%	3,3%	21,7%	4,0%
PJ junto a 3ª Vara Criminal de São Gonçalo	279	77,2%	11,6%	6,0%	5,2%	15,0%	2,2%
1ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de São Gonçalo	3	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
2ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de São Gonçalo	10	44,4%	44,4%	11,1%	0,0%	10,0%	0,0%
PJ junto a 5ª Vara Criminal de São Gonçalo	269	72,7%	18,1%	2,5%	6,7%	9,8%	1,9%
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Duque de Caxias	327	84,7%	4,7%	9,3%	1,3%	25,8%	2,8%
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Duque de Caxias	314	87,7%	3,7%	7,1%	1,5%	12,9%	1,6%
PJ junto a 3ª Vara Criminal de Duque de Caxias	305	88,4%	0,8%	9,5%	1,2%	19,6%	1,3%
1ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Duque de Caxias	4	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%
2ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Duque de Caxias	4	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	396	77,0%	12,5%	9,8%	0,7%	26,2%	1,8%
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	386	71,9%	21,8%	6,3%	0,0%	25,0%	1,6%
1ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	12	63,6%	9,1%	27,3%	0,0%	8,3%	0,0%
2ª PJ junto a 4ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	8	60,0%	20,0%	20,0%	0,0%	37,5%	0,0%
PJ junto a 7ª Vara Criminal de Nova Iguaçu	297	70,2%	15,6%	13,2%	1,0%	26,8%	5,7%
1ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de São João de Meriti	107	83,1%	10,8%	6,0%	0,0%	21,7%	0,9%
2ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de São João de Meriti	143	84,5%	10,0%	5,5%	0,0%	21,4%	2,1%
PJ junto a 2ª Vara Criminal de São João de Meriti	300	86,7%	6,0%	5,6%	1,6%	16,7%	0,3%
1ª PJ junto as Varas Criminais de Belford Roxo	193	85,8%	3,3%	10,8%	0,0%	36,5%	2,1%
2ª PJ junto as Varas Criminais de Belford Roxo	203	79,9%	5,7%	12,6%	1,9%	20,1%	2,0%
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Nilópolis	129	69,0%	16,8%	11,5%	2,7%	12,4%	0,0%
PJ junto a 1ª Vara Criminal de Petrópolis	268	88,1%	4,7%	6,7%	0,5%	25,5%	3,4%
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Petrópolis	242	75,8%	7,9%	16,4%	0,0%	25,0%	9,1%
1ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	161	80,0%	0,0%	20,0%	0,0%	21,1%	88,2%
2ª PJ junto a 1ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	157	45,5%	27,3%	27,3%	0,0%	8,3%	92,4%
PJ junto a 2ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	327	42,9%	28,6%	28,6%	0,0%	58,8%	94,8%
PJ junto a 3ª Vara Criminal de Campos dos Goytacazes	310	25,0%	50,0%	25,0%	0,0%	42,9%	97,7%

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base no cruzamento de informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020, com a consulta processual no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

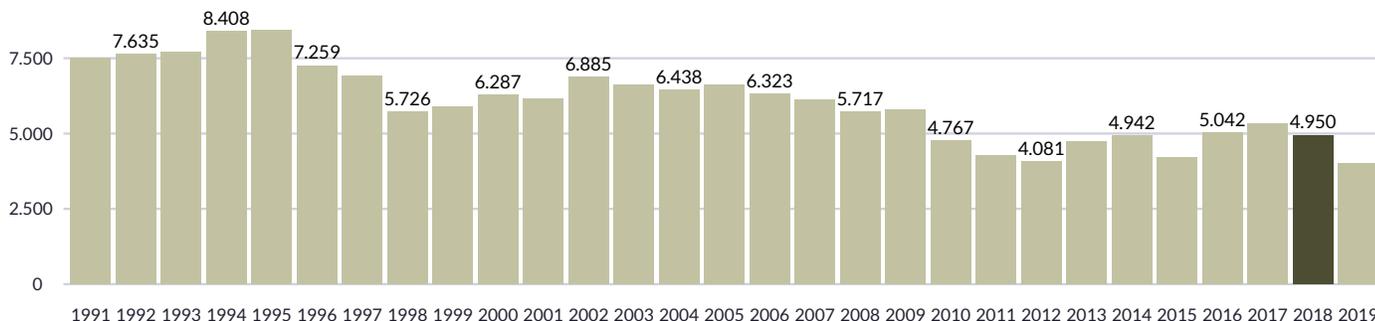
SEÇÃO:
VISÃO ESPECÍFICA
ANÁLISE DOS CASOS DE HOMICÍDIO DOLOSO



Homicídio doloso – O problema a ser enfrentado

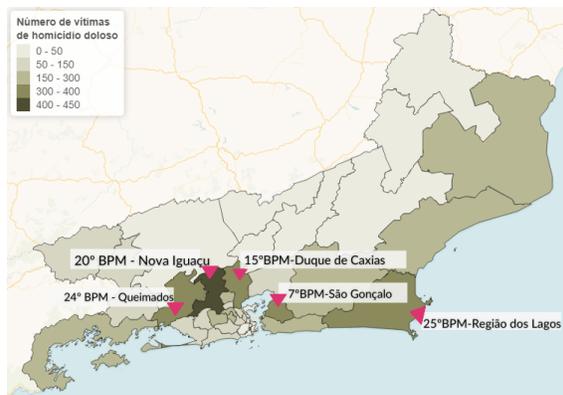
Conforme mencionado na dinâmica criminal, o **diagnóstico individual pelo tipo penal** permite o aprofundamento em determinado assunto e auxilia o MPRJ a desenvolver estratégias para combater a criminalidade em suas particularidades. Para o primeiro estudo, foi selecionado o **homicídio doloso**, visto que a vida é um dos principais bens jurídicos tutelados pelo Estado. Foi definido o ano de 2018 para a análise, com base em estudos já apresentados que apontam para importância dos dois primeiros anos no processo investigativo. Essa seção objetiva explorar a frequência desse delito no estado do Rio de Janeiro e a atuação ministerial nessa conjuntura, apresentando dados como **ocorrências, quantitativo de denúncias, taxas de finalização e procedência**.

Série histórica do número de vítimas de homicídio doloso no estado por ano



Os mapas que se seguem apresentam a distribuição territorial das vítimas de homicídio doloso no ano de 2018, no estado e na capital. As delimitações territoriais correspondem às Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). As cores mais escuras representam as áreas com maior incidências de vítimas de homicídio.

Mapa: Vítimas de homicídio doloso - 2018 - estado

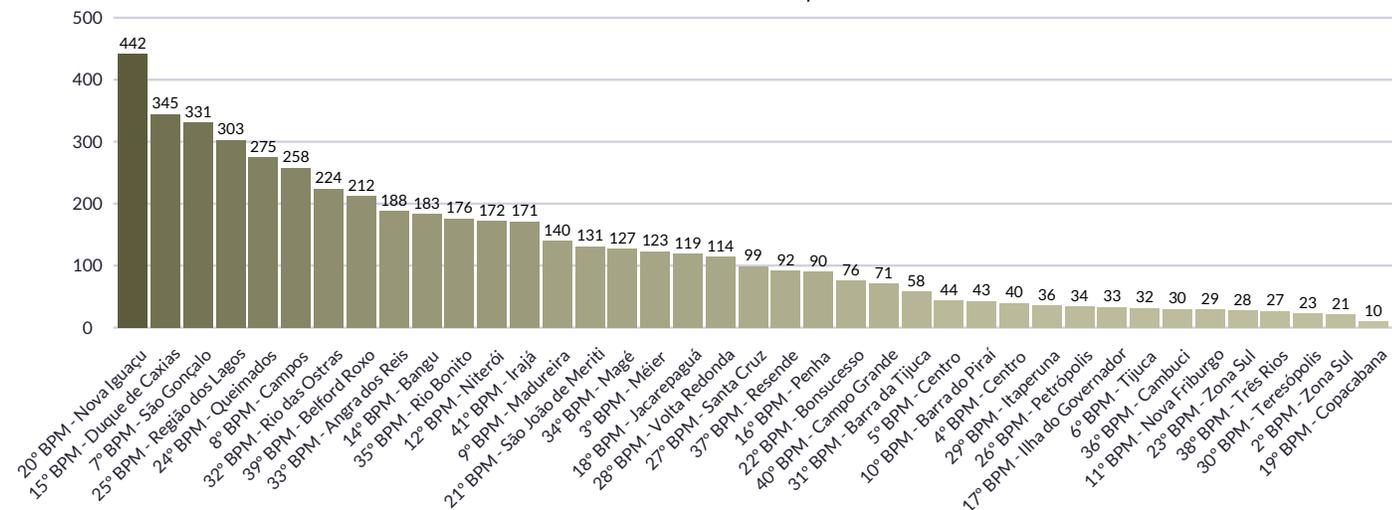


Mapa: Vítimas de homicídio doloso - 2018 - capital



O gráfico abaixo complementa a análise territorial e apresenta o número de vítimas de homicídio doloso nas 39 AISPs do estado. A ordenação se dá a partir da incidência de vítimas em cada região, e as cores mais escuras destacam as áreas com números mais alarmantes.

Vítimas de homicídio doloso por AISP - 2018



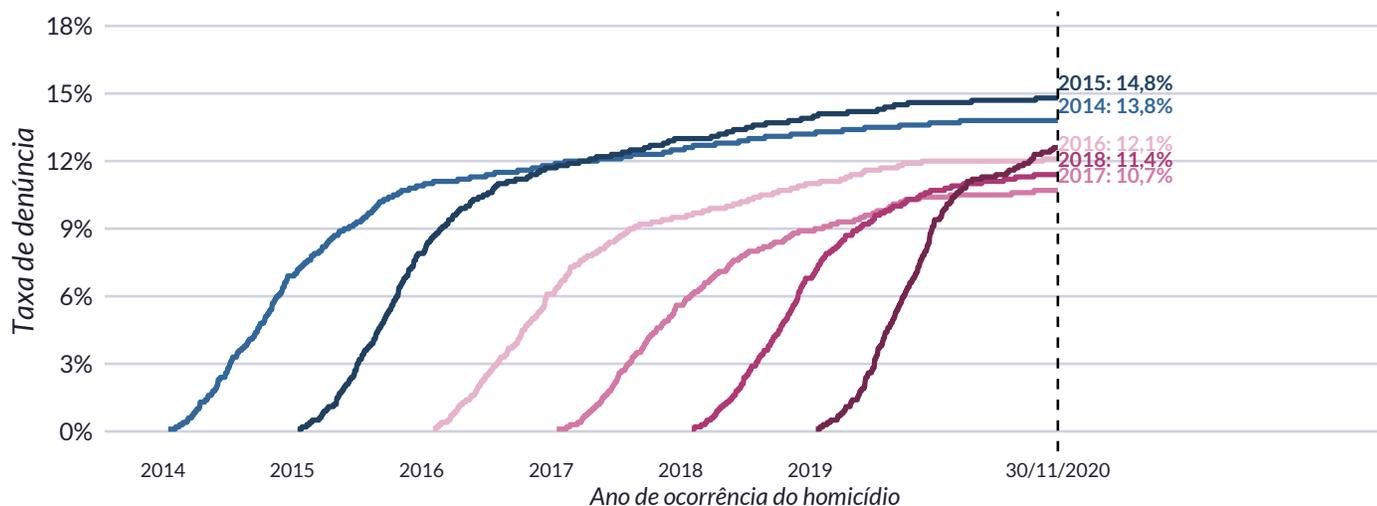
Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base em informações do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ).

Homicídio doloso – Atuação ministerial

Uma vez apresentado o problema a ser enfrentado, mostra-se importante focar a análise nas respostas que o Ministério Público apresentou até então. Para tanto, fez-se uso dos indicadores de resultado, cuja metodologia de cálculo pode ser consultada [aqui](#). Esses indicadores permitem acompanhar os andamentos dos casos de homicídio doloso até os dias atuais. A tabela abaixo oferece um descritivo do cenário analisado, desde o quantitativo de ocorrência, até as principais taxas de finalização para os casos de homicídio doloso.

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ocorrências de homicídio doloso (A)	4.610	3.903	4.640	4.923	4.553	3.671
Com informação (B)	4.329	3.724	4.293	4.640	4.221	3.253
Sem informação (C)	281	179	347	283	332	418
Denunciados (D)	643	579	565	528	521	463
Arquivados (E)	1.587	1.161	1.251	709	142	81
Finalizados (D + E)	2.230	1.740	1.816	1.237	663	544
% Com informação (B/A)	93,9%	95,4%	92,5%	94,3%	92,7%	88,6%
% Sem informação (C/A)	6,1%	4,6%	7,5%	5,7%	7,3%	11,4%
Indicadores de resultado:						
Taxa de denúncia (D/A)	13,9%	14,8%	12,2%	10,7%	11,4%	12,6%
Taxa de arquivamento (E/A)	34,4%	29,7%	27,0%	14,4%	3,1%	2,2%
Taxa de finalização (D + E)/A	48,3%	44,5%	39,2%	25,1%	14,5%	14,8%

Para os casos de homicídio doloso, a taxa de denúncia também pode ser avaliada pela sua evolução temporal. As linhas coloridas indicam a evolução da taxa de denúncia por ano de entrada e o eixo horizontal marca o tempo decorrido, desde a entrada até a data de análise deste relatório. Quanto mais íngreme a curva, maior a velocidade da evolução da taxa no período marcado no eixo horizontal. A estabilização da curva, por sua vez, indica que a taxa pouco se alterou no intervalo de tempo marcado.



Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base no cruzamento de informações do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ) com informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Homicídio doloso – Atuação ministerial

Como apresentado, a escolha por um ano de análise permite entender com mais detalhes a atuação ministerial e os principais resultados obtidos dentro do fluxo de justiça criminal. Esta página foca o olhar nos eventos de homicídio doloso ocorridos em 2018 e apresenta os principais indicadores de resultado que possibilitam acompanhar o andamento desses casos até os dias atuais.



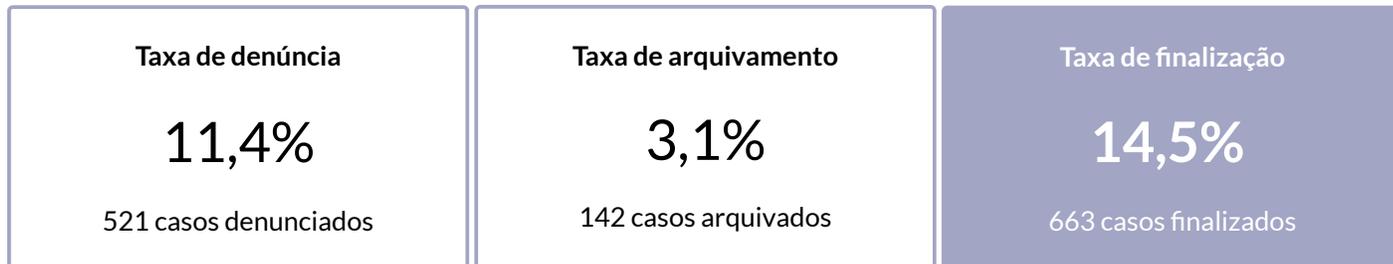
Em 2018,
4.950

pessoas foram vítimas de homicídio doloso em todo o estado do Rio de Janeiro.

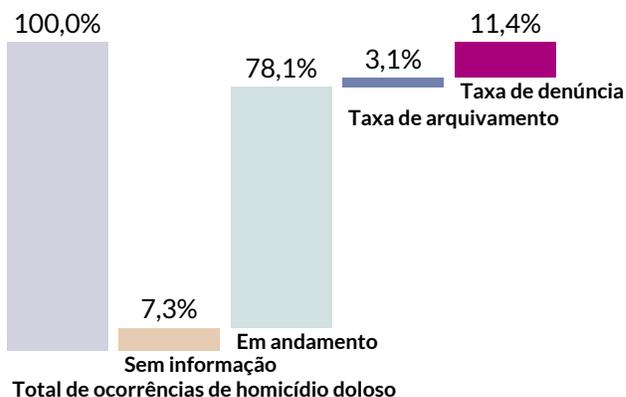
Totalizando
4.553

registros de ocorrência, uma vez que a mesma ocorrência pode ter mais de uma vítima.

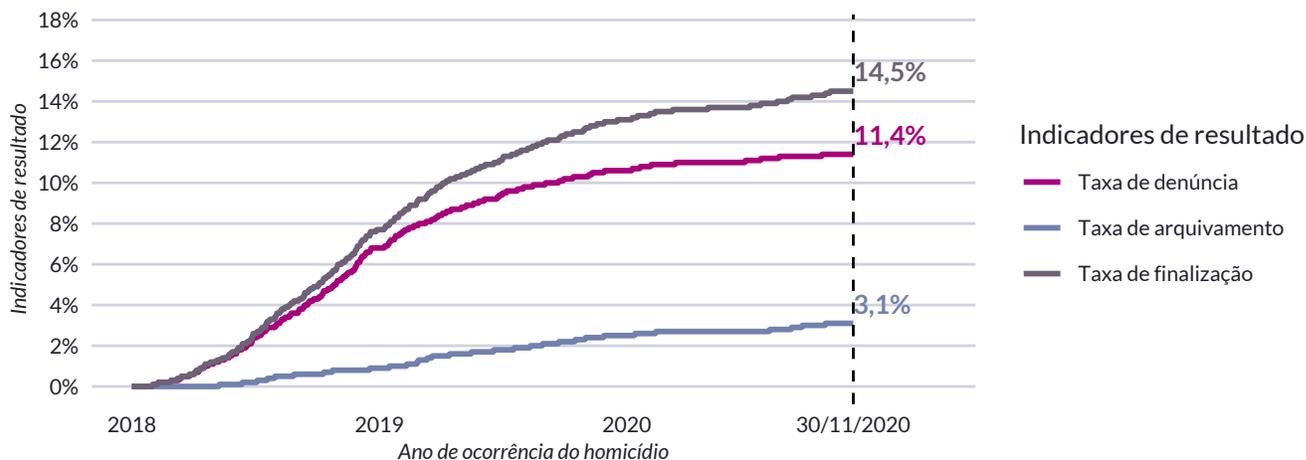
Considerando as 4.553 ocorrências de homicídio doloso de 2018:



O gráfico à direita apresenta os efeitos da atuação judicial do MPRJ em face das ocorrências de homicídio doloso registradas no ano analisado. Ressalta-se que, quando somadas, as taxas de denúncia e de arquivamento compõem a taxa de finalização.



O gráfico abaixo apresenta a evolução das taxas de finalização (denúncia e arquivamento) dos casos de homicídio doloso registrados em 2018. O eixo horizontal indica o tempo decorrido desde o ano do fato até a data de análise, enquanto o eixo vertical indica a porcentagem de inquéritos que foram finalizados. As linhas representam a trajetória das taxas, considerando dois tipos de finalização: denúncias e arquivamentos.

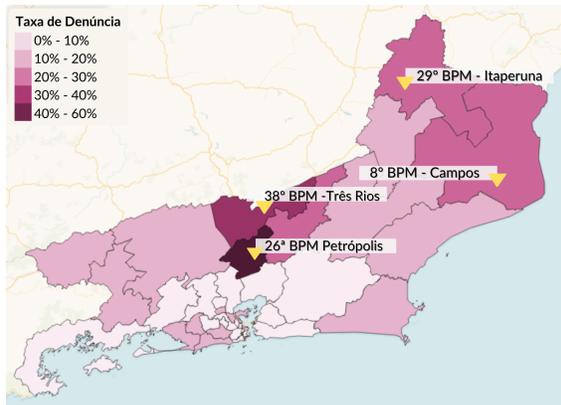


Homicídio doloso – Atuação ministerial e distribuição no território

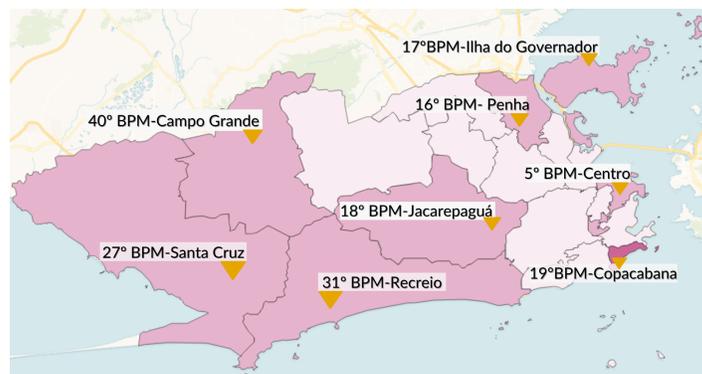
Como complemento analítico, é possível realizar uma análise territorial para explorar a relação entre as ocorrências de homicídio doloso e a resposta da atuação ministerial por meio da taxa de denúncia.

Os mapas seguintes exibem a taxa de denúncia por Área Integrada de Segurança Pública (AISP) para o estado e para a capital fluminense. Quanto mais escura a cor da região, maior é a taxa de denúncia.

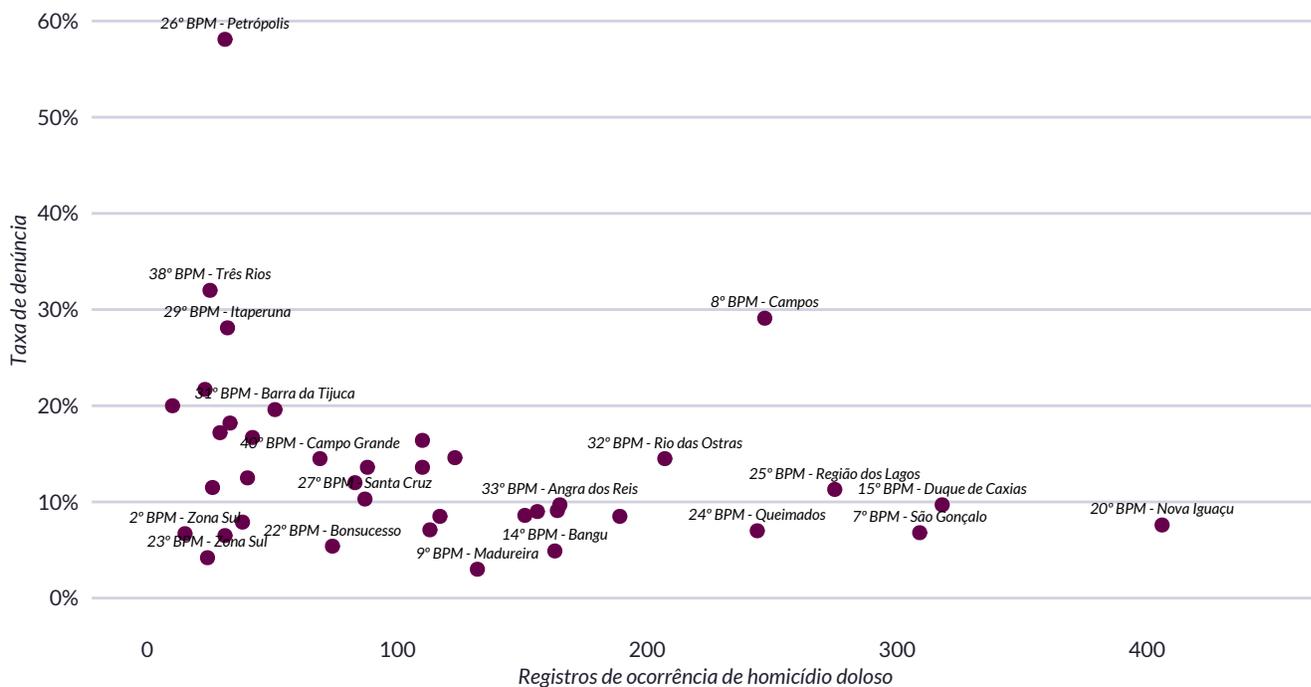
Mapa: Taxa de denúncia de homicídio doloso - 2018 - estado



Mapa: Taxa de denúncia de homicídio doloso - 2018 - capital



Cabe ainda expandir a análise por meio do gráfico abaixo, que estabelece a relação entre a taxa de denúncia e os registros de ocorrência de homicídios dolosos na unidade territorial de determinado Batalhão de Polícia Militar (BPM). Cada ponto representa um BPM, responsável pela região descrita. O eixo horizontal retrata o número de registros de ocorrência lavrados na região; enquanto o eixo vertical, a taxa de denúncia naquela área.



Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base no cruzamento de informações do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ) com informações do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020.

Homicídio doloso – Resultados na Justiça

Também é possível oferecer uma análise pormenorizada acerca das denúncias oferecidas ao Poder Judiciário e os principais resultados obtidos até a data de análise. A tabela abaixo apresenta um descritivo dos processos analisados, informando quais foram os principais resultados obtidos por etapa de processamento. Vale ressaltar que os casos de homicídio doloso têm um fluxo de processamento mais extenso, devido à peculiaridade de seguirem até a fase do júri.

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ocorrências de homicídio doloso	4610	3903	4640	4923	4553	3671
Oferecimentos de denúncias	643	579	565	528	521	463
Do total de denúncias:						
Com informação	352	332	317	324	331	293
Sem informação	291	247	248	204	190	170
Das denúncias com informação:						
Com sentença de pronúncia	317	287	241	221	188	91
Aguardando sentença de pronúncia	35	45	76	103	143	202
Das denúncias com sentença de pronúncia:						
Julgadas procedentes	214	214	192	166	136	47
Julgadas improcedentes	55	32	25	22	18	6
Extinção do processo	32	24	13	26	28	32
Suspensão do processo (Art. 366 CPP)	16	17	11	7	6	6
Das denúncias julgadas procedentes:						
Com sentença do júri	149	144	126	79	41	10
Aguardando sentença do júri	65	70	66	87	95	37
Das denúncias com sentença do júri:						
Condenação	76	82	70	37	28	5
Procedência parcial	24	25	14	21	4	0
Absolvição	49	37	42	21	9	5
Do total de denúncias:						
% Com informação	54,7%	57,3%	56,1%	61,4%	63,5%	63,3%
% Sem informação	45,3%	42,7%	43,9%	38,6%	36,5%	36,7%
Das denúncias com informação:						
% Com sentença de pronúncia	90,1%	86,4%	76,0%	68,2%	56,8%	31,1%
% Aguardando sentença de pronúncia	9,9%	13,6%	24,0%	31,8%	43,2%	68,9%
Das denúncias com sentença de pronúncia:						
Taxa de procedência	67,5%	74,6%	79,7%	75,1%	72,3%	51,6%
Taxa de improcedência	17,4%	11,1%	10,4%	10,0%	9,6%	6,6%
Taxa de extinção do processo	10,1%	8,4%	5,4%	11,8%	14,9%	35,2%
Taxa de suspensão do processo	5,0%	5,9%	4,6%	3,2%	3,2%	6,6%
Das denúncias julgadas procedentes:						
% Com sentença do júri	69,6%	67,3%	65,6%	47,6%	30,1%	21,3%
% Aguardando sentença do júri	30,4%	32,7%	34,4%	52,4%	69,9%	78,7%
Das denúncias com sentença do júri:						
Taxa de condenação	51,0%	56,9%	55,6%	46,8%	68,3%	50,0%
Taxa de procedência parcial	16,1%	17,4%	11,1%	26,6%	9,8%	0,0%
Taxa de absolvição	32,9%	25,7%	33,3%	26,6%	22,0%	50,0%

Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base no cruzamento de informações do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ), do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020, e da consulta processual no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

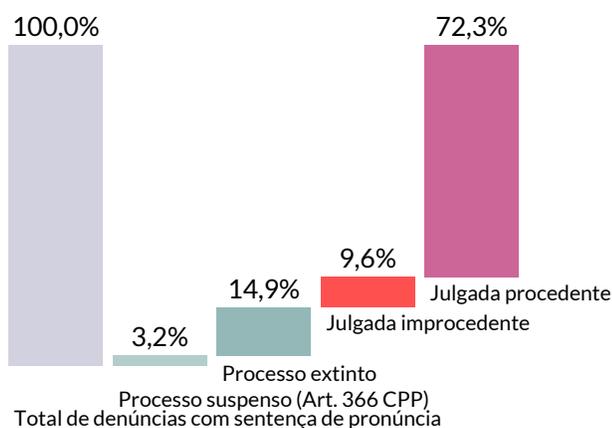
Homicídio doloso – Resultados na Justiça

As denúncias oferecidas representam a parcela dos casos de homicídio doloso que foi formalizada perante o Poder Judiciário. Dessa forma, a análise a seguir resume a tabela já apresentada e destaca os principais resultados na Justiça das denúncias referentes aos casos de homicídio doloso registrados em 2018.

521
denúncias foram oferecidas pelo MPRJ,
considerando as ocorrências de
homicídio doloso em 2018

Taxa de procedência
72,3%
136 denúncias julgadas procedentes

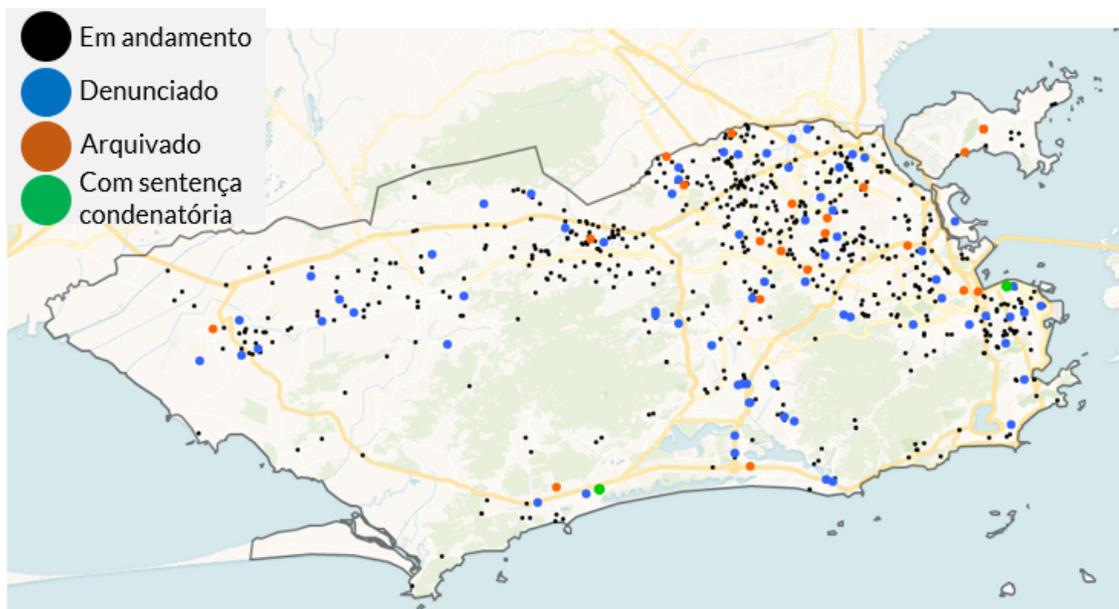
Foi analisado o status atual de **188** denúncias cujas sentenças de pronúncia já foram proferidas, das quais **136 foram julgadas procedentes**, até 30/11/2020. O gráfico abaixo detalha o resultado das sentenças dos casos de homicídios dolosos que ocorreram em 2018.



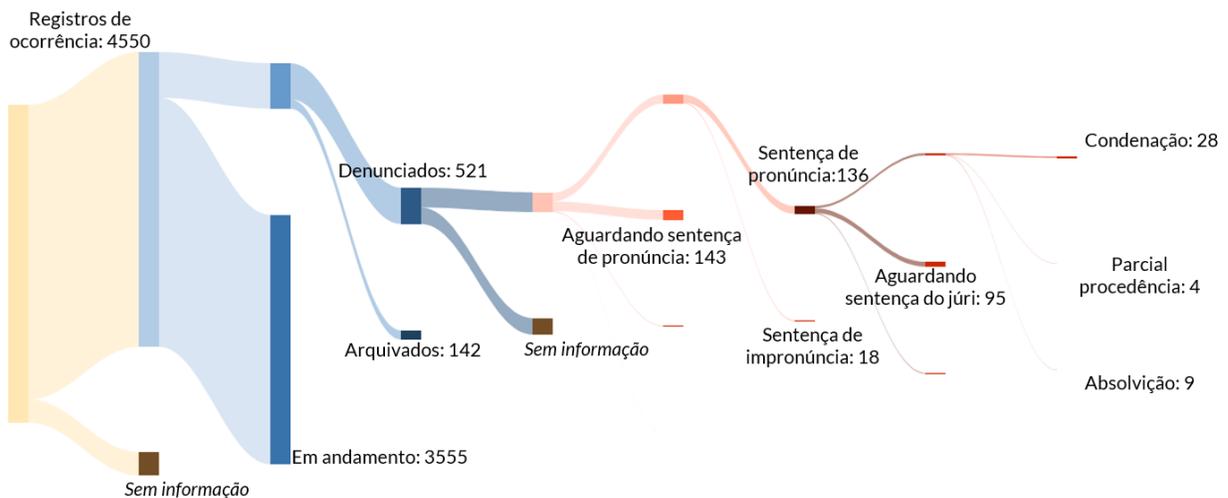
Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base no cruzamento de informações do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ), do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020, e da consulta processual no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

Homicídio doloso – Da rua ao Tribunal

Por fim, esta página visa fornecer uma visão geral da evolução do processamento dos casos de homicídio doloso ao longo de todo o Fluxo de Justiça Criminal, desde a ocorrência “na rua” até os resultados obtidos em primeira instância no Tribunal de Justiça. No mapa abaixo, cada ponto representa uma ocorrência de homicídio doloso e as cores indicam o status do caso até a data de elaboração do presente relatório.



De maneira similar, o diagrama abaixo oferece um panorama geral do processamento dos casos em números absolutos, com base nas etapas de tramitação do Fluxo de Justiça em que se encontram os registros de ocorrência dos homicídios dolosos de 2018. Através do diagrama, é possível compreender os caminhos processuais envolvidos e entender o quantitativo de casos que perfizeram o percurso que vai desde a rua até o tribunal.



Fonte: Elaborado pelo CENPE/MPRJ com base no cruzamento de informações do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ), do sistema MGP/MPRJ, acessado em 1º/12/2020, e da consulta processual no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

ANEXOS

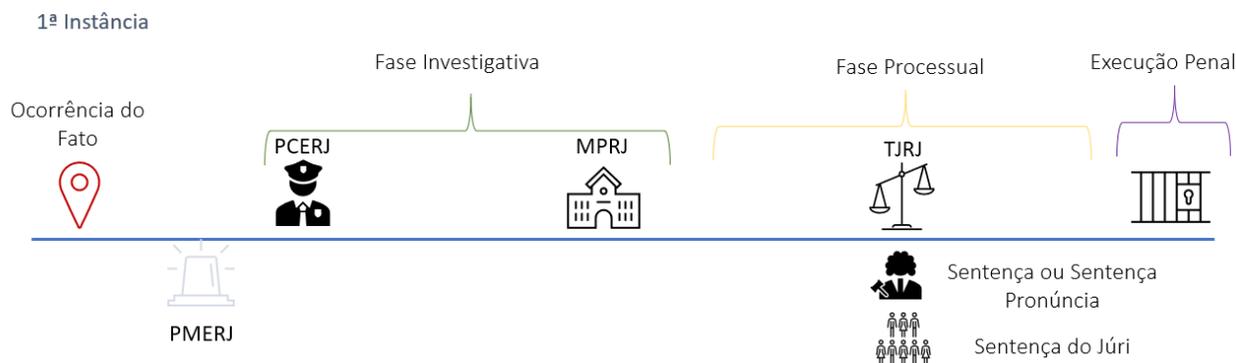


O MPRJ NO FLUXO DE JUSTIÇA CRIMINAL

1. O Sistema de Justiça Criminal

O Sistema de Justiça Criminal brasileiro é organizado nas frentes de Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal, e abrange órgãos do Poder Executivo e do Judiciário. As instituições que compõem o Sistema são de responsabilidade majoritariamente estadual, não havendo no país um Sistema nacionalmente unificado. Na esfera estadual, as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal agem a partir de atribuições interdependentes e encadeadas, sem relações hierárquicas entre elas. Nesse contexto, os órgãos atuam e processam seus dados de forma própria. Ainda não há uma integração que auxilie o acompanhamento da trajetória dos casos ao longo de todo o seu percurso no Fluxo de Justiça.

2. O Fluxo de Justiça Criminal no estado do Rio de Janeiro



No estado fluminense, a primeira notificação da ocorrência de ilícitos penais costuma acontecer via Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), devido à sua função de realizar o policiamento ostensivo nas ruas e por receber relatos da população por meio de seus canais telefônicos. Ao ser notificada, a instituição deve adotar as providências cabíveis e encaminhar o caso para a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), que tem a responsabilidade de lavrar o registro de ocorrência (RO). A Polícia Civil também possui atribuições para apurar as evidências e produzir diligências relativas ao crime, como, por exemplo, identificar indícios de autoria e de materialidade. A partir das apurações da PCERJ, é gerado o Inquérito Policial (IP), um procedimento preparatório da ação penal de cunho administrativo cuja finalidade é fornecer elementos suficientes para que o Ministério Público, titular da ação penal pública, possa promovê-la em juízo.

Em geral, é através do Inquérito Policial que se inicia a fase investigativa do Fluxo de Justiça, entretanto, em situações específicas, como em casos de prisão em flagrante, essa etapa pode ser iniciada a partir do Auto de Prisão em Flagrante (APF). Além disso, há também situações nas quais outras autoridades podem dar início ao processo investigativo, como as investigações pelas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI) ou aquelas realizadas pelo próprio Ministério Público, em casos excepcionais, por exemplo, para a verificação de excessos cometidos pelos próprios organismos policiais, dentre outras previsões legais.

No que diz respeito ao fluxo do Inquérito Policial (IP), o documento deve ser remetido ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). Dentro do MPRJ, o inquérito possui três formas de finalização: denúncia, arquivamento e, a contar de 2020, os acordos de não persecução penal. Dentre elas, destaca-se a denúncia, que é o documento formal para iniciar o procedimento no Poder Judiciário. Em outras palavras, ela é a petição inicial que contém a acusação formulada pelo Ministério Público contra o agente que supostamente praticou um delito, e deve expor o fato criminoso em todas suas circunstâncias, com a qualificação do acusado, a classificação do crime e o rol de testemunhas, quando necessário. Essa peça pode, ainda, ser rejeitada pelo juízo competente caso entenda não haver indícios suficientes para uma acusação processual.

Assim, uma vez recebido o inquérito, o MPRJ pode formalizar a acusação perante o Poder Judiciário, ou remeter o inquérito de volta à PCERJ, a fim de buscar novas informações e produzir mais diligências, retornando ao Ministério Público ao final da atuação da Polícia Civil. Esse ciclo pode ser repetido mais de uma vez. O inquérito poderá ser arquivado caso o MPRJ entenda não ser possível produzir diligências suficientes para preenchimento dos requisitos da denúncia. Vale ressaltar que existem, ainda, outras formas de arquivamento além da insuficiência de indícios. A conclusão do Inquérito Policial (IP) no Ministério Público finaliza a chamada fase investigativa do Fluxo do Sistema de Justiça Criminal.

Uma vez recebida a denúncia pelo Poder Judiciário, tem-se início a fase processual, que pode variar dependendo da imputação no caso concreto. Nos casos de crimes dolosos contra a vida, por exemplo, a tramitação é pelo Tribunal do Júri. Em outros, é o próprio magistrado que avalia e julga os fatos narrados pelas partes. Insta mencionar ainda que é assegurado ao acusado a ampla defesa para contestar as alegações feitas pelo MP.

Ao final do trâmite processual é proferida uma sentença. Essa é uma decisão que acolhe ou rejeita o pedido formulado pela acusação. É importante frisar que o fluxo exposto diz respeito à tramitação processual até a sentença de primeira instância. Portanto, se condenatória a sentença, a prisão do réu não ocorrerá obrigatoriamente, mas pode ser um dos efeitos caso o juízo entenda não ser possível manter o acusado em liberdade. Após a sentença, tem início a fase de execução, na qual o Estado faz valer sua pretensão punitiva por meio da efetiva punição do agente mediante a concretização da sanção imposta.

3. O papel do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

A partir do exposto, esta etapa pretende explicar o papel exercido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) em cada uma das fases do Sistema de Justiça Criminal (Investigativa, Processual e Executória).

Ademais, é importante compreender ainda que a atuação do MPRJ na persecução penal, de maneira geral, deve ir além das fases a seguir descritas. Espera-se que o Ministério Público atue frente a todos os aspectos relativos ao crime, inclusive na elaboração e monitoramento de políticas públicas voltadas à segurança pública, sobretudo aquelas com finalidade preventiva, bem como através da participação ativa nas fases investigativas. É no decurso dessa atuação holística que o Ministério Público se consagra como fundamental na repressão criminal e no combate à criminalidade.

3.1 No Processo Investigativo

Conforme mencionado anteriormente, o processo de investigação pode se dar a partir de uma série de autoridades, sendo mais comum que recaia essa responsabilidade sobre a autoridade policial. Materializada através do Inquérito Policial (IP), a fase investigativa busca servir de base à compor a convicção do membro do Ministério Público sobre a ocorrência de um crime (materialidade) e sobre a pessoa que o cometeu (autoria), no entanto, via de regra, essa fase restringe-se à busca por indícios. As exceções, ou seja, as provas que podem ser produzidas durante a fase investigatória são aquelas nas quais a demora para produção pode acarretar a perda do objeto (provas cautelares, não repetíveis e antecipadas), como por exemplo, o exame de corpo de delito. A função ministerial mais recorrente nessa fase está relacionada com o processo de convencimento do membro do Ministério Público. O Promotor de Justiça deve estar seguro da existência de indícios suficientes de autoria e de materialidade para poder ajuizar uma ação penal pública, por meio do oferecimento da denúncia.

Há ainda outra forma de atuação que o Ministério Público pode desempenhar durante essa fase: o papel de investigador, e não mais aquele que solicita investigação à autoridade policial. O tema é controverso e não é comum ver o MP atuando como órgão investigativo independente, entretanto, o Supremo Tribunal de Justiça (STF) já reconheceu como legítimo o poder investigativo do Ministério Público, desde que não seja exercido de maneira irrestrita e sem controles. A atuação do *Parquet* deve ser subsidiária, ocorrendo em hipóteses específicas, por exemplo, nos casos de lesão ao patrimônio público ou nos excessos cometidos pelos próprios agentes policiais.

3.2. No Processo Judicial

Nos termos da Constituição Federal vigente, o Ministério Público é o único órgão estatal legitimado para promover a ação penal pública. Isso significa que é conferida à instituição a capacidade de atuar perante o Poder Judiciário, em nome do Estado, como titular do direito material (pretensão punitiva e executória) e de ação. Para tanto, cabe somente ao MP exercer o ajuizamento da ação através do oferecimento da denúncia. Assim, compete à instituição requerer a produção de provas, oferecer as alegações, e interpor os recursos, dentre outras atividades processuais. Apenas por meio da atuação judicial do MP é possível que sanções previstas em lei sejam aplicadas àqueles que cometem atos ilícitos. Desse modo, o Ministério Público exerce o papel de parte autora nos processos judiciais, devendo acusar a pessoa que supostamente cometeu o delito, e provar em juízo o alegado, para que seja o agente penalizado.

Pode, ainda, requerer as prisões preventivas e temporárias, mas tais atos, diferentes do ajuizamento da ação penal pública, não são privativos do MP. Em vistas a garantir a eficiência da instituição, o membro que atua diretamente na fase processual pode e deve ser subsidiado por diversos personagens. É o caso do encaminhamento de Inquéritos Policiais (IP) bem estruturados pela autoridade policial, ou informações oferecidas pela vítima, ou qualquer cidadão (art. 27, CPP), ou ainda, produzidos internamente.

3.3. Na Execução Penal

A função ministerial no âmbito da Execução penal é essencialmente fiscalizatória. A Lei de Execução Penal, Lei nº 7.210/84, determina que o Ministério Público deve fiscalizar a execução da pena e das medidas de segurança, pronunciando-se em todos os requerimentos formulados.

Além disso, a mesma normativa, em seu art. 68, dispõe um rol não exaustivo de deveres do Ministério Público nessa seara. Dentre eles, vale mencionar a incumbência de requerer a revogação de medidas de segurança, quando constatado que o indivíduo pode novamente conviver em liberdade; a conversão de penas; a progressão ou regressão nos regimes, de acordo com a situação do preso; e a internação (ou desinternação de) em hospitais, quando houver a cessação do risco que o agente em questão representava.. Ademais, é determinado que o MP visite mensalmente os estabelecimentos penais. Dessa maneira, é viável concluir que o papel do Ministério Público na Execução Penal possui caráter controlador e fiscalizatório, essencial para garantir que a pena imposta pelo Poder Judiciário seja cumprida respeitando as particularidades de cada caso, bem como as garantias fundamentais e a dignidade humana.

4. Atribuições das Promotorias de Justiça

Cada unidade do Ministério Público tem autonomia administrativa para regulamentar sua estrutura e administrar seu funcionamento, desde que não viole as normas constitucionais. Portanto, é o próprio MPRJ que determina a forma como cada membro irá atuar. O MPRJ definiu a atribuição das Promotorias de Justiça a partir da lógica estrutural do Poder Judiciário. Nos casos em que há atuação judicial, é comum que cada Promotoria de Justiça possua uma atribuição paralela à estrutura do Judiciário. A presente seção expõe um resumo elaborado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais (CAO Criminal/MPRJ), sobre as atribuições das Promotorias de Justiça da instituição.

Promotorias de Justiça de Investigação Penal

Têm atribuição para funcionar em inquéritos policiais e em outras peças de informação ainda não distribuídas ao Juízo Criminal, exercendo o controle externo da atividade policial, bem como requisitar diligências investigatórias e instauração de inquéritos policiais.

Promotorias de Justiça junto às Varas Criminais

Ostentam, dentre outras, atribuição para atuar nos processos que tramitam nas Varas Criminais perante as quais oficiem, bem como nos inquéritos policiais iniciados por Auto de Prisão em Flagrante.

Promotorias de Justiça junto à Auditoria de Justiça Militar

Possuem atribuição para officiar em inquéritos policiais militares, sindicâncias, averiguações, peças de informação e processos, no bojo dos quais se apuram ou imputam a prática de crimes de natureza militar.

Promotorias de Justiça que atuam perante o Tribunal do Júri

Têm atribuição para officiar nos processos que versam sobre crimes dolosos contra a vida e os delitos conexos, bem como nos inquéritos policiais que apuram os crimes precitados, desde que iniciados por Auto de Prisão em Flagrante.

Promotorias de Justiça junto aos Juizados Especiais Criminais

Apresentam atribuição circunscrita aos processos ou procedimentos que versem sobre o cometimento dos chamados delitos de menor potencial ofensivo, definidos na Lei 9.099/95.

Promotorias de Justiça de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

Atuam perante os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e possuem atribuição para atuar nos inquéritos policiais iniciados por Auto de Prisão em Flagrante, processos criminais e nas medidas de proteção da Lei Maria da Penha que tramitam nesses Juizados, além de fiscalizar os serviços especializados de apoio à mulher vítima, tais como os Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher e Casas-Abrigo.

Promotorias de Justiça de Execução Penal

Acompanham e fiscalizam o cumprimento das penas privativas de liberdade, das penas de multa, das penas restritivas de direitos e das medidas de segurança. Oficiam nos processos e procedimentos em curso na Vara de Execuções Penais. Desempenham importante função extrajudicial, fiscalizando mensalmente todos os estabelecimentos destinados ao cumprimento das penas privativas de liberdade (penitenciárias, institutos penais, colônias agrícolas e casas de albergado) e os estabelecimentos destinados ao cumprimento das medidas de segurança (hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico).

DICIONÁRIO DE CONCEITOS

Acordo de Não Persecução Penal

Ajuste obrigacional celebrado entre o órgão de acusação e o investigado (assistido por advogado), quando preenchidos os requisitos legais, devidamente homologado pelo juiz, no qual o investigado assume sua responsabilidade, aceitando cumprir, desde logo, condições menos severas do que a sanção penal aplicável ao fato a ele imputado.

Aditamento de denúncias

Acréscimo de informação, quando possível, a um documento (denúncia) com a finalidade de complementá-lo ou esclarecê-lo.

Aguardando sentença

Processo sob responsabilidade do Tribunal de Justiça, aguardando decisão.

Alegações finais

Argumentos apresentados pelas partes do processo depois de finda a instrução e antes do proferimento de sentença.

Arquivamento

Ato judicial realizado pelo escrivão do cartório judicial em relação aos processos findos nos casos determinados em lei.

Auto de Prisão em Flagrante (APF)

Documento lavrado pela autoridade policial após a prisão em flagrante.

Declínio de atribuição

Reconhecimento processual da falta de atribuições legais para agir, limitando a atuação em um determinado processo.

Denúncia

No direito penal, é a peça inicial dos processos criminais que envolvam crimes de ação pública, ou seja, aqueles em que a iniciativa do processo judicial é do Ministério Público.

Despacho judicial

Pronunciamento do magistrado no processo, de ofício ou a requerimento da parte.

Diligência

Providências a serem executadas no curso de um processo, procedimento ou Inquérito Policial para esclarecimento de questões relacionadas aos assuntos nele tratados. Uma diligência pode ser decidida por iniciativa do juiz (de ofício) ou atendendo requerimento do Ministério Público.

Inquérito Policial

Procedimento instaurado pela polícia judiciária destinado a coletar e a analisar indícios com vistas à elucidação da autoria de uma infração penal e suas circunstâncias.

Manifestações

Opinião da parte em atos do processo.

Procedimentos investigatórios

Procedimentos remetidos ao MP que demandam uma ação por parte da instituição, sendo eles os Inquéritos Policiais (IP), Termos circunstanciados (TC) e os Autos de Prisão em Flagrante (APF).

Procedimento Investigatório Criminal (PIC)

Procedimento instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, com a finalidade de apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública.

Processo extinto

Processo finalizado pelo juízo com ou sem resolução do mérito (fatos).

Processo suspenso (art. 366 CPP)

Suspensão do processo e do prazo prescricional em razão do não comparecimento espontâneo do réu, nem constituição de advogado ou defensor, após a citação por edital.

Recursos

Instrumento para requerer o reexame de uma decisão, na mesma instância ou em instância superior.

Registros de ocorrência (RO)

Documento lavrado pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) ao ser notificada da ocorrência de um delito.

Sentença

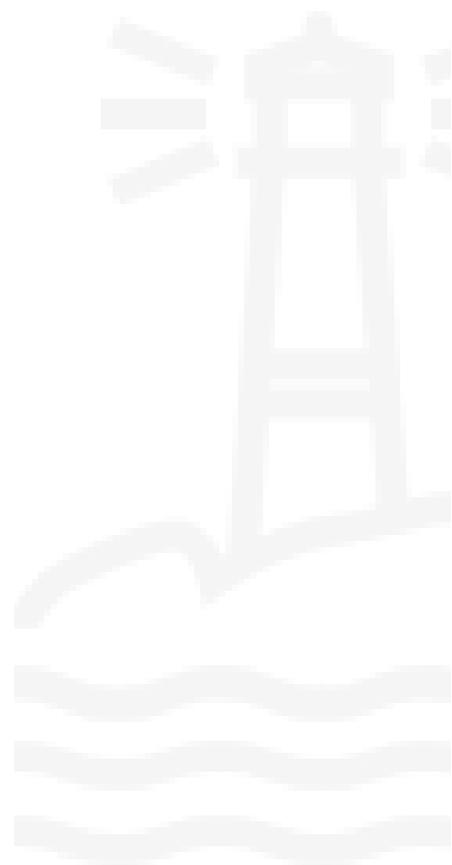
Decisão do juiz que põe fim a uma fase do processo.

Sentença julgada improcedente

Sentença que não acata os pedidos formulados na petição inicial.

Sentença julgada procedente

Sentença que acata os pedidos formulados na petição inicial.



LISTA DE ELEMENTOS VISUAIS

Diagrama 1 – Panorama geral do processamento dos casos de homicídio doloso em números absolutos

Gráfico 1 – Total de ocorrências dos dez crimes mais frequentes

Gráfico 2 – Variação mensal de inquéritos policiais recebidos, denúncias oferecidas e arquivamentos promovidos

Gráfico 3 – Variação do acervo de inquéritos policiais

Gráfico 4 – Resposta do MPRJ aos inquéritos policiais

Gráfico 5 – Série histórica dos Registros de Ocorrência, Procedimentos investigatórios e denúncias oferecidas

Gráfico 6 – Oferecimento de denúncia por suas imputações

Gráfico 7 – Evolução temporal da taxa de denúncia

Gráfico 8 – Evolução temporal da taxa de procedência

Gráfico 9 – Resultado das sentenças das denúncias oferecidas em 2018

Gráfico 10 – Resultados das PIP: Núcleo Rio de Janeiro – relação entre os novos inquéritos e taxas de denúncia

Gráfico 11 – Resultados das PIP: Núcleo Niterói/São Gonçalo – relação entre os novos inquéritos e taxas de denúncia

Gráfico 12 – Resultados das PIP: Núcleo Duque de Caxias/Nova Iguaçu – relação entre os novos inquéritos e taxas de denúncia

Gráfico 13 – Resultados das PIP: Extranúcleo – relação entre os novos inquéritos e taxas de denúncia

Gráfico 14 – Série histórica do número de vítimas de homicídio doloso no estado por ano

Gráfico 15 – Vítimas de homicídio doloso por AISP

Gráfico 16 – Evolução temporal da taxa de denúncia para os casos de homicídio doloso

Gráfico 17 – Efeitos da atuação judicial em face das ocorrências de homicídio doloso registradas

Gráfico 18 – Evolução temporal das taxas de denúncia e arquivamento para os casos de homicídio doloso

Gráfico 19 – Relação entre a taxa de denúncia e os registros de ocorrência de homicídios dolosos na unidade territorial de determinado Batalhão de Polícia Militar (BPM)

Gráfico 20 – Resultado das sentenças dos casos de homicídios dolosos

Mapa 1 – Vítimas de homicídio doloso no estado do Rio de Janeiro

Mapa 2 – Vítimas de homicídio doloso na capital do Rio de Janeiro

Mapa 3 – Novos Inquéritos por comarca

Mapa 4 – Taxa de finalização por comarca

Mapa 5 – Taxa de procedência por comarca

Mapa 6 – Taxa de denúncia de homicídios dolosos no estado do Rio de Janeiro

Mapa 7 – Taxa de denúncia de homicídios dolosos na capital do Rio de Janeiro

Mapa 8 – Ocorrência de homicídio doloso e seu status

Tabela 1 – Série histórica de delitos selecionados

Tabela 2 – Série histórica da taxa de denúncia e de arquivamento

Tabela 3 – Série histórica do resultado de denúncias perante o Poder Judiciário

Tabela 4 – Atividade das PIP: Núcleo Rio de Janeiro – inquéritos policiais recebidos e os números absolutos das atividades

Tabela 5 – Atividade das PIP: Núcleo Rio de Janeiro – denúncias oferecidas e arquivamentos promovidos

Tabela 6 – Atividade das PIP: Núcleo Niterói/São Gonçalo – inquéritos policiais recebidos e os números absolutos das atividades

Tabela 7 – Atividade das PIP: Núcleo Niterói/São Gonçalo – denúncias oferecidas e arquivamentos promovidos

Tabela 8 – Atividade das PIP: Núcleo Duque de Caxias/Nova Iguaçu – inquéritos policiais recebidos e os números absolutos das atividades





PROJETO FAROL

luz sobre

AS PROMOTORIAS