

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPOS TÉCNICO
TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE E CONTROLE**

NOTA 01

Medidas anti-corrupção e anti-lawfare

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Medidas anti-corrupção e anti-lawfare

Daniel Pitangueira de Avelino¹

1. Contextualização e Diagnóstico da corrupção ao lawfare

Esta nota técnica pretende contribuir para os debates sobre integridade e ética pública, no âmbito da transição de governo. Para isso, de forma sintética, propõe três mudanças de foco nas atuais políticas públicas de combate à corrupção e cinco medidas concretas para concretizar essas ideias.

O problema da corrupção no Brasil não é recente e ainda carece de respostas estatais efetivas. Como pontua Gaetani (2015), “desde a redemocratização o tema tem motivado ondas de clamor público e sinaliza que a sociedade e o Estado brasileiro não têm sido capazes de superar o problema de forma adequada”. A situação é agravada pela indefinição em torno do conceito de corrupção, que assume contornos diferentes a depender da base teórico-ideológica que a sustente. Essa é a afirmação de Avritzer e Filgueiras (2011, p. 13), para os quais “o conceito de corrupção expressa uma polissemia de sentidos e tipos de ação política, cujo critério para se definir se essa ação é corrupta ou não é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público”.

Quadro 1 – Tipos de controle da corrupção

Dimensão	Estado	Sociedade	
Tipos de controle	Controle administrativo-burocrático	Controle judicial	Controle público não estatal
Agentes	Agências especializadas (controle interno + externo)	Tribunais	Sociedade civil e representação funcional
Fundamento normativo	Legalidade	Legalidade	Participação
Prática	Sanções administrativas	Interpretação canônica da legalidade	Exercício da liberdade política
Consequências	Regulação	Criminalização	Publicidade

Fonte: AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 21.

Aqueles mesmos autores propõem uma tipologia das formas de controle da corrupção, expressa no quadro anterior (Avritzer; Filgueiras, 2011, p. 21). No mesmo texto, os autores comparam os três tipos de controle e concluem que as respostas estatais ao fenômeno da corrupção privilegiaram os dois primeiros, em detrimento do terceiro. Essa disjunção produziu o que eles chamam de “hipertrofia dos controles administrativo-burocrático e judicial” e, por sua vez, a “permanência da política do escândalo”:

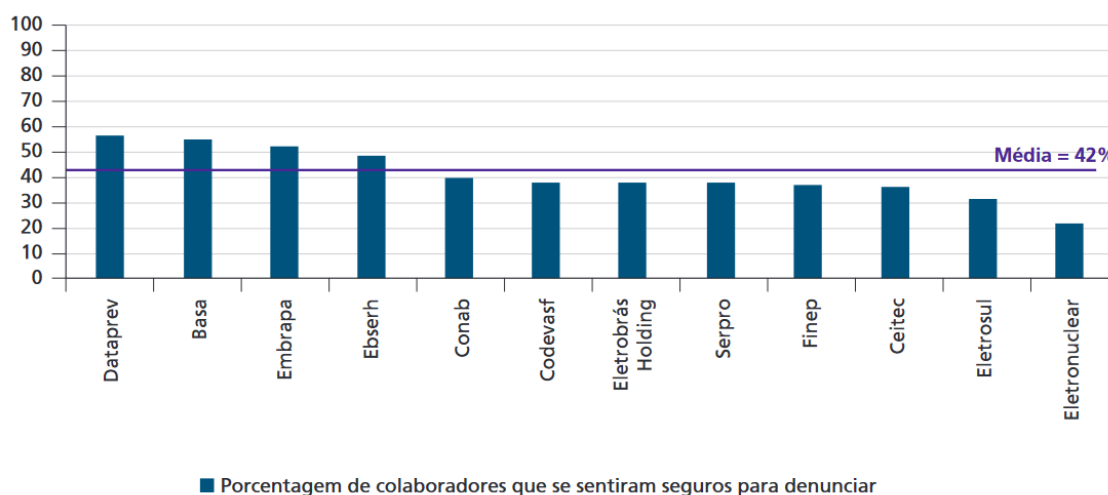
A disjunção dos controles democráticos da corrupção no Brasil, expressa pela hipertrofia dos controles administrativo-burocrático e judicial, significa um processo de ampliação dos

¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

sistemas de vigilância e uma impermeabilidade do Estado brasileiro para ser controlado pelo público. A fraqueza do controle público não estatal da corrupção no Brasil resulta, por sua vez, em uma permanência da política do escândalo, em uma produção legislativa balizada na expansão da burocratização do Estado e do endurecimento de penas, sem que disso resulte menos corrupção. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 28)

A crescente criminalização das práticas de corrupção, juntamente com a baixa permeabilidade governamental ao controle público não estatal, impulsiona também o sentimento de descrença nos remédios legais desincentivos à fiscalização e denúncia. Em pesquisa por meio de questionários aplicados entre 2015 e 2017, a Controladoria-Geral da União (CGU) verificou, conforme o gráfico abaixo, que menos da metade dos colaboradores de empresas estatais se sente segura o suficiente para denunciar práticas de corrupção, em média. Em relação aos canais de denúncias, os autores concluem que, “embora implantados em quase a totalidade das empresas avaliadas, ainda não são suficientemente efetivos a ponto de dar a segurança necessária para que a maior parte dos colaboradores os utilize” (Barbosa; Reis, 2018, p. 83).

Gráfico 1 – Percepção dos colaboradores quanto à sensação de segurança para denunciar (Em %) – Brasil, 2015-2017

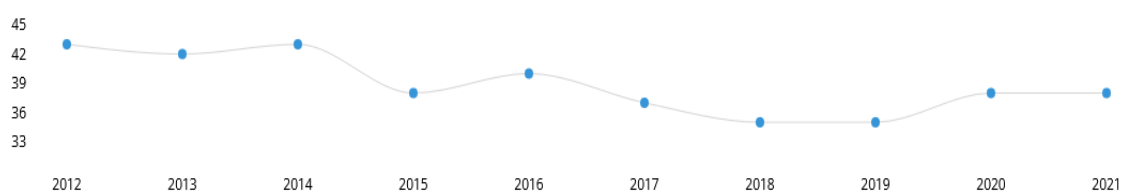


Fonte: BARBOSA; REIS, 2018, p. 83.

A consequência das políticas criminalistas de combate à corrupção, com a hipertrofia dos controles administrativo-burocrático e judicial em detrimento do controle público não estatal, é a persistência do fenômeno. O gráfico abaixo, retirado do relatório “Corruption Perceptions Index 2021”, da Transparência Internacional, demonstra que segundo essa medida o Brasil não apenas não avançou em comparação com outros países, como aumentou a percepção de corrupção entre a população de 2012 a 2021. É lógico que a análise de percepção é uma forma limitada de compreensão de um fenômeno habitualmente invisível. Por essa razão, o Ipea vem desenvolvendo, em parceria com a CGU, pesquisas para captação de outras formas de manifestação do fenômeno, como o grau de exposição a práticas de corrupção².

² https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=37287

Gráfico 2 – Índice de Percepção da Corrupção no Brasil (2012-2021)



Fonte: Transparency International³, 2022.

Se, por um lado, as medidas atuais de combate à corrupção não conseguiram estancar essas práticas, por outro, trouxeram um grave efeito colateral. Estudos recentes conseguiram identificar que a adoção de medidas anti-corrupção, na América Latina, foi feita de forma seletiva e parcial, com o objetivo não declarado de prejudicar líderes políticos de viés progressista em ascensão (VEGH WEIS, 2022). Para caracterizar essas práticas desviantes, a autora se refere à expressão em espanhol *golpe por goteo* ou, para utilizar o termo de origem inglesa mais disseminado, *lawfare*.

Originalmente, o termo diz respeito a uma das “formas alternativas de guerra”, ao lado da guerra psicológica, da guerra de informação, da guerra tecnológica e da guerra econômica (ZANIN MARTINS; ZANIN MARTINS; VALIM, 2019). Ao longo do tempo, no entanto, o termo foi apropriado para descrever um processo de destruição simbólica de adversários políticos por meio das normas legais. Ao analisar, em especial, os casos envolvendo o ex-senador norte-americano Ted Stevens, o ex-presidente brasileiro Lula e a empresa alemã Siemens, os autores caracterizam o *lawfare* como uma prática política contemporânea e defendem “o desvelamento desse estado de coisas tétrico, no qual, a título de ‘combater’ a corrupção, o terrorismo, entre outras bandeiras ‘louváveis’, destrói-se o Direito e os direitos” (ZANIN MARTINS; ZANIN MARTINS; VALIM, 2019).

O *lawfare* encontra terreno fértil para florescer em ambientes em que o combate à corrupção é travado unicamente sob a perspectiva criminal. Nesse cenário, prevalece a narrativa dominante que contrapõe, de maneira maquiavélica, os virtuosos agentes da lei aos grandes esquemas de corrupção (Fortes, 2019). Como os casos revelaram, os efeitos de médio e longo prazo das práticas de *lawfare* não reduzem a corrupção, mas são politicamente significativos, principalmente quando ocorrem de forma proposital durante períodos eleitorais.

2. Mudanças de ênfase

a. Equiparação entre corrupção e *lawfare*

A legislação brasileira não aborda de maneira direta o problema do *lawfare*. Apesar de alguns avanços pontuais, como as sanções à litigância de má-fé e o reconhecimento da responsabilidade por erro judiciário, o tema permanece uma grande lacuna normativa. Uma alternativa mais imediata para sanar esse vácuo e adotar para os casos de *lawfare* as mesmas regras que hoje punem as práticas de corrupção. Com isso é possível defender as medidas anti-corrupção, não em oposição às garantias de direitos, mas como

³ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/bra>

consequência destas. Afinal, formalmente, o *lawfare* nada mais é do que um tipo de corrupção, praticada por aqueles que a deveriam combater.

b. Foco na prevenção

As políticas atuais de combate à corrupção, com foco na repressão criminal, não se mostraram efetivas para reduzir o problema. Por isso, sem dispensar as devidas sanções, é necessário avançar na direção de um conjunto de medidas preventivas, que permitam o exercício do controle público não estatal. Uma possibilidade é a ampliação de escala das restrições funcionais que já existem em algumas áreas para todo o setor público, inclusive e especialmente àqueles agentes ligados ao controle interno, controle externo, sistema judiciário, Ministério Público, forças policiais e agentes políticos. As limitações impostas no setor bancário e financeiro (conflitos de interesse, quarentena, proibição de acumulação) são exemplos que podem ser considerados. Do mesmo modo, a suspensão dos sigilos bancário e fiscal desses agentes públicos é uma medida importante. Por fim, a adoção de termos de compromisso, como vem sendo impulsionada na inspeção trabalhista, por exemplo, pode promover soluções céleres e efetivas de que o processo judicial hoje carece.

c. Repressão vinculada

Por fim, para evitar que o fortalecimento de medidas anti-corrupção seja também um convite ao *lawfare*, é necessária uma disciplina legal mais rígida sobre os procedimentos de investigação e persecução, administrativos ou judiciais. A repressão em si não é um problema, mas se torna quando ocorre de forma seletiva e parcial. Para evitar que políticas bem intencionadas sejam assim corrompidas, um rigoroso código de conduta para todos os agentes envolvidos na repressão à corrupção pode ser imprescindível. Com isso, é possível mitigar não apenas a seletividade na apuração dos casos de corrupção, mas os danos irreparáveis que a atuação sem controle possa causar ao Estado, às organizações, às políticas públicas e outros bens públicos relevantes. Assim, o *lawfare* perde espaço quando a repressão ocorre de maneira mais vinculada e menos discricionária.

3. Propostas

- a. Equiparação legal do *lawfare* à corrupção (em lei específica ou em alteração do Código Penal);
- b. Extensão das restrições éticas e de integridade a todos os agentes públicos e políticos, em especial aqueles envolvidos no controle à corrupção:
 - i. Conflitos de interesse;
 - ii. Proibição de exercício de atividade incompatível;
 - iii. Proibição de acumulação de cargos;
 - iv. Quarentena;
- c. Fim dos sigilos fiscal e bancário de agentes públicos e políticos;
- d. Código de conduta para persecução e investigação de corrupção;
- e. Proteção temporária de exposição envolvendo candidatos a cargos eletivos.

Referências

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Brasília-DF: Cepal; Ipea, 2011. (Textos para Discussão Cepal-Ipea, 32).

BARBOSA, Giuliana Biaggini Diniz Barbosa; REIS, Rogério Vieira dos. Avaliação de integridade nas estatais pela CGU. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 15, Ipea, jul.-dez. 2018.

FORTES, Alexandre. Lawfare unmasked in Brazil. NACLA. July, v. 1, 2019.

GAETANI, Franciso. A eficiência do combate à corrupção. Desafios do Desenvolvimento, ano 2, ed. 13, Ipea, 1 ago. 2015.

VEGH WEIS, Valeria. What does Lawfare mean in Latin America? A new framework for understanding the criminalization of progressive political leaders. Punishment & Society, p. 14624745221116348, 2022.

ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Valeska Teixeira; VALIM, Rafael. Lawfare: uma introdução. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.