

Foro Privilegiado, Corrupção e Crescimento

*Ricardo de Menezes Barboza**

Na semana passada, o Supremo Tribunal Federal (STF) voltou a discutir a questão do foro especial por prerrogativa de função, popularmente conhecido como foro privilegiado. Após meio ano de espera, por causa de um pedido de vista, a Corte retomou a apreciação de uma proposta que restringe o instituto.

Para quem não sabe, o foro privilegiado é um direito de autoridades públicas no Brasil. O artigo 102 da Constituição estabelece que cabe ao STF processar e julgar nas infrações penais comuns o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional e os Ministros de Estado.

Mas, por que ser julgado pelo STF representaria um privilégio?

Uma possível resposta afirma que o STF sofre de excesso de demanda. Isso quer dizer que há uma baixa capacidade do STF de ofertar decisões relativamente à demanda existente por julgamentos. Assim, surgem filas de espera, que podem ser longas o suficiente para inviabilizar o andamento dos pleitos.

Outra resposta, complementar à primeira, afirma que o STF é uma corte política, cujos membros são nomeados politicamente, o que acaba criando uma intimidade desnecessária entre julgadores e julgados. Essa característica pode dificultar ou retardar indefinidamente a tomada de decisão.

De fato, o foro especial tem favorecido a prescrição de crimes e a cultura da impunidade no Brasil. Dados da Secretaria de Gestão Estratégica mostram que mais de 200 processos contra políticos já prescreveram no STF. Ou seja, o privilégio é real!

Repare que até aqui tratamos apenas do foro de políticos federais, cuja competência de julgamento se encontra no STF. Por simetria, o foro existe para diversas autoridades espalhadas pelo país. Estima-se que no Brasil de hoje existam cerca de 37 mil lideranças com foro especial.

Quais as consequências econômicas dessa realidade? Uma hipótese bastante razoável é que o foro privilegiado pode servir como um forte estímulo à corrupção no país, o que restringe o crescimento econômico através dos maus incentivos emanados para os agentes domésticos. Senão, vejamos.

Um estudo feito por Karthik Reddy, Moritz Schularick e Vasiliki Skreta analisa a relação entre imunidade para políticos e corrupção através de uma amostra de 73 democracias ao redor do mundo. Ainda que imunidade não seja sinônimo exato de foro privilegiado, os incentivos gerados por ambos são bastante similares sob um ponto de vista prático.

A imunidade para políticos, segundo os autores, representa uma faca de dois gumes. A priori, não se pode afirmar que a imunidade é necessariamente danosa. Ela pode incentivar tanto a entrada de indivíduos honestos quanto de indivíduos corruptos no mundo da política. Para saber qual dos dois efeitos domina, o bom ou o ruim, os autores recorrem aos dados.

As evidências mostram uma clara correlação entre imunidade para políticos e indicadores de corrupção. Países com maior imunidade tendem a ser aqueles com mais corrupção. Um resultado intuitivo, pois faz sentido que haja mais corrupção quando a probabilidade de ser punido é menor.

E o Brasil, como se posiciona no quesito imunidade para políticos? Infelizmente, no topo do ranking, de

mãos dadas com nossos vizinhos Paraguai e Argentina, líderes da amostra.

Sabendo dessa institucionalidade de impunidade para políticos, qual o comportamento a se esperar dos agentes econômicos no país? Ao invés de buscarem a inovação de produtos e processos ou maior eficiência produtiva, via adoção de novas tecnologias, o comportamento do empresariado nacional aponta, muitas vezes, na direção de Brasília, em particular, para o gabinete de políticos pouco temerosos de serem punidos diante de desvios de conduta.

Não é, portanto, sem motivo que o Brasil é um país que cresce pouco e cuja produtividade está quase estagnada em relação à fronteira desde a redemocratização. Trabalho recente feito por Fernando Veloso, Silvia Matos, Pedro Ferreira e Bernardo Coelho mostra que nossa baixa produtividade é difundida por todos os setores da economia. Em comparação com os Estados Unidos, a produtividade brasileira é cerca de 14 vezes menor na agropecuária, 5,7 vezes na indústria e 5,4 nos serviços.

Esse cenário está intimamente relacionado aos incentivos que vigoram no Brasil. Países cujos incentivos favorecem a captura e a busca constante por relacionamento com políticos, ao invés da inovação, se encontram precisamente entre as nações que fracassam, em oposição àquelas em que a destruição criativa é a principal causa de enriquecimento.

A proposta que está em pauta no Supremo, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, pode limitar substancialmente os casos de foro privilegiado no país. Pela proposta, o foro se aplicaria apenas aos atos praticados no cargo ou em função do cargo. Isso significa, por exemplo, que se o crime foi praticado antes do político ser empossado ou nomeado, não haveria mais direito a foro. Além disso, a proposta impede que sejam colocados em prática sucessivos incidentes de declínio de competência, motivados por alterações de cargos políticos pelo réu durante o curso de um mesmo processo, como se dá hoje.

Traduzindo em números, a proposta em pauta restringiria em mais de 90% os casos que atualmente circulam no STF, relacionados à existência de foro, segundo cálculos do Supremo em Números da FGV. Sem dúvida, um avanço.

Em se tratando de avanço, crescimento econômico baseia-se em boas instituições. O instituto do foro privilegiado, tal como tem ocorrido, pode ser encarado como um entrave ao progresso do país. O país está, portanto, diante de uma oportunidade histórica. Sete ministros já deram voto favorável à proposta de limitação do foro. O Ministro Dias Toffoli, contudo, solicitou um novo pedido de vista do processo.

Vamos torcer para que o imperativo do Brasil crescer também não seja perdido de vista.

*** Ricardo de Menezes Barboza é economista do Grupo de Conjuntura Econômica do IE-UFRJ, Mestre em Macroeconomia pela PUC-Rio e Professor Colaborador do Instituto Coppead.**