

PREFÁCIO

O autor desta importante obra, Flávio Cardoso Pereira, parte da análise da vulnerabilidade humana para avaliar casos de “reconfiguração cooptada do Estado”, nos quais agentes públicos atuam em redes ilícitas de organizações criminosas. Seu ponto de partida é o paradigma da segurança humana, cujo ponto central seria a redução do risco coletivo (e compartilhado), por meio de análises, decisões, prevenções e ações que possam diminuir sua ocorrência, além de diagnosticar suas expressões sintomáticas, as causas e circunstâncias da insegurança.¹

O autor destaca características inerentes à segurança humana, tais como alguns fatores, a saber: a centralização nas pessoas, a multisetorialidade, a integralidade, a contextualização e a prevenção. Foco nas pessoas significa identificar suas peculiares vulnerabilidades e trabalhar seus pontos fracos e fortes. A visão multidisciplinar, ou abarcando vários setores, como fator essencial à segurança humana, diz respeito à necessidade de se identificar origens de ameaças e suas tipologias variadas. O processo de contextualização é o necessário esforço de análise dos casos concretos. Integralidade, por seu turno, denota a importância de respostas coerentes e harmônicas do Estado. O viés preventivo aduz a necessidade de se coibir as condutas antes que ocorram.

No contexto de globalização e de expansão das empreitadas criminosas empresariais e organizadas, o autor sublinha que “a livre circulação de capitais, a

¹ NEF, Jorge. Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua. In: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (Coord.). Seguridad humana, prevención de conflictos y paz. Op. cit. p. 41.

progressiva liberalização da circulação de mercadorias e, em menor medida, de pessoas, representaram grandes avanços para o bem-estar da sociedade, mas também proporcionaram um incremento da corrupção, aliado a uma facilitação das atividades por parte de grupos de delinquentes organizados”. Assim, sustenta que “não há, em regra, expansão e atuação do crime organizado sem a incidência de atos de corrupção”.

O autor parte da premissa de que a corrupção “seria um comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público por causa de vantagens ou ganhos pecuniários ou o *status* oferecido a seu titular, familiares ou amigos; ou que viola normas que impedem o exercício de certas modalidades de influência de interesse de particulares, tais como: suborno, nepotismo, peculato”.

Os esquemas de corrupção, consoante refere o autor, integram planos informais de “segurança de rendimentos ilícitos, o que envolve a construção e implementação de mecanismos de disfarce ou eliminação de registros, compra de proteção, silêncio ou cumplicidade, manobras de diversão (no que concerne a procedimentos de reporte), e outras técnicas de despiste”.

Nesse contexto, alerta o autor que o “sistema legal de defesa da moralidade ou o marco regulatório da probidade, embora conformado por algumas bases normativas relevantes, a exemplo das Leis nº 8.429/1992 (Lei de combate à improbidade administrativa); nº 8.666/1993 (Licitações e Contratos Administrativos); nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação); nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência); da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e do Código penal (crimes praticados contra a Administração Pública), ainda carecia da edição de um regramento específico e abrangente no tocante a responsabilidade administrativa e civil por atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira”.

Eis que surge, pois, a Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção, com suas fórmulas de responsabilidade objetiva da pessoa jurídica e subjetiva de dirigentes empresariais, o que enseja, conforme dicção do autor, a obrigação de as empresas desenvolverem “programas e políticas que venham a agregar: a) a orientação, formação e reciclagem de empregados e diretores sobre políticas de combate à lavagem de dinheiro; b) a elaboração de Códigos internos de conduta, organização da coleta, sistematização e checagem de informações sobre clientes, empregados, parceiros, representantes, fornecedores e operações praticadas com sua colaboração ou assistência; c) o desenvolvimento de sistemas de comunicação interna e externa que facilite o repasse de informações sobre atos

suspeitos e d) a implementação de sistema de controle interno de atos imprudentes ou dolosos, com mecanismos de apuração e sanção disciplinar”.

A corrupção moderna, destaca o autor, “ocorre sistematicamente em diversas situações e nas mais variadas formatações, seja no âmbito público, seja no privado, envolvendo pagamentos ilícitos e subornos altamente sofisticados, a exemplo da compra de informações sigilosas dentro do aparato estatal, bem como em razão da infiltração de criminosos em posições estratégicas dentro de instituições públicas governamentais”.

O conceito de captura de Estado, nesse contexto, segundo o autor, “representa o processo através do qual as empresas fazem pagamentos privados a funcionários públicos para influenciarem na escolha e concepção de leis, regras e regulamentos. Ou seja, funcionários públicos são subornados para que consigam, desde dentro da estrutura governamental, influenciar e proporcionar satisfação aos interesses ilícitos de determinados indivíduos ou grupos, ditando dessa forma as regras que deverão permear a elaboração de uma determinada legislação ou de outras espécies normativas, chegando até mesmo à formulação de políticas públicas tendenciosas ao benefício privado do agente ou do grupo corruptor”.

Fenômenos como compra de votos para confecção de leis, normas ou decretos favoráveis a interesses concretos tornam-se frequentes. Contratação de magistrados, para que estes influenciem na formação de jurisprudência, traduziria sofisticada fórmula para propiciar vantagens indevidas a grupos empresariais, inclusive através de distorções geradas no sistema jurídico e econômico.

Nessa perspectiva, salienta o autor, “a captura do Estado ocorre por parte de empresas privadas, e se diferencia do fenômeno da corrupção administrativa, no sentido de que a primeira ocorre durante a etapa de formulação de leis, decretos ou outras formulações legislativas, enquanto que a corrupção administrativa ocorre efetivamente no momento de se colocar em prática as leis e desenvolver as respectivas políticas públicas. A primeira *ex ante* e a segunda *ex post*”.

O Banco Mundial, no ano 2000, relembra o autor, publicou o informe denominado *Anticorruption in Transition*,² no qual definiu a captura do Estado como “a infiltração ilícita, por alguns agentes econômicos, no coração do arsenal legislativo, regulamentatório e de tomada de decisão política de um país”.

² BANK, World. *Anticorruption in transition: confronting the challenge of state capture*. Washington DC, 2000.

Nesse sentido, prossegue o autor, o fenômeno da captura, quando adquire níveis mais desenvolvidos, não se restringe apenas à questão econômica (rendas e monopólio econômico), mas também alcança outros níveis, como a tutela penal, o âmbito do político e do social, objetivando redução dos riscos de exposição criminal, fortalecimento da legitimidade política e pleno prestígio e reconhecimento social.

Havendo captura legislativa e jurisdicional, todo o arcabouço normativo ficará viciado, propiciando a reconfiguração do aparato estatal capturado.

Nessa linha de raciocínio, importantes reflexões sobre a redução da vulnerabilidade dos servidores públicos são desenvolvidas a partir de políticas remuneratórias e premiais adequadas, além de lançar observações sobre os modelos deficientes de fiscalização dos candidatos a cargos públicos, inclusive quanto à sua evolução patrimonial. Os efeitos dessa captura institucionalizada são os mais perversos possíveis, abalando a credibilidade das instituições e reduzindo a permanência de agentes públicos honestos no Estado.

O autor analisa mecanismos de reação estatal e de contenção da captura, e é nesse momento que aborda o Ris.I.C.O. 1.1 Beta (RISCHIO – Infiltrazione Criminalità Organizzata), “um *software* cujo objetivo consiste em avaliar o risco de infiltração do crime organizado nos contratos públicos. Vale ressaltar que a presença de interesses da criminalidade organizada na formulação de contratos públicos indicaria forte tendência no sentido de que servidores ou agentes públicos estejam laborando como infiltrados dentro do aparato estatal. Trata-se de inusitada e inovadora forma de detecção acerca de eventual penetração criminosa de redes ilícitas na administração governamental. Porém, esta ideia embrionária ainda deve ser vista como um ‘protótipo’, vez que não foi utilizada e nem testada como *software* apto a minimizar os riscos de penetração criminosa de agentes nos pilares fundamentais do Estado”.

Cuida-se, pois, de um estudo sério, consistente, e que merece a máxima atenção. Não há dúvidas de que a infiltração de organizações ilícitas em aparatos estatais constitui grave ameaça aos regimes democráticos. Muitas podem ser as fórmulas para o acobertamento dessas infiltrações, e até mesmo redes aparentemente lícitas podem atuar sobre estruturas estatais. Forçoso, por óbvio, diferenciar o que eventualmente configure uma perspectiva legítima de atuação das empresas em busca de benefícios ou vantagens, através de contatos institucionais abrigados na legalidade, da conduta daqueles segmentos que,

longe da transparência pública, buscam deteriorar os princípios que regem as Administrações Públicas.

Flávio Cardoso Pereira possui, além da visão teórica, conhecimento prático sobre a matéria, eis que promotor de justiça no Estado de Goiás, trabalha com assuntos relacionados à criminalidade organizada e é pós-doutor em Direito pela Universidade de Coimbra, Portugal. Soma-se, aqui, a experiência de um operador jurídico com a capacidade teórica de reflexão.

Fábio Medina Osório

Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Complutense de Madri e presidente do Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado – IIEDE.