

Desenvolvimento da cooperação penal internacional: sob o impulso da economia do crime*

*Marcela Varejão***

RESUMO. “À diferença das disciplinas mais diretamente conexas com a economia, nas quais a integração é sustentada pela globalização dos mercados que há tempos transcende o próprio contexto europeu, o direito penal insiste em apresentar-se como um braço do ordenamento nacional, ancorado por múltiplas perfis às específicas tradições culturais e representações ideais”. Entretanto, para além das vontades estatais, e em presença da empresa criminosa multinacional e ubíqua, consolida-se lentamente a cooperação judiciária internacional.

Palavras-chave: Direito Penal. Direito internacional. Cooperação judiciária.

1 - Conceituação do tema

Designa-se como cooperação judiciária e policial internacional em matéria penal

O conjunto das atividades processuais [*cuja projeção não se esgota na forma*], regulares [*normais*], concretas e de níveis diversos, executadas pelos órgãos jurisdicionais [*competentes*] em matéria penal, pertencentes a diferentes Estados soberanos,

* Este ensaio foi extraído da colaboração da autora com a Fondazione Lelio e Lisli Basso (1999-2000) – Issoco, de Roma, Itália, no cumprimento de bolsa de estudos “Umberto Micheli” concedida pela entidade.

** Dr.^a em Sociologia do Direito pelo Istituto di Filosofia e Sociologia del Diritto, Università degli Studi di Milano (Itália). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Paraíba.

que confluem [*funcional e necessariamente*] em nível internacional para a realização de um mesmo fim, que é aquele do desenvolvimento [*preparação e consecução*] de um processo [*principal*] da mesma natureza [*penal*], dentro de um estrito marco de garantias [*e de acordo com o diverso grau e projeção intrínseca do auxílio requerido*]¹.

A cooperação de polícia e judiciária internacional em matéria penal encontra o melhor tratamento jurídico internacional no Terceiro Pilar da União Européia. O termo “Pilar” indica a metáfora institucional da União, ou seja, três Pilares que regem o edifício da integração européia, à semelhança de um templo regido por três colunas. No primeiro Pilar está inscrita a dimensão comunitária, disciplinada pelas instituições e disposições contidas nos Tratados institutivos da comunidade européia. O Segundo Pilar normatiza a política exterior e de segurança comum (PESC); no Terceiro Pilar, situa-se exatamente a cooperação nos setores da justiça e da ordem pública, contemplados pelo Título V do Tratado da União Européia² e, após as alterações do Tratado de Amsterdã de

¹ A definição é de Gioachino Polimeni, *La assistenza in materia penale*, Turcio Editore, Milano 1990, p. 19. As frases entre colchetes são de Raúl Cervini, ao comentar o conceito no seu *La cooperación judicial penal internacional. Concepto y proyección*, In: *Curso de Cooperación penal internacional*. Valença: Rio de Janeiro, 1994. Carlos Alvarez Editor, Montevideo, 1994. p. 7.

² A União Européia se assenta nos seguintes tratados, adaptados diversas vezes e modificados quando da adesão de novos Estados membros, em 1973, 1981, 1986 e 1995: Tratado que institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), assinado em Paris e em vigência desde 23 de julho de 1952; Tratado que institui a Comunidade Européia, assinado em Roma e em vigência desde 1º de janeiro de 1958; Tratado que institui a Comunidade Européia de Energia Atômica (Euratom), assinado em Roma e em vigência desde 1º de janeiro de 1958. As três reformas mais profundas ocorreram quando da assinatura dos seguintes tratados: Ato Único Europeu, assinado em Luxemburgo e em Haia e em vigência desde 1º de julho de 1987; Tratado

1999, intitulado *Cooperação de Polícia e Judiciária em Matéria Penal*. Na anterior formulação adotada pelo Tratado de Maastricht³, tal colaboração era indicada como *Cooperação nos Setores da Justiça e da Ordem Pública Interna*. Mudou, assim, a formulação, e com ela também a substância da colaboração, que somente a partir de 2000 começou a tomar efetivamente um caminho homogêneo, em razão proporcional à intensidade da luta hodierna contra o poder econômico da criminalidade organizada.

A estrutura em forma de templo com pilares da União européia foi resultado de inúmeros compromissos assumidos entre soberanas vontades contrastantes. Procurava-se evitar a desagregação da estrutura institucional da União Européia, sujeita a procedimentos diferentes, mas capazes de salvaguardar o poder decisional dos Estados em determinadas situações. O resultado foi o que se chama de “anômala” estrutura, na qual às instituições são atribuídos diferentes papéis, de acordo com o Pilar no qual operem.

A principal diferença entre os Pilares é devida ao fato de que para as políticas no âmbito do Primeiro Pilar aplica-se o método comunitário, que marginaliza o papel dos governos nacionais em favor das instituições comunitárias. De fato, nesse caso os Governos dos Estados membros podem intervir somente nas formas e segundo os procedimentos previstos nos tratados, equilibrando seu papel com o das outras

da União Européia, assinado em Maastricht e em vigência desde 1º de novembro de 1993; Tratado de Amsterdã, em vigência desde 1º de maio de 1999. O Tratado de Nice, realizado em dezembro de 2000 e assinado em 26 de fevereiro de 2001 alterou os Tratados existentes, entrando em vigor em 2002.

³ Ou “Tratado da União Européia”, adotado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992, em vigor a partir de 1º de novembro de 1993.

instituições; [...]. A colaboração no âmbito dos outros dois Pilares é, ao invés, de caráter tipicamente intergovernamental [...], atribuindo todo o poder de decisão aos Estados membros. Os instrumentos típicos da cooperação no âmbito do Segundo e do Terceiro Pilares são os princípios e as orientações gerais, as estratégias comuns; as ações comuns; as posições comuns; a cooperação sistemática, as decisões-quadro; as decisões, todos escassamente vinculantes para os Estados membros e, de qualquer forma, somente adotados segundo a regra da unanimidade. O único ato realmente vinculante, previsto apenas para o âmbito da cooperação com o Terceiro Pilar, é a convenção internacional, que, porém, compromete o Estado apenas no momento em que a ratifica: não por acaso quase todas as convenções elaboradas com base na cooperação em matéria de justiça e ordem pública ainda não entraram em vigência⁴.

O Tratado de Amsterdã⁵ providenciou a comunitarização de alguns temas de ordem pública antes pertencentes ao Terceiro Pilar: vistos, política de imigração, asilo e cooperação alfandegária fazem hoje parte do Primeiro Pilar Europeu. Isso significa que tais temas funcionam mediante procedimentos não mais nacionais, ou intergovernamentais (mera colaboração bilateral), mas sim supranacionais. No Terceiro Pilar permaneceram os problemas da esfera criminal. Em especial, recaí no Terceiro Pilar a matéria penal transfronteiriça: a luta contra o terrorismo; o tráfico de seres humanos; os delitos

⁴ Rubrica "Pilastrini da Unione Europea", em *Dizionario dell'Unione Europea*, Edizioni Giuridiche Simone, 2000.

⁵ Assinado em 2 de outubro de 1997, em vigência a partir de 1º de maio de 1999.

contra os menores; o tráfico de drogas e armas; a luta contra a corrupção e a luta contra as fraudes. A cooperação no setor civil, por sua vez, também foi incorporada e comunitarizada pelo Tratado de Amsterdã, e incluída assim no Primeiro Pilar. Sobre essa comunitarização na área da cooperação civil, porém, foram levantadas algumas objeções e alguns problemas ainda não estão completamente resolvidos⁶.

A referência à criminalidade transfronteiriça é, assim, a matéria “coagulante” do Terceiro Pilar, que se rege, como foi dito, através de procedimentos intergovernamentais; normas e procedimentos esses que possuem um “medo penal”, uma desconfiança no sistema penal estrangeiro: eis as características mais evidentes dessa área da política europeia. De fato,

[...] à diferença das disciplinas mais diretamente conexas com a economia, nas quais a integração é sustentada pela globalização dos mercados que há tempos transcende o próprio contexto europeu, o direito penal continua a apresentar-se como um braço do ordenamento nacional, ancorado por múltiplos perfis às específicas tradições culturais e representações ideais. O confronto com a atual interdependência dos mercados, que para estes rescindiu o vínculo com um único Estado, induz a esta altura a assumir o direito penal como referência mais adequada para aquela capacidade que nos Anos Trinta se atribuía, ao invés, à moeda de uma sociedade: ‘de espelhar, da sociedade, tudo aquilo que esta última quer, faz, sofre, é’ (SCHUMPETER).⁷

⁶ Para as objeções à comunitarização dessas áreas, cf. o ensaio de P.J. Kuijper, *Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis*, “Common Market Law Review”, n. 37, 2000, pp. 345-366.

⁷ Vincenzo Militello, *Agli albori di un diritto penale in Europa: il contrasto al crimine organizzato*, em Vincenzo Militello – Letizia Paoli – Jörg Arnold (a

A cooperação penal internacional em sentido amplo não é uma descoberta nova, não obstante que somente muito de recente esteja recebendo estímulos concretos. A obra de Grotius, Puffendorf e Wolff deve ser recordada como precursora no tema, ainda que se conheça tratados de paz e colaboração desde 1280 a. C. A internacionalização das sociedades no final do séc. XIX projetou os Estados na pesquisa mais direta da cooperação penal em nível ainda interestatal, ou seja, não comunitário. De fato, tanto o Primeiro Congresso Penitenciário, em Londres, em 1872, quanto os seguintes, em Roma, em 1885, e em Paris, em 1895, enfatizaram a necessidade de unir as diversas polícias dos Estados e de uma maior cooperação entre os juízes europeus no combate à delinqüência⁸. Em 1916, o príncipe Alberto de Mônaco – provavelmente na tentativa de encontrar uma solução para combater a delinqüência, crescente em seu País, atraída pela florescente burguesia que recorria aos cassinos – convocou o Primeiro Congresso de Polícia Judiciária, com juristas e membros da polícia de 14 países, para discutir estratégias comuns de luta ao delito internacional. Naquela ocasião, discutiram-se também as bases da futura Interpol, organização internacional de polícia criminal, que se concretizou somente com a conferência de Bruxelas de 1946.

Em 1932, Jean-André Roux mostrava, com visão atualizada também para nossos tempos, que a delinqüência estava sendo internacionalizada, especialmente o tráfico de

cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione e repressione in Italia, Germania e Spagna*, Giuffrè Editore – Edition Iuscrim, Milano – Freiburg i. Br., 2000, p. 4.

⁸ Uma parte histórica sobre a cooperação penal está em J. Guillermo Fierro, *Le ley penal e el derecho internacional*, Depalma, Buenos Aires 1977, pp. 207 ss.

drogas e os seqüestros de pessoas, e que, ao mesmo tempo, a defesa social era executada de modo circunscrito e apenas segundo o princípio da territorialidade⁹. A criminalidade que não conhece fronteiras, caracterizada ubiquamente por um mesmo modo de atuar, é sem dúvida o aspecto mais relevante da atual forma criminosa predominante, especialmente porque mina os recursos financeiros dos Estados (por exemplo, com a lavagem de dinheiro, com a fraude às instituições internacionais etc.), ao mesmo tempo em que se constitui em verdadeira empresa multinacional criminosa, contra a qual os Estados individualmente considerados podem fazer bem pouco respeito aos danos por elas realizados. A atuação da polícia e do Judiciário, nestes casos, enfrenta problemas tão específicos, a ponto de necessitar intensamente da recíproca ajuda, também em nível teórico-científico.

Para individuar terminologicamente esta movimentação colaborativa de recursos destinados ao combate à criminalidade transnacional, Maurice Travers criou, em 1925, o termo *entraide* penal, isto é, “inter-ajuda”, ajuda entre Estados, por Roux designado ainda como *entr’aide*¹⁰, depois denominado por autores norte-americanos como “ajuda extra-penal”.

⁹ Jean-André Roux, *L’entraide des États dans la lutte contre la criminalité*, “Recueil des Cours de l’Académie de Droit International”, 1932, t. XXXVI, p. 93. Cf. ainda de Antonio Quintano Ripolles, *Tratado de derecho penal internacional e internacional penal*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas - Instituto Francisco Vitoria, Madrid 1957, t. II, p. 116. As indicações são de Raúl Cervini, em Raúl Cervini - Juarez Tavares, *Princípios de cooperação judicial penal internacional no protocolo do Mercosul*, tradução do original em espanhol da Primeira Parte, de Raúl Cervini, e as notas atinentes à legislação brasileira e comunitária, do Prof. Marcelo Caetano Guazzelli Peruchin, prólogo do Prof. Dr. Luiz Luisi, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo 2000.

¹⁰ Cf. Maurice Travers, *Les effets internationaux des jugements répressifs*, “Recueil des Cours de l’Académie de Droit International”, 1925, t. IV, p. 430.

Atualmente, conhecem-se dois tipos de auxílio recíproco e de cooperação internacional em matéria penal: em primeiro lugar, a administrativa, realizada pela polícia de modo quase informal, e por isso mesmo criticada pelos penalistas em congressos internacionais de direito penal, nos quais se augura uma colaboração contida em tratados, sob o controle judiciário. Em segundo lugar, a cooperação judiciária penal internacional, matéria do presente texto.

A cooperação judiciária penal internacional se enquadra, assim, naquela *entraide* internacional e se concretiza na medida em que o aparelho judiciário de um Estado autônomo requer o auxílio das atividades jurisdicionais de um outro Estado, o que implica numa possibilidade jurídica de concretização da solidariedade jurisdicional entre os Estados, dentro de um horizonte de garantias jurídicas.

Tal cooperação no setor da justiça conseguiu um maior incentivo na Europa depois de 1998, com o Tratado de Amsterdã, quando o Conselho da União Européia instituiu as chamadas *Ações comuns*¹¹, em matéria de contraste aos perfis

¹¹ As *ações comuns* estão previstas nos arts. 13 e 31 do Tratado da União Européia. Indica-se com este termo uma convergência de posicionamentos entre vários Estados membros, sobre relevantes interesses comuns, ou de parte deles, determinante de uma comum estratégia atribuída à União no seu conjunto. É um procedimento articulado em duas fases: definição, por parte do Conselho europeu, de orientações gerais; deliberação à unanimidade pelo Conselho. Embora o Tratado não tenha previsto os assuntos para os quais possa ser utilizada a ação comum, o Conselho, em 1991, estabeleceu como exemplo as seguintes áreas: princípios democráticos e respeito aos direitos do homem e das minorias; promoção da estabilidade política e da cooperação regional e subregional; prevenção e resolução de conflitos; coordenação internacional em situações de urgência; reforço da cooperação em questões de interesse internacional, como luta contra o terrorismo e proliferação de armas, tráfico ilícito de entorpecentes; promoção da boa gestão da coisa pública.

ilícitos, para estender a punibilidade da corrupção ao setor privado e à mera participação em associação criminosa. Essas iniciativas obedeciam a um plano mais geral, nascido em 1997 com o título “Plano de ação contra a criminalidade organizada”, que tinha a valiosa e inovativa característica de não render-se diante da ausência de integração em matéria penal. A experiência valeu como ponto de partida para medidas verdadeiramente eficazes tomadas em 2000, em execução do que havia sido decidido e assinado entre os Estados europeus em matéria de cooperação de polícia e judiciária nos anos anteriores. Somente em 2000, com efeito, começa-se a notar um lento deslocamento ideológico dos procedimentos simplesmente intergovernamentais para os de natureza supranacional. Isso significa que no futuro os países deverão abdicar de uma parcela da respectiva soberania em matéria penal? Até pouco tempo atrás, não era absolutamente possível fazer uma tal conjectura. As opiniões sobre o assunto permaneciam somente tais, na medida em que os Estados pareciam pouco disponíveis a uma mais ampla colaboração e, pode-se dizer, comunhão de visão, em âmbito penal. A partir de 2000, pode-se arriscar um “talvez”: a conferência de Palermo de novembro daquele mesmo ano; o ápice da formação efetiva da rede européia da magistratura, com *Eurojust*; o Código criminal europeu (o *Corpus Juris*¹²) auguram um futuro de

¹² Seguindo uma iniciativa e com um financiamento da Unidade de Coordenação na Luta contra as Fraudes (UCLAF, redenominada a partir de 1999 como OLAF - Office de Lutte Anti-Fraude) da Comissão Européia, um grupo de especialistas trabalhou de 1995 a 1996, dirigidos pela Profa. Mireille Delmas-Marty, na redação do projeto *Corpus Juris*. O grupo pretendia elaborar um complexo de princípios diretivos da luta contra os interesses financeiros da União européia, no âmbito da estrutura e construção do espaço de liberdade, segurança e justiça. A intenção não era, todavia, criar propriamente um projeto de código penal ou de código de processo penal. A primeira redação deste *Corpus Juris* foi publicada em 1997: Mireille Delmas-Marty (under the direction of), *Corpus Juris. Introducing*

trabalhos comuns no continente, também para aproximar a pouco coordenada legislação de cada um dos Estados europeus. Mas está tudo ainda em andamento. É evidente, porém, que os violentos tremores institucionais provocados pela criminalidade (muito bem) organizada atingiram não os países singularmente considerados, mas todo o bloco europeu, dividido atualmente, pela criminalidade, em “zonas criminais”, não mais em países. O esforço para combater esta teia de interesses ilícitos é enorme e desproporcionado às forças e aos recursos financeiros de um único Estado. De forma que, mais uma vez, é a economia que move as águas da mudança, também no Terceiro Pilar, produzindo mais um passo na via da integração européia.

Provisions for the Purpose of the Financial Interests of the European Union, Economica, Paris 1997. Esse relatório atingiu seu principal objetivo: suscitou a atenção dos estudiosos e provocou um intenso debate científico sobre o papel do direito penal e do procedimento penal na integração européia. O *Corpus* propõe um regime misto de elementos nacionais e comunitários. Nele, prevê-se pela primeira vez a instituição de um Ministério Público europeu, com delegados em cada um dos Estados comunitários. O *Corpus* prevê, ademais, que as investigações devam sofrer um controle judiciário por parte de um “juiz das liberdades”, independente e imparcial, e que o direito criminal reste nos termos atuais, mas numa área européia: eurodelitos, euromandados de prisão, afastando a perspectiva intergovernativa que se contenta com os tratados meramente bilaterais. Entre 1998 e 1999 a Universidade de Utrecht, Holanda, financiou a continuação do projeto. Os resultados revelam preciosas informações sobre os sistemas de justiça penal dos países comunitários e de suas possibilidades (e obstáculos) referentes à cooperação internacional em matéria penal. Os resultados foram divulgados também para o público e publicados in M. Delmas-Marty – J.A.E. Vervaele (eds.), *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal Provisions for the European Finances*, Intersentia, Antwerpen – Groningen – Oxford 2000, 4 vols. Um estudo sobre o *Corpus Juris*, assim como sobre a Corte Criminal Internacional merece, pela importância de ambos, um ensaio à parte, que todavia exula desta introdução à cooperação judiciária penal internacional.

A metodologia operativa dentro do Terceiro Pilar é conduzida até o momento sob a forma de grupos de trabalho, nos quais são produzidos documentos e esquemas de atos normativos europeus, e de *Steering Committees*, ou seja, Comitês executivos que operam em áreas mais amplas como: cooperação jurídica, eficácia da justiça, problemas criminais em geral, direitos humanos, direito de menores, direito de família. Os grupos de trabalho preparam ainda os encontros dos Conselhos dos Ministros da Justiça e da Ordem Pública dos Estados Membros da União Européia, com reuniões por enquanto previstas três vezes a cada semestre. Nesses encontros, são discutidos e assinados os atos comuns dirigidos teoricamente a intensificar e realizar aquele espaço comum de liberdade, segurança e justiça previsto pelo Tratado de Amsterdã¹³.

O encontro de 26 a 27 de fevereiro de 2001 nessa área trouxe notícias importantes para o tema: tratava-se da reunião de cúpula de Milão, preparatória do encontro de julho de 2001 do G8 em Gênova. Em Milão, encontraram-se os Ministros da Justiça e da Ordem Pública do Canadá, da França, da Grã-Bretanha, da Alemanha, do Japão, da Itália, da Rússia e dos Estados Unidos. Nesta ocasião, foram reafirmados especialmente os princípios e as 40 *Recomendações européias* para combater a criminalidade organizada transnacional, bem como o compromisso comum “para atingir o nível mais alto possível de cooperação internacional e de assistência mútua judiciária nas investigações e no contraste ao terrorismo”. Nesse sentido, comprometeram-se os Ministros a promover muito rapidamente a ratificação da Convenção de Palermo e dos relativos Protocolos adicionais (cfr. o item sobre o assunto).

¹³ A expressão reflete parte importante do conteúdo do chamado “espaço judiciário europeu”, detalhado nos arts. 29 a 42 do Tratado da União Européia, designando a área na qual encontram aplicação uniforme as medidas judiciárias emanadas por um Estado membro.

Ademais, foi solicitada pelo encontro de Milão ao Conselho da Europa a conclusão da Convenção sobre a criminalidade informática, para combater a delinquência organizada sempre mais tecnológica, além de economicamente poderosa.

Outro importante acontecimento para a cooperação judiciária penal internacional foi anunciado em 21 de fevereiro de 2001. O site do Ministério da Justiça italiano anunciava que a partir de 1º de março de 2001 Gian Carlo Caselli representaria “a Itália na unidade de cooperação judiciária, *Eurojust*. [Caselli, ex-diretor da Direção Nacional Antimáfia italiana, notabilizou-se especialmente na Itália pela linha firme e decidida no combate à criminalidade organizada italiana, adquirindo experiência internacional no assunto]. O Ministro Fassino [ministro da Justiça italiano à época] assinou a resolução que permitirá ao magistrado de Turim tomar posse na nova função. *Eurojust* será uma estrutura de coordenação da cooperação judiciária em nível comunitário para a luta contra a criminalidade organizada e contra os mais insidiosos fenômenos de ilegalidade supranacional, como a lavagem de capitais ilícitos, o narcotráfico, o contrabando de armas e de tecnologia, o tráfico de menores, o tráfico de imigrantes clandestinos”¹⁴.

Sobre *Eurojust* - e sobre os critérios que regem em geral o Terceiro Pilar -, até o momento, as notícias ainda são divulgadas com muita restrição e poucos detalhes, sendo esse mais um sintoma da pouca transparência na qual se move o Terceiro Pilar, por conteúdo e métodos, antes do Tratado de Amsterdã, e depois dele¹⁵.

¹⁴ (<http://www.giustizia.it/attualità.htm>, 1º de março de 2001. Cf. o item sobre *Eurojust* neste texto).

¹⁵ Sobre o deficit democrático no processo legislativo da União Européia, cf. o detalhado estudo de Francesca E. Bignami, *The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: a Call for Notice an Comment in Comitology*,

Notícias sobre essa importante unidade de cooperação judiciária podem ser entretanto encontradas com pesquisas por palavras-chave em Internet, em sites em língua italiana. As conclusões ali recolhidas, juntamente com informações contidas no site oficial de legislação da União européia, estão mencionadas no item mais adiante, sobre *Eurojust*¹⁶.

2 - O início da cooperação judiciária

Pode-se fazer remontar aos anos 50 e 60 a cronologia recente da cooperação européia em matéria de polícia e justiça. Nessa primeira fase, a cooperação existia, mas respondia a exigências apenas externas da Europa unida; a matéria, efetivamente, não integrava a legislação comunitária. De fato, a estrutura inicial da União Européia estimulava a formação da solidariedade econômica que teceria o sentido de pertinência à comunidade. Não por acaso os últimos debates no Parlamento europeu falam de reaproximar a “Europa do mercado” da “Europa dos cidadãos”. Assim é que se consolidam as atuais preocupações com a segurança: é a restauração do europeu cidadão, após a prevalência da preocupação apenas com o europeu do mercado.

“Harvard International Law Review”, vol. 40, n. 2, Spring 1999, pp. 451-515, no qual a autora, fazendo uma comparação entre instituições européias e instituições norte-americanas, sugere algumas reformas no processo legislativo comunitário, capazes de gerar um maior envolvimento da opinião pública nos assuntos de interesse comunitário, especialmente naquelas áreas ainda regidas pela perspectiva intergovernativa e pouco dispostas ao debate público das decisões, como o Terceiro Pilar.

¹⁶ Sobre Eurojust, além do específico site, ver também os seguintes (em 1º de março de 2001):

<http://www.europalex.kataweb.it/Article/0,1605,9818|241,00.html>;

http://wai.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed678/aint04.htm;

http://wai.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed678/s050.htm;

<http://notes3.senato.it/att/uffstamp/compres/2000102.htm>

A cooperação no setor da justiça foi inicialmente consolidada após as reuniões dos Ministros europeus da ordem pública, para levar adiante a luta contra o terrorismo, intensificada com as ondas terroristas dos anos 60. Essas reuniões se concretizaram com a formação do chamado "Grupo de Trevi", inicialmente apenas um e dedicado, quase de modo informal e restrito, à cooperação policial na luta contra o mencionado terrorismo. Esse grupo foi depois subdividido em outros três subgrupos temáticos, denominados Trevi II (para a cooperação de polícia em geral: formação, ordem pública e relativas questões técnicas); Trevi III (criminalidade organizada e tráfico de drogas); Trevi IV (problemas relativos à supressão das fronteiras). Na realidade, a atividade da cooperação à época poderia ser sintetizada em empréstimos de tecnologia e *know how*.

Dentro do espírito de complementaridade do Tratado de Roma, passou-se nos anos 60, da luta contra o terrorismo e o tráfico de drogas, à intensificação dos controles alfandegários, que culminou em 1967 com a assinatura da Convenção Européia de Nápoles para a mútua assistência em matéria alfandegária; depois, em 1972, foi criado um Grupo de Assistência Mútua (GAM) para organizar a cada ano exercícios comuns de vigilância alfandegária entre os vários países europeus.

Em 27 de janeiro de 1977 o problema do terrorismo torna-se novamente o centro das atenções internacionais: vem à luz a Convenção de Estrasburgo para a repressão ao terrorismo, no contexto do que já havia estabelecido em 1957 a Convenção européia sobre extradição. Esta convenção de 1977 revelou-se uma das primeiras tentativas de formação de um comum "espaço judiciário europeu", segundo a atual terminologia dos Tratados comunitários. Efetivamente, no art. 8º a mencionada Convenção determina que:

Contracting States shall afford one another the widest measure of mutual assistance in criminal matters in connection with proceedings brought in respect of the offences mentioned in Article 1 or 2. The law of the requested State concerning mutual assistance in criminal matters [UE, 1959] shall apply in all cases. Nevertheless this assistance may not be refused on the sole ground that it concerns a political offence or an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives¹⁷.

A perspectiva do artigo da Convenção é, assim, ao menos teoricamente, bastante ampla, antecipando, mesmo que implicitamente, o caráter de obrigatoriedade da legislação comunitária sobre a nacional, que será a tônica dos Tratados posteriores. Essa convenção foi resultado de uma complicada reflexão dos países europeus sobre a necessidade de reavaliar, em bases mais consistentes, inicialmente, o problema de persecução processual supranacional e da extradição, especialmente dos autores de seqüestros de pessoas.

Por iniciativa do então Presidente francês Giscard D'Estaing, o grupo de trabalho ampliou o âmbito da Convenção, que chegou a mencionar, assim, a regulamentação de matérias outras: não somente a extradição, mas ainda a mútua cooperação judiciária em matéria penal, a transferência de acusados presos, a transmissão dos procedimentos repressivos e o reconhecimento das sentenças emitidas em território estrangeiro. A complicação do trabalho que levou à Convenção se revela no fato de que, por exemplo, muitos Estados haviam-se recusado a assiná-la, entre os quais a própria

¹⁷ Christine van den Wyngaert (edited by), *International Criminal Law. A Collection of International and European Instruments*, Second Revised Edition, Kluwer Law International, The Hague - London - Boston 2000, p. 466.

França, alegando dificuldades de executar tal colaboração entre sistemas juridicamente muito diversos. A discussão durou dois anos, depois dos quais a Convenção foi assinada também pela França, depois de ampliada e estendida: não estaria mais endereçada apenas aos terroristas; seu ponto central seria uma cooperação judiciária mais ampla, que diria respeito à delinqüência em geral.

Somente em 1986-87 o tema da cooperação judiciária seria consolidado em medidas mais concretas, como as seguintes:

1 - aceitação pelos Estados europeus das Convenções do Conselho da Europa, até o momento ainda não ratificadas por alguns países. De forma que, somente em 1986 e em 1987 a França, por exemplo, ratificaria as convenções de 1957 sobre a extradição e de 1977 sobre a repressão ao terrorismo, no contexto da retomada dos atos terroristas internacionais.

2 - intensificação da cooperação penal respeito àquela civil. De fato, em 1986, a cooperação penal foi intensificada pelo Ato Único (em vigor a partir de 1987), como consequência da eliminação dos obstáculos à livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas, e dos controles de fronteira em geral. Àquela época, a Comissão Européia procurou fazer prevalecer seu posicionamento comunitário e supranacional no tratamento da cooperação judiciária penal, contrária àquela dos Estados comunitários. Estes últimos recusaram-se (e recusam-se) a aceitar a delegação de soberania ao ente supranacional em matéria tão delicada, mantendo até os nossos dias um posicionamento conjunto, sim, mas intergovernamental. Apesar de tudo, o Ato Único revigorou as discussões dentro dos grupos de trabalho intergovernamentais sobre a cooperação penal e civil.

O caráter intergovernamental se concretizava no fato de que, à época, a Comissão Européia, assim como a Corte de

Justiça das Comunidades Européias, estavam ausentes das discussões sobre as proposições dos Estados comunitários, as quais, aprovadas à unanimidade, eram aplicadas individualmente por cada um. Também na Europa comunitária, assim, o assunto cooperação judiciária, principalmente em matéria penal, resultava incômodo, em nome da preservação da soberania. Preferia-se uma ação comum, deixando aos Estados maior autonomia decisional. A escolha de não delegar nenhuma matéria relativa ao tema da cooperação judiciária a um ente supranacional tinha como preço exatamente a exigência da unanimidade das decisões, o que nem sempre era possível, arriscando-se assim a um bloqueio da decisão por resistência de um dos Estados comunitários, ou ainda a um bloqueio da vigência de uma decisão pelo mesmo motivo.

Entre 1986 e 1987 foram ao final aprovadas, seguindo o procedimento da unanimidade, cinco medidas sobre a cooperação judiciária em matéria penal, que de um modo ou de outro estão interligadas às recomendações anteriores do Conselho da Europa:

1 - aquela da Convenção de Bruxelas de 25 de maio de 1987, referente à aplicação entre os Estados comunitários da Convenção sobre a transferência de pessoas condenadas (1983, UE; 1985, ONU);

2 - aquela da Convenção de Bruxelas, de 25 de maio de 1987, referente à aplicação do princípio "*ne bis in idem*", que veta a condenação de uma pessoa duas vezes pelo mesmo fato;

3 - aquela integrante do acordo de S. Sebastian, de 26 de maio de 1989, referente à simplificação e modernização dos procedimentos de extradição;

4 - aquela integrante do Acordo de Roma de 6 de novembro de 1990, sobre a transmissão dos procedimentos repressivos;

5 - aquela integrante da Convenção de Haia de 1991, referente à execução das condenações penais estrangeiras.

Outras três convenções foram discutidas em matéria civil. No total, em seis anos, oito convenções foram discutidas pelo grupo de trabalho intergovernamental sobre cooperação judiciária.

Em paralelo a essas convenções, os países integrantes do núcleo da atual União Européia, ou seja, França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, concluíram em 14 de junho de 1985, em Schengen, um acordo político de medidas destinadas especialmente a instalar com segurança a livre circulação de pessoas, assim como determinado pelo Ato Único de 1987. Era o conhecido Acordo de Schengen¹⁸, que gerou duas conseqüências principais para o tema:

1 - a supressão das fronteiras devia ser acompanhada por medidas que refletissem um acordo entre os Estados sobre procedimentos comuns para regulamentar a passagem das fronteiras por pessoas dos chamados “terceiros países”, ou seja, fora da União. Eram previstos para tanto alguns meios técnicos, sendo o principal o Sistema de Informações de Schengen (SIS), cujo arquivo permite hoje efetivamente a troca de informações entre as administrações nacionais e as autoridades de polícia, judiciária e consulares. Os Estados comunitários reservaram-se

¹⁸ Acordo assinado em Schengen em 14 de junho de 1985 e referente às formalidades alfandegárias para cidadãos que circulem no território comunitário. A Convenção de aplicação deste acordo é de 19 de junho de 1990. Os princípios mais relevantes estabelecidos pelo Acordo dizem respeito: à livre circulação, sem controles, dos cidadãos dos países aderentes, exceção em casos de ordem pública e segurança nacional; à instauração de colaboração policial entre os países aderentes, que permita a perseguição policial para além dos confins do Estado nacional; coordenação para o combate dos fenômenos mafiosos, tráfico de drogas e armas e imigração clandestina; criação de um sistema de coordenação telemática (SIS).

o direito de estabelecer controles no âmbito das respectivas fronteiras, de acordo com as necessidades da segurança pública.

2 - A intensificação da cooperação de polícia e judiciária dentro dos Estados participantes, para compensar a deficiência de segurança criada com a supressão das fronteiras no âmbito da União Européia.

Aos primeiros subscritores de Schengen em 1985, seguiram-se a Itália em 1990, a Espanha e Portugal em 1991, a Grécia em 1992, a Áustria em 1995 e a Dinamarca, a Suécia e a Finlândia em 1996. Um acordo especial de colaboração nesse sentido foi assinado em 1996 com a Noruega e a Islândia, para um total de 13 Estados membros da União Européia e 2 não-membros participantes do Sistema de Schengen.

A partir da adoção do Ato Único Europeu de 1987, como foi dito, as medidas puramente intergovernamentais em matéria de cooperação de polícia e judiciária adquiriram um objetivo comum: a realização do mercado interno que incluía a livre circulação das pessoas.

Em 1989, o Documento de Palma encarregava o Grupo de Trevi da coordenação da segurança das fronteiras estrangeiras e, ao mesmo tempo, estimulava uma maior cooperação no setor da polícia e da justiça, levando, enfim, o tema a ser incluído no que hoje é o Título VI (o chamado "Terceiro Pilar"), arts. 29 a 41, do Tratado da União Européia, na sua forma atual.

Esse Título constitui assim o ápice institucional do procedimento de formalização da cooperação intergovernamental, oferecendo aos grupos de trabalho sobre o tema uma estrutura permanente de atuação e comuns procedimentos para as áreas de comum interesse (art. K.1, hoje art. 29). Uma tal institucionalização gerava, assim, aquilo que antes faltava no período anterior: a obrigação de cooperar. A desconfiança recíproca, não obstante a obrigação de

cooperação, está porém claramente evidenciada nos atrasos na busca de soluções destinadas a conter, por exemplo, os conflitos de competência.

O Terceiro Pilar possui, dessa forma, um *modus operandi* especial, muito diverso do nível de integração comunitária e de equilíbrio que se tenta impor aos procedimentos previstos para os outros dois Pilares e para a administração comunitária em geral.

3 - A Convenção da ONU de 2000 sobre criminalidade organizada

No Escritório das Nações Unidas em Viena tem sua sede o *Office for Drug Control and Crime Prevention*, no qual foi instituída em 1997 uma comissão intergovernamental para a elaboração de uma convenção contra o crime organizado transnacional. Os trabalhos da comissão foram concluídos em 12 de dezembro de 2000 em Palermo, Itália, com a subscrição da Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade transnacional e de seus dois Protocolos Adicionais: o primeiro, para combater o tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea; o segundo, para prevenir, reprimir e punir o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças. Um terceiro protocolo, contra a produção ilícita e o tráfico de armas de fogo, suas partes componentes e munição foi adotado e aberto à assinatura em *New York*, em julho de 2001.

É significativo que a União Européia sublinhe o próprio compromisso com a matéria, ao subscrever à unanimidade a Convenção e os Protocolos Adicionais com um procedimento comunitário inédito.

Uma cronologia dessa convenção pode ser a seguinte:
Dezembro de 1994: a Assembléia Geral aprova a Declaração de Nápoles e um Plano de Ação Global (Res/49/159).

Dezembro de 1996: a Polônia propõe um primeiro quadro de uma Convenção a Assembléia Geral; outras propostas também circulam.

1997-98: uma primeira versão original da Convenção desenvolvida por grupo de especialistas durante a Sétima Sessão da Comissão do Crime das Nações Unidas;

Dezembro de 1998: a Assembléia Geral cria um comitê *ad hoc* intergovernamental aberto (Res/53/111).

1999-2001: Mais de 120 países completam com sucesso a Convenção e seus três protocolos em dois anos e 12 sessões.

Dos 148 países presentes à Conferência de Palermo, ao final dos trabalhos, 121 subscreveram imediatamente a Convenção; 80 assinaram o Protocolo sobre o tráfico de pessoas; 79 assinaram o Protocolo contra o tráfico de migrantes. A mensagem enviada é inequívoca: os temas da justiça e da segurança são hoje uma prioridade inalienável para a comunidade internacional.

Em 26 de novembro de 2003, conforme indica o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, a situação da adoção desses instrumentos internacionais era a seguinte: 147 Estados e a União Européia assinaram a Convenção, sendo que 56 a ratificaram; 117 Estados e a União Européia assinaram o protocolo contra o tráfico de seres humanos, sendo que 45 o ratificaram; 112 Estados e a União Européia assinaram o protocolo contra o tráfico de migrantes, sendo que 40 o ratificaram; 52 Estados e a União Européia assinaram o protocolo sobre armas de fogo, sendo que 11 o ratificaram¹⁹.

A primeira observação, lendo o texto, é a de que essa Convenção poderá constituir-se no futuro num instrumento fundamental de cooperação na luta contra a criminalidade organizada e poderá ser trazida para aplicação, no que se refere

¹⁹ A atualização pode ser feita pelo site:
www.unodc.org/crime_cicp_convention.html

à obrigação de incriminação, nas legislações nacionais, a propósito dos delitos de participação em organização criminosa, lavagem de capitais ilícitos, corrupção e obstrução da justiça. Outrossim, a Convenção prevê novas disposições para a cooperação judiciária, em particular para novas formas de extradição e de mútua assistência entre magistrados ou polícias (que poderão ainda formar esquadras comuns) e proteção às testemunhas, através de um uso mais amplo da videoconferência. Prevê-se ainda, coisa muito importante, uma política de assistência aos países em via de desenvolvimento, mediante a formação e a prevenção da criminalidade *in loco*.

A dimensão e a qualidade da Convenção são proporcionais à crescente dimensão do crime organizado, que aumenta de cerca 40 a 50% ao ano, produzindo uma enorme quantidade de riqueza de tipo parasitário. De fato, a Convenção conta com 40 detalhadíssimos e articulados artigos. Já no art. 2º, a Convenção se faz promotora de algumas definições essenciais e inovadoras, entre as quais: *grupo criminoso organizado; delito grave, delito pressuposto, grupo estruturado, bens, lucro do delito, organização de integração econômica regional*²⁰.

Deve-se sublinhar que a Convenção dedica muito espaço à cooperação judiciária reforçada. A matéria ali encontra-se detalhada especialmente nos arts. 11 (ação penal, a sentença e as sanções), 13 (cooperação internacional para fins de confisco), 15 (jurisdição), 16 (extradição), 17 (transferência de pessoas condenadas), 18 (assistência jurídica recíproca), dos quais ressalta-se o seguinte:

1 - responsabilização da pessoa jurídica: cada Estado deve determinar as medidas necessárias para responsabilizar as pessoas jurídicas que participem de delitos graves e que

²⁰ Os textos integrais desses instrumentos podem ser encontrados no site: http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_signatures.html

incluam um grupo criminoso organizado, para os delitos previstos nos arts. 11 e 13;

2 - inversão do ônus da prova: os Estados participantes podem considerar a possibilidade de requerer que um acusado demonstre a origem lícita dos presumidos lucros do delito ou outros bens que possam ser objeto de confisco, se tal requerimento for coerente com o respectivo ordenamento interno nacional;

3 - convenção como fundamento jurídico: um Estado participante, que subordine a extradição à existência de um Tratado, ao receber um requerimento de um outro Estado Parte com o qual não intercorra nenhum tratado de extradição, pode considerar essa nova convenção da ONU como fundamento jurídico nacional para a extradição;

4 - mútua colaboração: os Estados membros podem colaborar para promover a eficiência da ação penal;

5 - acesso direto entre os juízes: será possível o acesso direto de juiz a juiz, de autoridade estatal a autoridade estatal, o que garantirá uma rápida tramitação dos requerimentos de assistência judiciária.

O art. 18 é, porém, o mais adequado para iniciar a assistência judiciária no sentido mais amplo da palavra: aqui se encontram mais de 30 parágrafos reafirmando que os Estados se concedem reciprocamente a mais ampla assistência judiciária, no âmbito de nove hipóteses elencadas neste artigo. Os outros artigos ampliam mais ou menos matérias de convenções anteriores em área criminal.

O mecanismo sancionatório para o não-cumprimento dos dispositivos de uma convenção continua, contudo, a ser débil. Por exemplo, não se prevê nessa Convenção sanção para o Estado que se recusa imotivadamente a prestar assistência.

No todo, porém, a Convenção demonstra ênfase de linguagem que ilustra bem a respectiva ênfase que se deseja

asserir na luta contra o crime organizado transnacional. No seu complexo, essa Convenção talvez esteja destinada a ser uma das mais relevantes para a história da integração da Europa em matéria de liberdade, de segurança e de justiça.

4 - A rede judiciária europeia e a Eurojust de 2001

Eurojust é uma estrutura comunitária de juízes, membros do Ministério Público ou funcionários de polícia para a luta contra a criminalidade organizada. Tal estrutura está inserida no contexto da rede judiciária europeia organizada segundo os instrumentos jurídicos previstos no Tratado de Amsterdã: as ações comuns; as decisões-quadro e as ações comunitárias normais no setor da Justiça e da Ordem Pública Interna; as clássicas convenções de direito internacional; as resoluções, recomendações, declarações etc.

Efetivamente, em 29 de junho de 1998 o Conselho Europeu adotara a *Ação comum* (8/428/GAI)²¹ sobre a futura instituição de um rede judiciária europeia²². Um ano depois de

²¹ Com tal Ação, etapa importante na coordenação à luta contra a criminalidade, foi pela primeira vez oferecida uma definição uniforme de organização criminosa: "associação estruturada de mais de duas pessoas, que age de modo concertado com a finalidade de cometer delitos punidos com penas de ao menos quatro anos de reclusão, delitos que constituem um fim em si ou um meio para obter lucros materiais e, dependendo, influenciar indevidamente a ação das autoridades públicas". Os Estados ficam assim convidados a inserir nas respectivas legislações a conduta de pessoa que participe ativamente de uma organização criminosa, ou ainda o acordo para fins de organização criminosa; ou seja, são convidados a introduzir o delito de associação de caráter mafioso, previsto há tempos pelo art. 416 *bis* do código penal italiano.

²² Sobre esta rede, cf. também os sites em Internet, com documentos apenas em língua francesa: <http://ue.eu.int/ejn/intfr.html>
http://ue.eu.int/ejn/volume_a1fr.html
http://ue.eu.int/ejn/volume_a2fr.html

sua instituição, a avaliação desta rede era positiva, na medida em que todos os Estados haviam designado os pontos de contato para a rede – de acordo com as respectivas normas constitucionais, tradições jurídicas e estruturas internas -, os quais mantiveram quatro reuniões.

Na primeira reunião em Bruxelas, os participantes receberam cópias das normas então vigentes sobre cooperação judiciária. Os temas então discutidos foram: o próprio funcionamento da rede; a produção de CD-Rom com informações úteis aos pontos de contato; as tarefas dos magistrados de ligação; o funcionamento da Unidade de drogas da Europol; a criação de uma rede de telecomunicações e, enfim, os resultados da conferência de Nordwijk, Holanda.

A segunda reunião se desenvolveu no Ministério da Justiça da Bélgica e foi útil para a troca de informações sobre iniciativas referentes à rede e à aludida rede de telecomunicações que se pretendia construir.

A terceira reunião, em Recklinghausen, Alemanha, foi organizada sob os auspícios de um dos programas da União, de sustentação financeira para a rede judiciária europeia: o programa Falcone. No primeiro dia, foram discutidas as formas de assistência judiciária na Alemanha, passando depois aos temas do momento, agravados pelas formas de criminalidade

http://ue.eu.int/ejn/vol_a/2_programme_de_financement/1-2878-08111996-3-6-fr.html

http://ue.eu.int/ejn/vol_a/2_programme_de_financement/1-2878-08111996-7-10-fr.html

http://ue.eu.int/ejn/vol_a/2_programme_de_financement/1-007-10011997-5-8-fr.html

http://ue.eu.int/ejn/vol_a/2_programme_de_financement/1-099-31031998-8-12-fr.html

http://ue.eu.int/ejn/vol_a/2_programme_de_financement/1-099-31031998-2-7-fr.html

http://ue.eu.int/ejn/cadres_des_CEfr.html

http://ue.eu.int/ejn/volume_a4afr.html

internacional: a lavagem de capitais ilícitos, tratada pelos membros do Ministério público alemão; a atuação da Europol, discutida por um representante da entidade. Na ocasião, foi entregue aos participantes um CD-Rom (as chamadas “*fiches belges*”), contendo o elenco dos pontos de contato para cada um dos Estados participantes da rede, além de um panorama das medidas investigativas até então executadas.

Na quarta reunião, em Helsinque, Finlândia, os participantes discutiram a legislação e a prática judiciária nos países nórdicos, a cooperação entre Finlândia e Repúblicas do mar Báltico e a cooperação com a Federação russa. O segundo dia assinalou as perspectivas práticas destas reuniões: avaliou-se globalmente o quadro geral da atuação das declarações de cooperação judiciária entregues pelos países membros, conforme previsto na ação comum 98/427/GAI, de 29 de junho de 1998. Outrossim, foi ainda realizada a simulação de alguns casos de criminalidade transnacional (como o tráfico de pessoas), com pedidos aos participantes para oferecerem soluções jurídicas à questão. Eis que surgiram assim alguns problemas práticos relativos à coordenação dos procedimentos judiciários e algumas respostas para melhorar a rede judiciária europeia. Os participantes receberam também um esquema de convenção europeia de assistência judiciária em matéria penal, cujos resultados foram discutidos na Conferência “*Eurojustice*”, ocorrida em Rouen, de 27 a 29 de outubro de 1999.

A rede judiciária europeia possui, dentro do site do Conselho, um site Web autônomo, onde se encontram os textos jurídicos a ela pertinentes, publicados também em várias línguas europeias, entre as quais o português. Sobre o seu funcionamento, pode-se avaliar que quanto menos numerosos são os pontos de contato indicados por cada país, mais intensamente eles se sentem envolvidos na matéria específica da cooperação judiciária e conseguem trabalhar melhor no

âmbito da rede em colaboração com os outros pontos de contato. Efetivamente, tal conclusão diz respeito diretamente à Itália, país que mais indicou pontos de contato (29), respeito à média de 3 ou 4 dos outros Estados participantes (com exceção para a Grã-Bretanha, com 8 indicações. Outra conclusão relevante se refere ao conhecimento de línguas estrangeiras: apenas 30% conhece suficientemente outra língua com exceção daquela materna, razão pela qual estão sendo analisados percursos lingüísticos formativos nos países de origem.

A avaliação sucessiva da rede foi prevista para 2002, coincidindo com a plena atuação de *Eurojust*.

Nesse meio tempo, a rede evoluiu para atividades mais especializadas, gerando um seu subproduto: por decisão do Conselho, de 28 de Maio de 2001, foi criada uma Rede européia de prevenção da criminalidade, especialmente em continuação, não apenas das previsões dos Tratados europeus institutivos da União, mas de uma Resolução do Parlamento Europeu. Essa resolução, já em 1993, previa a muito atual correlação entre pequena delinqüência nos aglomerados urbanos e sua correlação com o crime organizado, além da própria necessidade de prever uma estratégia global de combate a esse tipo de delito (geradora de outra Resolução de 1998).

A estratégia da União européia para o início do novo milênio - diz a atual Decisão de 2001 -, relativa à prevenção e ao controle da criminalidade organizada, enuncia na Recomendação n° 6 que o Conselho deverá ser assistido, sempre que necessário, por peritos devidamente qualificados na prevenção da criminalidade, tais como os pontos de contato nacionais, ou mediante a criação de uma rede de peritos das organizações nacionais de prevenção da criminalidade.

Ademais, desde 1996,

[...] vários seminários e conferências importantes realizados sobre o tema da prevenção da criminalidade [...] apelaram à implantação no seio da União Européia de uma rede para desenvolver a cooperação em matéria de prevenção da criminalidade [...] num quadro multidisciplinar e de parceria [...], tendo sido destacada a forte relação existente entre o crime organizado e a criminalidade em geral. É necessário empenhar toda a sociedade no desenvolvimento de uma parceria entre autoridades públicas nacionais, locais e regionais, organizações não governamentais, sector privado e cidadãos. As causas da criminalidade são múltiplas e devem, por conseguinte, ser tratadas mediante medidas tomadas a diferentes níveis e por diferentes grupos da sociedade, em parceria com intervenientes com competências e experiências diversas, incluindo a sociedade civil. Sendo os crimes de que são vítimas os cidadãos da União Européia cometidos, na sua maioria, em zonas urbanas, é, portanto, necessário tomar também em consideração as políticas urbanas. Ao proceder deste modo, deverá ser dado o devido destaque a todo o tipo de violência urbana que afete o normal funcionamento da comunidade [...] Embora abranja todos os tipos de criminalidade, a Rede consagra-se particularmente aos domínios da delinqüência juvenil, da criminalidade em meio urbano e da criminalidade associada à droga.

Esse programa de intenções, como se percebe, é uma síntese das intrincadas relações às quais os países devem estar atentos quando da formação dos operadores da justiça e da polícia, mesmo em países que aparentemente estejam geograficamente distantes da ação do centro da criminalidade organizada mundial: sabe-se que, efetivamente, a empresa multinacional do crime move-se por critérios de eficiência:

instala-se onde o lucro é mais fácil e mais rápido, e menores as possibilidades de ser descoberta e desmantelada, sendo as distâncias, hoje em dia, menos influentes. Outrossim, a essa altura é evidente que o combate ao crime organizado está intrinsecamente ligado à luta contra a criminalidade urbana (erroneamente considerada imune ou "pequena" em relação à criminalidade "maior" e organizada), sendo ambas as duas faces de uma mesma moeda.

Os primeiros passos para a instituição de *Eurojust* foram oficialmente dados pelas conclusões do Conselho Extraordinário Europeu de Tampere, Finlândia, realizado de 15 a 16 de outubro de 1999. O Conselho fora especialmente convocado para discutir a criação do espaço de liberdade, segurança e justiça na União Européia, bem como para transmitir uma forte mensagem política de reafirmação da importância desse objetivo.

Naquele encontro, entre outras conclusões sobre a evolução da cooperação judiciária, previa-se a criação de uma "Unidade provisória" para servir de base à realização de *Eurojust*, a ser efetivada até o final de 2001. Esta Unidade provisória foi criada, assim, por Decisão do Conselho Europeu de 14 de dezembro de 2000 (2000/799/GAI), em aplicação dos tratados da União Européia, que convidam especialmente à mais estreita colaboração entre as autoridades competentes em matéria de criminalidade organizada; no âmbito da já mencionada Ação comum 98/428/GAI; e em aplicação do ponto 46 das próprias conclusões do Conselho Europeu de Tampere sobre a instituição de *Eurojust*.

Efetivamente, nos relatórios da rede judiciária haviam sido identificadas falhas graves na coordenação das investigações e das ações judiciárias sobre essas formas de criminalidade referentes a outros Estados. Dessa forma, foram indicadas algumas iniciativas, a seguir elencadas,

recomendadas pelo Conselho de Tampere para melhor consolidar o espaço de liberdade, segurança e justiça:

1 – Sobre o “*branqueamento*” de capitais ilícitos.

a) atuação mais específica contra o branqueamento de capitais, núcleo mais consistente da criminalidade organizada; os países foram exortados a dar plena atuação à Diretiva antilavagem de capitais, à Convenção de Estrasburgo, de 1990, e às Recomendações da *task force* “Ação financeira”;

b) melhoria da transparência relativa às transações financeiras e à proteção dos dados, bem como aceleração da troca de informações entre as Unidades de Informação Financeira (FIU). As autoridades judiciais deverão ter o direito de rever informações necessárias às investigações sobre o branqueamento de capitais ilícitos;

c) harmonização das normas e procedimentos penais sobre o assunto, especialmente a busca, seqüestro e confisco de capitais, de modo que os tipos penais e outras figuras normativas sejam mais ou menos equivalentes nos países da União européia;

d) sugestão do Conselho europeu ao Conselho de Ministros para estender a competência da Europol à lavagem de capitais em geral, prescindindo do tipo de delito do qual provenha o capital lavado.

2 – Sobre a oportunidade de uma maior incisividade da atuação externa:

a) determina-se que o tema da justiça e da ordem pública deve ser integrado na definição e na atuação de outras políticas da União Européia;

b) requer-se melhor definição das prioridades, dos objetivos e das intervenções políticas da União Européia nas relações exteriores em matéria de justiça;

c) sugere-se apoio à cooperação regional entre Estados comunitários e terceiros países limítrofes, na luta contra a

criminalidade organizada, com especial referência à região balcânica. Dá-se como exemplo os bons resultados conseguidos com os países do Mar Báltico.

A “Unidade provisória de cooperação judiciária” foi inicialmente denominada de “Pro-*Eurojust*”, entrando em função em 1º de março de 2001, num escritório para reuniões no Palácio no qual tem sede o Conselho da União Europeia (Edifício *Justus Lipsius*), com o apoio logístico de uma Secretaria. Como foi dito, é constituída por um juiz, um membro do Ministério Público ou um funcionário de polícia de cada um dos 15 Estados comunitários. Essa Unidade provisória tinha as seguintes tarefas, em colaboração com a Rede judiciária europeia: a) melhorar a cooperação entre as autoridades dos Estados nacionais e a coordenação entre os respectivos procedimentos, nos Estados envolvidos, para delitos de criminalidade organizada; b) organizar missões entre os membros nomeados pelos Estados interessados em investigações transfronteiriças; c) oferecer consultoria aos Estados membros e ao Conselho Europeu, quando necessário, em perspectiva da próxima constituição de *Eurojust*.

É interessante passar uma rápida vista-d’olhos nas discussões ocorridas na Itália, na Câmara dos Deputados, sobre a instalação de *Eurojust*, que podem servir de modelo a idéias futuras em outros âmbitos regionais latino-americanos.

Na sessão nº 678 de 20 de outubro de 1999, o Subsecretário de Justiça assim justificava, em interrogação parlamentar, a criação da “Europol dos juizes” (como era definida *Eurojust* pelos parlamentares, recordando-se que na Itália juizes e promotores de justiça compartilham da mesma carreira da magistratura):

A idéia da criação de um Ministério Público europeu - dizia o Subsecretário - encontra uma sua primeira formulação no estudo denominado

Corpus Juris, dirigido pela professora Delmas-Marty. Esta idéia foi apoiada pela Itália na preparação do Conselho Extraordinário de Tampere, enquanto expressão de um horizonte da integração europeia endereçado à construção – após a Europa do mercado, da livre circulação de mercadorias e da moeda única – de uma Europa dos cidadãos e dos direitos; direitos que, para serem efetivos, devem ser protegidos por mecanismos de tutela jurisdicional. Neste quadro, tomando como ponto de partida as disposições do Tratado de Amsterdã [...] em matéria de cooperação judiciária, no que se refere à parte italiana, considera-se que a instituição de uma estrutura do Ministério Público europeu, em colaboração com Europol, por um lado, e com uma possível instância judiciária europeia, por outro, possa facilitar e modernizar a cooperação e constituir um significativo passo adiante no processo de construção de um autêntico espaço de justiça europeu, etapa fundamental e atualíssima do processo de integração europeia. Na preparação do Encontro de Cúpula de Tampere, tal posicionamento havia sido expresso no documento informal italiano, que circulou, aliás, no Conselho informal dos Ministros da Justiça e da Ordem Pública, em Turku, Finlândia, em 16 e 17 de setembro de 1999, nos seguintes termos: ‘Sobre a constituição de um Ministério Público europeu, em colaboração com a Europol, com a tarefa de tratar casos de caráter penal com elementos transnacionais. O Ministério Público Europeu deveria ser associado à posterior instituição de uma instância judiciária em nível europeu (*Eurojust*) com a tarefa de controlar alguns atos do Ministério Público europeu e de dirimir conflitos de jurisdição e possíveis controvérsias entre autoridades judiciárias dos Estados membros, num quadro de renovada cooperação judiciária’.

Veja-se como, inicialmente, *Eurojust* era entendida pelo governo italiano como uma instituição diversa daquela que na realidade foi decidida pelo Conselho de Tampere, ou seja, entendida mais como uma câmara penal pensada por alguns estudiosos para dirimir conflitos de jurisdição em assuntos transnacionais europeus. Sintoma mais do que óbvio da pouca transparência em âmbito nacional que cerca as discussões em torno dos assuntos do Terceiro Pilar. Atualmente, *Eurojust* confunde-se quase com um Ministério Público europeu, devendo-se esperar seu funcionamento a longo prazo para saber exatamente qual rumo institucional efetivamente tomará.

O Subsecretário italiano porém continuava:

Para reafirmar este posicionamento, argumentou-se que 'a constituição de um espaço judiciário comum, compreensivo de um sistema normativo penal europeu, deve ser o objetivo a ser atingido progressivamente no percurso empreendido. Nesse processo, dever-se-ia iniciar com a superação da mera assistência judiciária, em favor da cooperação direta (e, desta forma, inovando o conceito de cooperação) e da realização de uma progressiva harmonização dos diferentes sistemas, tanto do setor civil, quanto do setor penal'²³.

O representante do governo italiano observava então que o posicionamento italiano colocava-se como o mais avançado, convergente também com os posicionamentos espanhol e alemão em matéria de potenciamento da cooperação judiciária, na medida em que propunha estabilidade às unidades judiciárias em formação, destacando-as dos Estados. Essas unidades seriam, segundo os três países, embriões para o futuro

²³ Sessão n° 678 de 22 de fevereiro de 2000. Relatório estenográfico da Assembléia, em Internet:

http://wai.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed678/s050.htm

mecanismo de controle da Europol; a parte alemã requeria, ademais, a urgente criação de uma agência de coordenação e documentação sobre o tema, em particular para esclarecer os problemas jurídicos surgidos em investigações transnacionais. Sob este aspecto, a Holanda ressaltava como problema jurídico sempre ressurgente a questão do recolhimento das provas.

A conclusão de Tampere sobre a adoção de *Eurojust* e a respectiva unidade provisória reflete claramente um meio-termo entre as diversas exigências, também aquelas que resistiam ao avançar do processo de cooperação judiciária penal, como a da Grã-Bretanha, e que necessitará ainda de documentos de atuação mais detalhados, quando *Eurojust* estiver em função.

Os obstáculos políticos fizeram-se notar também naquela ocasião, como se observou nas discussões italianas acima referidas, assim como provavelmente ocorreram nos outros países comunitários. Mais um indício de que a cooperação judiciária avançada não é vista como algo de natural para o processo de europeização do continente; ao contrário, presta-se mais a argumentações políticas do que lógicas. Eis o raciocínio a ser evitado por quem empreenda a estrada da cooperação judiciária em matéria penal.

De fato, o deputado italiano Sandro Delmastro delle Vedove, no contexto desta politização indevida do tema, advertia então o Subsecretário, de que

[...] a hipótese de uma europeização da justiça penal - processo certamente inevitável, ainda que muito longo e extremamente complexo mas, por outro lado, igualmente e certamente auspiciado, deve fazer tremer os pulsos aos registas de casa da coisa pública e, particularmente, ao Ministério que V. Exa. tão respeitosamente representa. [...] Trata-se [...] de tomar conhecimento que tais questões sejam chamadas a mostrar nossos parâmetros [...]

de uma organização que é, infelizmente, desconfortante e embaraçante, assim como pareceu das denúncias de poucas semanas atrás por ocasião da inauguração do ano judiciário. [...] É possível realmente acreditar, também com um verdadeiro ato de fé, que saberemos ser europeus [...] em tema de justiça, quando sofrermos dos organismos europeus 150 condenações por ano por má administração da justiça, superando até mesmo a Turquia? Pode-se confiar, quando os já objetivamente poucos recursos financeiros são utilizados como em Turim, onde um caminhão de milhões foi investido, ou talvez desperdiçado, para construir um palácio de justiça [...]? A Aliança nacional [partido de centro-direita, herdeiro da reviviscência do movimento fascista italiano, em crítica a um governo à época de centro-esquerda] é muito cética quanto à capacidade do Ministério da Justiça de transformar nosso sistema judiciário num digno sistema com valor europeu”²⁴.

A situação, diga-se, não mudou nada quando o governo de centro-direita subiu ao poder.

Repropunha-se assim em sede parlamentar nacional a não distinção entre sistema nacional e sistema comunitário europeu. Claro que uma agência europeia que deva dialogar com um sistema nacional pouco eficiente em alguns aspectos terá maior trabalho e os resultados serão mais lentos. Todavia, a consideração meramente política era inoportuna, enquanto se tratava não de discutir sobre o sistema judiciário italiano, mas sim de demonstrar como o sistema judiciário italiano poderia tirar vantagem da colaboração com a instituição judiciária europeia, para a qual eram e são previstos procedimentos

²⁴ Sessão n° 678 de 22 de fevereiro de 2000. Relatório estenográfico da Assembléia, em Internet: http://wai.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed678/s050.htm

autônomos independentes da realidade judiciária italiana, boa ou má que fosse. Esta, sim, seria uma consideração construtiva, à qual os partidos políticos nos países latinos estão pouco habituados.

Eurojust entrou plenamente em funcionamento através da Decisão 187 do Conselho da Europa, de 28 de fevereiro de 2002²⁵. Compõe-se de um colégio²⁶, constituído pelos 15 membros nacionais indicados (com respectivas competências judiciárias asseguradas pelos Estados), com um Presidente, um Vice-Presidente e um secretário. As reuniões do colégio não são públicas, e os resultados, confidenciais. As decisões são tomadas por maioria simples. Os membros da Rede Judiciária Europeia e os pontos de contato nacionais podem participar das reuniões, emitindo opiniões e pareceres e partilhando experiências. *Eurojust* mantém estreita colaboração, assim, com semelhantes organismos europeus, como o Organismo Europeu de Luta Antifraudes.

5 - As perspectivas da cooperação judiciária depois de 2001

Em 2003, o Conselho da Europa, que ora une quarenta Países (o último, Sérvia-Montenegro, com ingresso em abril de 2003), ilustrou as exigências para a cooperação internacional contra o crime. O documento respectivo, chamado "*New Start*"

²⁵ o site de Eurojust, ainda em fase de construção, é: www.eurojust.eu.int

²⁶ Atualmente, em novembro de 2003, o colégio é composto por: Michael Kennedy, Presidente, Inglaterra; Björn Blomqvist, Suécia; Olivier de Baynast, vice-presidente, França; Ulrike Haberl-Schwarz, Áustria; Herman von Langsdorff, Alemanha; Anders Linnet, Dinamarca; Michèle Coninx, Bélgica; Georges Heisbourg, Luxemburgo; Rubén Antonio Jimenez Fernandez, Espanha; Stavroula Koutoulakou, Grécia; José Luis Lopes da Mota, Portugal; Roelof Jan Manschot, Holanda; Cesare Martellino, Itália; Micheál Mooney, Irlanda; Thomas Oja, Finlândia.

foi redigido por um grupo de trabalho composto por especialistas de vários países.

Nesse documento, fica evidente a preocupação central: a especificação do conceito de justiça transnacional como exigência da persecução da justiça penal na comunidade internacional. Isso implica na uniformização de procedimentos e regras na formação de um quadro jurídico de referência claro e homogêneo. Nesse sentido, foi proposta inclusive uma convenção em matéria de cooperação, que pudesse realizar concretamente a integração das diversas convenções setoriais atualmente em uso, ao mesmo tempo em que nela se pudesse reconhecer de forma mais eficaz os direitos humanos no exercício da referida e exigida ampla cooperação judiciária. Clareza e homogeneidade serão as palavras de ordem do futuro da cooperação judiciária penal.

Development of international penal cooperation: under the boost of crime economy.

ABSTRACT. "To the difference of the disciplines more directly connected with the economy, in which the integration is sustained by the globalization of the markets which, for a long time has been transcending the European context itself. Criminal Law insists on presenting itself as a branch of the national ordainment, based on the varied profiles to the specific cultural traditions and ideal representations". However, beyond the state wills, and in the presence of the multinational and ubiquitous criminal enterprise, the international judiciary cooperation consolidates itself slowly.

Keywords: Criminal Law. Criminal Policy. Judiciary cooperation.

6 - Referências

BARTONE, Nicola. *Mandato d'arresto europeo e tipicità nazionale del reato*. Milano: Giuffrè, 2003. XV-338 p.

BAUMAN, Zygmunt. *Voglia di comunità*. Tradução Sergio Minucci. Roma, Bari: Laterza, 2003. 146 p.

LA GRECA, Giuseppe, MARCHETTI, Maria Riccarda (a cura di). *Rogatorie penali e cooperazione giudiziaria internazionale*. Torino: Giappichelli, 2003. 517 p.

LONGO, Francesca (edited by). *The European Union and the challenge of transnational organised crime*. Milano: Giuffrè, 2002. 115 p.

RAUFER, Xavier, QUÉRÉ, Stéphane. *Le crime organisé*. Paris: PUF, 2003. 126 p.

SOULLEZ, Christophe. *Lexique de la sécurité*. Paris: PUF, 2002. 256 p.