

Tráfico de Drogas: Cooperação Internacional em Matéria Penal



José Luís Lopes da Mota

*Presidente da EuroJust, Unidade de
Cooperação Jurídica da União Européia*

Nesta minha intervenção falarei da cooperação internacional em matéria penal contra o tráfico de droga, na perspectiva da União Européia e das competências da EuroJust.

Tratarei da EuroJust mais adiante, mas gostaria, antes, de dizer que a EuroJust é um organismo muito jovem – inaugurada em 2003. Estamos ainda em uma fase de instalação, mas começamos desde o primeiro dia a trabalhar com casos vivos, com casos concretos de criminalidade transnacional. Por isso, dei à minha apresentação o título de “Tráfico de drogas: cooperação internacional em matéria penal”. Porque, de fato, cooperação é o que, na EuroJust, nós fazemos ao nível da União Européia. A EuroJust é um órgão da União Européia, instituída em 2002, onde estão representados atualmente 27 Estados-membros. Éramos 15 quando começamos em 2001, como unidade provisória na altura; em 2004 a União Européia alargou-se a mais de dez países, os países do Leste – a Polónia, a República Checa, a Eslováquia, a Eslovénia e a Hungria –, os Estados Bálticos – Estónia, Letónia e Lituânia –, Malta e Chipre; e este ano recebeu mais dois Estados-membros, a Romênia e a Bulgária.

A EuroJust tem a sua sede na Holanda, em Haia. Poderia dizer que ela é um

“laboratório” de cooperação judiciária ao nível mundial, pois é a primeira vez que se institui um organismo internacional desta natureza. Já conhecíamos órgãos de cooperação policial – todos conhecemos a Interpol, o seu significado e a sua importância na cooperação entre os Estados ao nível mundial. Na Europa, nos anos 1990, foi criada a Europol, que é diferente da Interpol e que visa desenvolver a cooperação policial no âmbito da União Europeia. Em 2001, foi criada a unidade provisória de cooperação judiciária, a Pro-EuroJust. E em 2002, a EuroJust. Agora, com o novo Tratado de Lisboa, assinado em dezembro de 2007, que altera o Tratado da União Europeia, teremos uma nova EuroJust, com poderes mais reforçados, e possivelmente dentro de alguns anos, a Procuradoria Européia. Trata-se portanto de um processo que se tem desenvolvido de uma forma muito acelerada, sobretudo a partir de 1999.

É claro que se tem que entender o aparecimento da EuroJust num contexto muito particular, do próprio desenvolvimento do processo de integração europeia e do elevado nível de cooperação desenvolvido entre os Estados-membros. Neste contexto tem que se levar em consideração um fator que é hoje uma das bases da União Européia: entre os Estados-membros não há fronteiras. Você entra em Lisboa, entra em território português e pode ir até a Finlândia, pode ir até a Polónia, pode ir até a Grécia, atravessar a França, a Alemanha e todos os demais países. E ninguém pergunta por um passaporte. Não há controle de fronteiras. Há uma total liberdade de circulação de pessoas. Não somos um Estado. Não somos um Estado Federal, como é o Brasil. Somos uma união, uma união de Estados soberanos.

Obviamente, isto torna as coisas mais complexas, porque nesse momento, quando falamos de cooperação judiciária em matéria penal, estamos a falar de cooperação entre 27 Estados, com todas as suas identidades nacionais muito próprias – e em termos jurídicos também –, com uma grande identidade no que se refere aos princípios fundamentais dos seus sistemas jurídicos, mas com grandes diferenças. O exemplo mais evidente é a comparação do sistema da Common Law, do Reino Unido, com o sistema continental, lato sensu, que têm matrizes completamente distintas. Mesmo dentro da Europa continental, temos sistemas muito diversos: o sistema tradicional francês de juge d’instruction e o sistema de inspiração alemã que ultimamente está a levar a uma alteração profunda da organização dos sistemas judiciários, que é um sistema em que o juge d’instruction (juiz de instrução) não tem responsabilidade pelos resultados do processo, pelos resultados da investigação. É um juiz distante, imparcial, um juiz de liberdades, um juiz de garantias. Neste sistema, o Ministério Público aparece a substituir o juiz de instrução, investido de poderes de autoridade judiciária. Neste momento nós somos 27 Estados, com 30 sistemas jurídicos diferentes e, como factor adicional de complexidade, temos 23 línguas. No Brasil vocês têm uma grande vantagem, pois é fantástico como se fala a mesma língua do norte ao sul, do leste ao oeste. Somos também 27 Estados, só que, no nosso caso, utilizamos 23 línguas distintas. Portanto não é fácil, numa área desta natureza, sem fronteiras, tratarmos de todos os problemas que a cooperação suscita entre sistemas jurídicos diferentes com as suas especificidades próprias, resultantes da natureza da União. Para além disso temos que levar também em consideração os

problemas de ordem global que hoje se põem aos sistemas jurídicos nacionais, para se poder responder em comum aos grandes desafios que coloca a criminalidade transnacional, a criminalidade organizada. E quanto a este ponto, independentemente dos níveis de integração e cooperação à escala regional, os problemas são idênticos, não há diferenças.

Gostaria de falar muito brevemente sobre o que nós aprendemos até hoje, a partir da nossa experiência. Não vou entrar em pormenores, são aspectos já conhecidos. Hoje todos sabemos que o tráfico de drogas é o mais importante segmento da indústria internacional do crime. O tráfico de drogas e outras formas de criminalidade organizada usam e aproveitam-se das facilidades da globalização: são fenômenos caracterizados pela flexibilidade, pela mobilidade e, sobretudo, pela organização em redes. Este é talvez o dado mais recente em termos da organização dos fenômenos criminosos – a organização em rede, em pequenas células. Muitas vezes não se conhecem uns aos outros, mas trabalham, cooperam, sem os problemas que a polícia e a justiça têm de enfrentar para poderem cooperar – os criminosos não têm que seguir as regras que nós temos que seguir. As organizações criminosas têm uma estrutura empresarial, uma dimensão internacional. São as grandes transnacionais do crime. Falamos pois de uma criminalidade de poderosos, de um negócio sofisticado. São os crimes of the powerful. É uma criminalidade econômica e lucrativa, uma criminalidade que alimenta e se alimenta dos mercados paralelos. É a partir daí que, por exemplo, a questão do branqueamento se tem de colocar, pois está sempre no centro das actividades criminosas. Uma abordagem do problema do tráfico de drogas tem que partir desta

realidade. O tráfico existe porque dá dinheiro, e dá muito dinheiro. Do contrário, ele não existiria. E portanto a questão do branqueamento é um aspecto essencial para se abordarem as questões relacionadas com a luta contra o tráfico.

A criminalidade organizada é um fenómeno muito opaco, muito sofisticado. O crime é invisível. Quando falamos de criminalidade econômica, falamos, pois, de criminalidade invisível. Os grandes senhores do crime, esses não são conhecidos. Eles não conhecem nem cor, nem cheiro da droga. E o dinheiro, mesmo depois de lavado, continua a ter a cor que tinha antes. Isso é um fenómeno claramente em expansão e cada vez mais complexo. É interessante verificar que andamos há 40 anos a combater o tráfico de drogas e ele nunca foi tão sofisticado e tão desenvolvido como é hoje, o que coloca grandes interrogações sobre os resultados e sobre a própria natureza e a forma como tem sido organizada a acção internacional na luta contra a droga. Hoje os Estados estão cada vez a envolver mais meios, mais recursos, e os resultados estão cada vez mais aquém dos meios e dos recursos envolvidos na luta contra este fenómeno.

Os efeitos danosos são por demais conhecidos. E o problema é que assistimos – permitam-me uma expressão – a um declínio dos próprios Estados, que se revelam impotentes para controlar fenómenos criminosos que ultrapassam as suas fronteiras.

O problema das drogas, como é sabido, exige uma intervenção multidisciplinar e coordenada ao nível internacional. Quando tive responsabilidades governativas em Portugal, no mesmo Governo de que



também fez parte o meu amigo Vitalino Canas, aqui presente, foram definidas as grandes estratégias nacionais recentes da luta contra a droga. O plano nacional de combate às drogas foi objecto de um grande debate de 1997 a 1999. Partimos exactamente de uma abordagem multidisciplinar, que hoje se exige, em que se devem considerar todos os aspectos relacionados com este fenómeno. Nesta perspectiva, a questão das drogas é também, para além do mais, um assunto da justiça, ou seja um assunto que diz respeito ao direito penal. Então se põe a grande interrogação de saber o que se pede ao direito penal para combater este fenómeno em um tal contexto pluridisciplinar.

A dimensão do problema das drogas obriga a reexaminar estratégias e métodos, a pensar e agir numa nova dimensão. Não só “pensar global” e “agir local” – é necessário também “agir global” e “pensar local”, ou seja, em ambos os sentidos. A grande questão de fundo que, desde logo, se coloca quando se enfrenta o problema na perspectiva da justiça penal é definir o que efetivamente constitui crime. Não basta dizer-se que é crime. O problema é saber que crime é, porque é crime e para que é crime. Ou seja, há que ponderar bem sobre as finalidades e limites da incriminação. Penso que esse é um aspecto muito importante. Não quero,

obviamente, entrar na discussão sobre as grandes questões relativas à função do direito penal e às finalidades das penas, matérias que se encontram profundamente tratadas pelos grandes penalistas. Mas, do ponto de vista dos resultados, parece que é legítimo afirmar que a sobreincriminação produz sempre resultados nocivos, nomeadamente ao nível da sofisticação e ocultação do próprio crime. Em consequência, e em termos práticos, o crime torna-se mais difícil de combater. Penso que um dos grandes problemas que se põem quanto ao combate às drogas tem a ver exactamente com a sobreincriminação. Todos nós conhecemos os debates que existem no contexto internacional sobre essa matéria. Mas, se me permitem um paralelo, daria o exemplo do combate ao álcool. Uma coisa é combater o álcool – e como o consumo do álcool ou a venda do álcool não são crime, então estamos a lidar com pessoas que, não sendo criminosos, podem facilmente ser envolvidas em projetos de recuperação, enquanto problema de saúde pública, fora do âmbito de acção do direito penal. Outra coisa distinta é enfrentarmos problemas que são crimes. Penso que a opção a fazer neste domínio tem efeitos muito importantes, e não é certamente a mesma coisa tratar os problemas do consumo de drogas dentro ou fora do âmbito do direito penal. A experiência mostra que intervenção do direito penal neste domínio, ao tratar o consumidor como um criminoso, torna mais complicado o processo de controlo e luta contra a droga nas suas várias vertentes, quer no âmbito da repressão do tráfico quer no âmbito da protecção e recuperação dos consumidores.

Neste contexto, o que se pede ao direito penal e à justiça? Dependendo das orientações de política criminal, há um

ponto que é fundamental, que é a incriminação, a definição dos factos como crime, o que constitui uma base imprescindível, uma conditio sine que non para se poder estabelecer a cooperação entre Estados. A melhoria da cooperação internacional entre os sistemas penais tem obviamente que partir deste ponto. E então há que levar em conta as características da acção criminosa ligada ao crime organizado e transnacional em toda a sua complexidade, que definitivamente rompe com as conhecidas três unidades características do teatro clássico: a unidade tempo, a unidade lugar e a unidade ação. Recordo-me que, quando comecei a trabalhar como delegado do Procurador da República em 1979, as acusações para julgamento começavam habitualmente dizendo que os factos tinham ocorrido num determinado dia, a determinada hora e num determinado local. Hoje, as três unidades de teatro clássico estão completamente estilhaçadas. Tudo isso tem a ver com uma nova realidade criminal em que está presente uma grande multiplicidade de agentes, uma grande diversidade de tempo, lugar e ação, uma seqüência de actos muitas vezes difícil de perceber nas suas conexões e relações de causalidade e um efeito à distância, que é muito importante considerar no seu conjunto. E nomeadamente saber quem são e onde estão os verdadeiros responsáveis pelo crime, dada a dissociação entre a execução material das actividades criminosas e responsabilidade por essas mesmas actividades. A realidade mostra-nos que, muitas das vezes, quem executa as tarefas é quem tem menos responsabilidade na própria organização da atividade criminosa. E esse, do meu ponto de vista, é um dos grandes problemas que o direito criminal e a justiça têm que enfrentar. Fazem-se apreensões, detêm-se traficantes.

O problema é saber se estamos a apreender as pessoas verdadeiramente responsáveis por essas concretas actividades de tráfico geralmente organizadas por terceiros.

Outro problema é a desterritorialização da actividade criminosa. Onde se consumam os crimes, se estamos perante uma associação criminosa agindo internacionalmente, muitas das vezes com recurso a novas tecnologias de informação (cybercrime) Tomo o exemplo da União Européia, onde a experiência de cooperação nos tem feito confrontar com este tipo de problemas relacionados com complexas questões de jurisdição. Se projetarmos estes problemas a uma escala internacional mais alargada – tomando como exemplo uma organização criminosa agindo na Colômbia como país de origem, tendo elementos no Brasil como país de passagem e outros elementos em países da Europa como zona de destino –, a questão é saber como é possível estabelecer formas de cooperação ao nível policial e judiciário de maneira a tornar possível a investigação da organização e qual é o Estado competente para julgar o crime de associação criminosa. Este é um grande desafio que hoje efetivamente se coloca.

Estamos portanto perante um novo paradigma de política criminal. Sem pretender conceitualizar, gostaria de me referir a alguns pontos em concreto. O direito de perseguir e o direito de punir são funções de soberania, funções do Estado. Não há instâncias internacionais de coordenação, não há polícias internacionais, não há ministérios públicos internacionais, nem tribunais com competências supranacionais para julgar este tipo de criminalidade. Os Estados é que têm que lidar com estes fenómenos. E os Estados, as autoridades nacionais, agindo isoladamente,

não têm capacidade para lidar com fenômenos que ultrapassam as suas fronteiras territoriais. Temos, de facto, aqui um risco muito grande, que resulta do confronto entre duas realidades e que funciona como um grande filtro gerador de impunidade: a justiça territorializada versus criminalidade globalizada. Os sistemas penais nacionais estão centrados nas realidades locais, nas realidades nacionais, dessa forma é que eles foram historicamente construídos. Existe a percepção que nós continuamos, em termos de organização, inspirados pelos modelos do século XIX concebidos para combater a criminalidade doméstica, a criminalidade que era limitada pelas fronteiras dos Estados e que deveria ser controlada dentro dessas fronteiras.

Assistimos, neste contexto, a uma internacionalização da política criminal, em que a palavra “coordenação” constitui um conceito-chave. Hoje a cooperação tem um significado e um conteúdo distintos do que sucedia ainda há poucos anos atrás. Posso exemplificá-lo a partir da minha própria experiência nos tribunais: nos anos 1980, existindo processos com conexões internacionais, procedia-se ao envio de cartas rogatórias que, sendo comunicadas internamente por via hierárquica até aos serviços centrais dos Ministérios da Justiça, eram depois transmitidas pelas competentes vias diplomáticas para as “autoridades competentes” de outros Estados que não se podiam identificar à partida. E assim se passavam por vezes alguns anos sem que se obtivesse qualquer resposta. Obviamente, hoje não é possível continuar a cooperar desta forma. Por isso há que explorar ao máximo o conceito de coordenação. O conceito de coordenação existe internamente, ao nível dos Estados, envolvendo coordenação entre as forças

policiais e as autoridades judiciárias, entre o sistema policial e o sistema judicial. O desafio que se coloca consiste em transpor este conceito para o plano internacional. É o caso da Convenção das Nações Unidas sobre o crime transnacional organizado, assinada em Palermo, Itália, em 2000. Aí se diz que os Estados se devem coordenar. E este é o problema que tem de ser enfrentado: como é que os Estados se coordenam? Ora, é impossível imaginar uma coordenação mundial, global. A coordenação tem que ser feita em um nível regional, tendo em consideração as especificidades de cada região (por exemplo, o Brasil, mais que um Estado, é uma verdadeira região, de dimensão geográfica idêntica à União Européia) e exige, cada vez mais, a criação de estruturas regionais de coordenação, assim permitindo que estas estruturas regionais se possam coordenar também entre si. Não é possível outro tipo de intervenção, outro tipo de resposta. O desenvolvimento destas novas formas de cooperação ao nível da União Européia, tal como hoje existem, representam um embrião de resposta ao nível global, em resultado do nível de integração regional já atingido. É, de certa forma, como eu disse no princípio, um laboratório, uma experiência nova que se está a desenvolver. O objetivo é por a funcionar mecanismos coordenados para detectar o crime, investigá-lo, levá-lo a julgamento e obter a condenação dos seus principais responsáveis. Uma acção estritamente focada em aspectos locais e parcelares das actividades criminosas de dimensão transnacional arrisca-se a conduzir a um resultado perverso que um direito penal adequado aos novos tempos não deveria permitir, isto é, a uma incriminação da pobreza. Ou seja, a situações em que as pessoas criminalmente perseguidas acabam

por ser os pobres, os que têm menos recursos, e que muitas vezes não têm outra possibilidade de sobreviver senão na dependência dos novos senhores do crime. O tráfico é uma actividade que está cada vez mais nos centros de poder, nomeadamente do poder económico.

As considerações que acabo de expor têm que se levar em conta quando encaramos os problemas da cooperação. E então, que elementos devemos considerar para identificar respostas a esses novos desafios?

Em primeiro lugar, é evidente uma necessidade de desburocratização e simplificação de procedimentos e de aproximação de sistemas de modo a permitir uma melhor cooperação entre Estados.

Em segundo lugar, há que explorar e desenvolver as potencialidades oferecidas pela expansão do direito penal. As convenções internacionais aprovadas em várias instâncias internacionais têm levado a que o direito penal hoje atue em áreas onde não atuava anteriormente, também em virtude da implementação dessas mesmas convenções no direito interno.

Em terceiro lugar, a questão de criminalização. O Estados têm que garantir que fatos previstos nas normas internacionais são crime, e isso só pode ser assegurado através da aprovação de leis nacionais. Em simultâneo, os Estados têm que estabelecer a sua jurisdição sobre os fatos ocorridos no seu território.

Em quarto lugar, a questão da coordenação, aspecto essencial que obriga a mudar práticas. Se a coordenação funciona no domínio da investigação e perseguição da criminalidade transnacional, isso vai querer

dizer que, em princípio, deverão existir investigações e processos paralelos em vários Estados e, então, haverá que garantir que estes se desenvolvem de maneira coordenada, analisar que autoridades e tribunais vão perseguir e julgar os diferentes factos e agentes, de acordo com as leis nacionais aplicáveis, se é possível concentrar os processos num Estado só ou não. E, ao mesmo tempo, prevenir os conflitos de jurisdição, o respeito pelo princípio *ne bis in idem*, que hoje é universalmente considerado como um direito fundamental. Outro ponto importante é assegurar o confisco dos produtos do crime – aí temos os aspectos ligados ao branqueamento.

O reforço da eficácia da acção contra a criminalidade organizada obriga também a recorrer a métodos mais intrusivos de investigação, às chamadas técnicas especiais de investigação tais como escutas e intercepção de comunicações, entregas controladas e ações encobertas. O que significa uma maior intromissão nos direitos individuais, nomeadamente à escala internacional. E, assim sendo, há também que garantir maior protecção desses direitos no âmbito do processo, para que se possa garantir o necessário equilíbrio entre a liberdade e a segurança. Ao mesmo tempo há que simplificar a cooperação, permitindo, por exemplo, a troca direta e espontânea de informação entre as autoridades nacionais competentes, e intensificar o recurso a equipas conjuntas de investigação, constituídas por autoridades de vários Estados, agindo no território de todos os Estados envolvidas, sob a direcção das autoridades nacionais do local de atuação da equipa.



A protecção e garantia dos direitos fundamentais constituem um domínio particularmente sensível no âmbito da cooperação internacional. A necessidade de protecção dos direitos fundamentais não pode ser vista como uma barreira à cooperação. Pelo contrário, constitui um aspecto essencial para assegurar a segurança e garantir a perseguição efetiva da criminalidade. Ao nível da União Europeia, por exemplo, têm-se suscitado problemas na cooperação com países que ainda têm a pena de morte. Para além disso colocam-se problemas novos relativos à validade da prova e sua utilização em julgamento quando esta é obtida segundo formalidades da lei do Estado requerido que divergem das previstas na lei do Estado requerente, em particular nos casos em que tais formalidades se relacionam com o exercício de direitos processuais. Estas formalidades são especialmente relevantes quando se trata de levar a efeito diligências como buscas, apreensões e audições de pessoas, particularmente intrusivas. A solução passa por admitir a realização de tais diligências de acordo com a lei do Estado requerente, como já vem sendo admitido pelas normas de direito convencional em vigor, por exemplo na União Europeia. Estão aqui em causa direitos reconhecidos nomeadamente no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas, de 1966, tais

como o direito à liberdade, o direito à segurança, o direito ao processo equitativo, o fair trial. A ideia de fundo é que importa sempre encontrar soluções práticas de modo a respeitar as diferenças dos sistemas nacionais e agir com base nas diferenças e cooperar, apesar dessas diferenças.

Neste contexto, a coordenação desempenha um papel fundamental, como já referi. As autoridades nacionais devem coordenar-se entre si, diretamente, se puderem fazê-lo. Mas não sendo isso possível, como sucede na maior parte das vezes, surge aqui um problema: quem é que vai apoiar, garantir e estimular essa coordenação? Muitas das vezes os problemas colocam-se logo no momento em que é necessário encontrar o interlocutor em outro Estado. A questão da coordenação constituiu, sem dúvida, a razão de ser da constituição da EuroJust. Uma ideia simples, que suscita dificuldades significativas, mas que, como a experiência demonstra, funciona na prática. Para quê? Para que se possa iniciar e dar continuidade a investigações e à ação penal em vários Estados, de forma coerente e eficaz, para gerir e prevenir conflitos de jurisdição, para promover e levar a efeito investigações conjuntas – dentro da ideia de que é necessário sempre reforçar a cooperação entre as autoridades judiciárias e policiais.

A observação dos desenvolvimentos mais recentes, designadamente no quadro da União Europeia, permite verificar que a cooperação tem vindo a desenvolver-se segundo quatro linhas de força: pela melhoria da cooperação clássica, tradicional, nomeadamente de pedidos de auxílio judiciário e de extradição; pela prevenção e gestão dos conflitos de jurisdição; através do aperfeiçoamento e aproximação das legislações penais

nacionais para facilitar a cooperação (na União Europeia avança-se ainda segundo um vetor novo, que é o reconhecimento mútuo das decisões judiciais); e pela facilitação da extradição. As bases jurídicas destas novas formas de cooperação encontram-se em instrumentos diversos. Ao nível da União Europeia temos os tratados, que lançaram as bases para a construção do espaço da liberdade, segurança e justiça. Ao nível mundial merece especial referência a Convenção de Palermo, das Nações Unidas, que, no atual momento, constitui um instrumento fundamental para a cooperação internacional contra o crime grave e organizado.

No que se refere à cooperação entre Estados especial referência deve ser feita à tramitação de pedidos de cooperação, isto é às cartas rogatórias, e de extradição. Todos sabemos como ainda se processam os pedidos de cooperação, sobretudo quando não há tratado. Imaginemos que a autoridade judiciária A do Estado A pretende obter uma prova no Estado B. Emite uma carta rogatória. O pedido vai seguir internamente os vários degraus da hierarquia e burocracia até chegar ao Ministério da Justiça – pode haver dois, três, quatro passos distintos até chegar à autoridade central. O Ministério da Justiça por sua vez, vai transmitir o pedido ao Ministério de Negócios Estrangeiros ou de Relações Exteriores, que contactará a embaixada do país respectivo. A embaixada vai enviar o pedido ao Ministério de Negócios Estrangeiros do outro país, que, por sua vez, o enviará à autoridade central, o Ministério da Justiça. Depois segue-se o mesmo processo no sentido contrário, até chegar à Autoridade Judiciária B, que vai ser responsável pela execução do pedido. E, se a carta rogatória entretanto não se perder

no caminho, vão decorrer muitos meses ou vários anos. Pode ainda acontecer que, quando a carta chega ao destino, a Autoridade Judiciária B necessita de informações ou esclarecimentos complementares porque ao executar o pedido tem de levar em conta a sua legislação e não a legislação do Estado requerente. E então haverá que fazer um percurso idêntico até se chegar novamente ao contacto com a Autoridade Judiciária A. Ora o que acontece é que falamos linguagens diferentes, movemo-nos em sistemas jurídicos distintos, usamos procedimentos distintos, o que, obviamente, vai produzir problemas complicados de comunicação. É assim que, de uma maneira geral, a cooperação ainda funciona no nível internacional, não obstante algumas medidas que já vão permitindo os contactos diretos entre autoridades centrais. Estes procedimentos, próprios de mundos fechados pelas fronteiras, ainda continuam a ser a matriz da cooperação contra a criminalidade sem fronteiras.

A experiência da União Europeia permitiu, num primeiro passo, eliminar uma etapa: a transmissão por via diplomática. Neste quadro permitiu-se o contato directo entre as autoridades nacionais competentes, ou seja o contacto “autoridade central – autoridade central”. O segundo passo foi a judicialização da cooperação, isto é, a cooperação passou a processar-se através do contacto directo e transmissão directa de cartas rogatórias entre autoridades judiciárias. Claro que, para a Autoridade Judiciária A pode ser também um problema saber quem é, então, a autoridade judiciária B, como fazer os pedidos tendo em conta as normas que a autoridade judiciária B deve observar, e, por isso, precisa que alguém a apoie. Por estes motivos se foram

desenvolvidos mecanismos práticos de cooperação, que têm vindo a evoluir de forma significativa.

A União Europeia, por exemplo, começou por definir um quadro para os magistrados de ligação, em 1996, de modo a permitir que o Ministério da Justiça de um Estado possa destacar magistrados de ligação para o Ministério da Justiça de outro Estado (isto é, de uma autoridade central para outra autoridade central). Em 1998, foi criada a Rede Judiciária Europeia, que é constituída por pontos de contato nos Estados Membros para a cooperação. Os principais pontos de contacto são as autoridades centrais e reúnem-se duas vezes por ano, para trocar experiências e boas práticas e visitar sistemas nacionais. Neste momento a Rede Judiciária Europeia é composta de cerca de 400 pontos de contato. E em 2002, foi criada a EuroJust, como uma estrutura central ao nível da União em que todos os países estão permanentemente representados. Simultaneamente temos a Europol, um órgão de cooperação policial sobretudo para a troca e tratamento de informação criminal.

Um ponto particularmente relevante e complexo no domínio da cooperação contra a criminalidade transnacional tem a ver com conflitos de jurisdições, com questões de territorialidade e extra-territorialidade. Sem entrar em pormenores refiro dois pontos em particular. O primeiro tem a ver com os crimes instrumentais e conexos. O segundo com os crimes de branqueamento. Os crimes de branqueamento são os mais complicados, pois é necessário conhecer a relação do branqueamento com o crime subjacente. Nós não conseguimos punir o crime de branqueamento sem conhecer o crime subjacente. E a questão põe-se

também em saber onde é que o branqueamento é cometido, pois a autoridade competente para o perseguir é a que tem jurisdição no lugar da prática do crime, que normalmente é diferente do lugar onde é cometido o crime subjacente. E a questão torna-se ainda mais complexa quando as operações bancárias são cometidas de forma electrónica, por exemplo através da Internet. Qual a jurisdição competente nestes casos?

Mas mesmo sabendo-se qual é a jurisdição competente, outras questões surgem: como e quem vai acionar as jurisdições competentes? Quem vai suscitar o interesse das autoridades estrangeiras? Há um princípio básico na atividade das autoridades judiciárias, que é o da competência territorial, que, ao limitar a competência a uma parcela territorial restrita, acaba por ter um efeito negativo quando se trata de lidar com a criminalidade que ultrapassa os limites dessa jurisdição e constitui a principal razão de conflitos negativos de jurisdição. O que está fora das fronteiras desse território não é com aquela autoridade, mas não se sabe exactamente com quem é. É o “not me”. Torna-se evidente a necessidade de inverter esta regra. Depois há as questões de saber que direito aplicar: o do Estado requerente ou do Estado requerido? E em que termos? Na Europa já temos a possibilidade de aplicar o direito do Estado requerente no Estado requerido quando estamos a cumprir um pedido de auxílio judiciário. Isto é, aplicamos não só o direito do nosso Estado como também do Estado que cooperou conosco. Também aqui se põem alguns problemas que interessa prevenir, de modo a garantir a utilização das provas em julgamento, sendo que as diferenças não podem ser obstáculo à cooperação. Se

forem, então elas resultam em benefício do criminoso.

Os problemas da cooperação judiciária tornam-se ainda mais complicados no domínio do processo penal. Problemas de admissibilidade da prova, problemas de proibições de prova, problemas de estatuto do acusado, direitos de defesa, problema da validade da prova e da eficácia da prova recolhida no estrangeiro, problema da proteção das testemunhas em escala internacional, problema da apreensão e da restituição, do confisco dos produtos dos crimes, da interceptação internacional de telecomunicações, tudo isso tem que ser considerado no âmbito da cooperação internacional. E na extradição, há também problemas muito variados, sendo um deles a extradição de cidadãos nacionais. A regra é que o Estado não extradita seus nacionais. Mas hoje, perante a liberdade e facilidade de circulação, será que esta regra faz sentido no domínio da cooperação internacional? Na Europa assistimos a evoluções recentes em que a questão da extradição dos nacionais deixou de ser obstáculo. Além disso, aboliu-se a própria extradição, que foi substituída pelo Mandado de Detenção Europeu. O Mandado de Detenção Europeu é uma ordem emitida por um juiz num Estado, que tem efeitos em outros Estado como se fosse uma decisão nacional. Claro que a execução do mandado está sujeita a controles. Mas é a ordem, ela própria, que se executa, não há mais pedidos de extradição. Hoje, o prazo normal de entrega de uma pessoa pode andar entre uns 10 e 40 dias. Em alguns casos, com a concordância da pessoa procurada, conseguiu-se a entrega de pessoas em algumas horas. Não quero dizer que não há dificuldades. Há problemas complexos, de ordem prática e de ordem legal. Por isso se instituíram mecanismos

para facilitar a cooperação. A EuroJust é o mais recente e o mais avançado, pois é a primeira vez que se cria um órgão com a participação de vários Estados para tratar de assuntos de natureza penal.

A EuroJust ou, como já lhes disse no início, a Unidade Européia de Cooperação Judiciária, é um órgão da União composto por representantes de todos os Estados, de todos os sistemas penais nacionais que integram a União. Iniciou funções em 2002, com sede em Haia, Holanda. Os membros nacionais são procuradores, juízes ou oficiais de polícia com competências equivalentes, podendo ser assistidos de uma ou mais pessoas nomeadas pelos Estados.

Os membros nacionais trabalham permanentemente em Haia. Quando se trata de casos mais complicados a EuroJust organiza reuniões de coordenação com as autoridades nacionais dos Estados envolvidos. Então é freqüente termos reuniões envolvendo dez, quinze ou mais Estados, nos grandes casos multinacionais, em que juizes, procuradores e polícias discutem à volta de uma mesa um caso concreto, definem em comum estratégias, verificam as provas que têm que trocar e as cartas rogatórias que têm de enviar.

A EuroJust apenas tem competência para fazer pedidos, não pode dar ordens. A EuroJust pode fazer pedidos, numa lógica de pró-atividade, para se iniciarem e concentrarem procedimentos e para estes se coordenarem, para serem constituídas equipas de investigação conjuntas, para se concentrarem os procedimentos no Estado que está em melhores condições de exercer a ação penal e para que lhe seja transmitida informação. Com base na informação recebida ou em pedidos que lhe são

dirigidos pelas autoridades nacionais, a EuroJust assegura que as autoridades nacionais se informem reciprocamente, apoia a coordenação entre elas, normalmente através de reuniões de coordenação, facilita pedidos de assistência, a preparação e execução de cartas rogatórias e de mandados de detenção europeus, e trabalha com base nas análises da Europol.

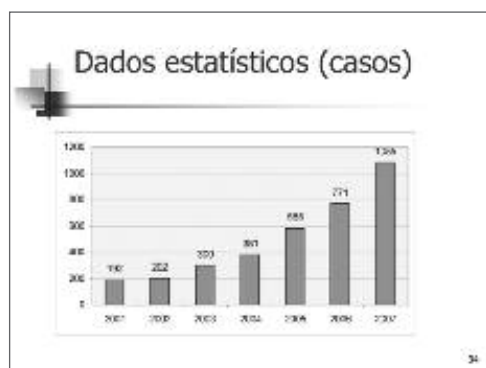
Os objetivos da EuroJust são basicamente estimular e promover a coordenação, melhorar a cooperação judiciária e apoiar as autoridades nacionais quando estas tenham que tratar de casos de criminalidade grave que digam respeito a dois ou mais Estados-membros e também a Estados não-membros da União. Nas suas competências incluem-se, em termos genéricos, todas as formas de criminalidade grave ou organizada, de que se podem destacar os crimes de organização criminosa, de tráfico de droga e de branqueamento de capitais.

A EuroJust atua através dos respectivos membros nacionais ou como colégio, que reúne duas vezes por semana. Os parceiros da EuroJust são os procuradores, polícias e juizes e, ao nível da União Europeia, a Europol (organismo europeu de polícia) e o OLAF (Office Européen de Lutte Anti-Fraude). Para além disso, a EuroJust tem acordos de cooperação com países terceiros. O primeiro foi celebrado com a Noruega e o segundo com os Estados Unidos da América. A Noruega e os Estados Unidos têm um magistrado de ligação a tempo inteiro na EuroJust, em Haia. Também foi assinado um acordo com a Croácia e decorrem negociações com a Suíça, que é um parceiro importante na cooperação, e com a Rússia. Para além disso está a ser negociado um acordo prático de cooperação - Memorandum of Understanding – com a

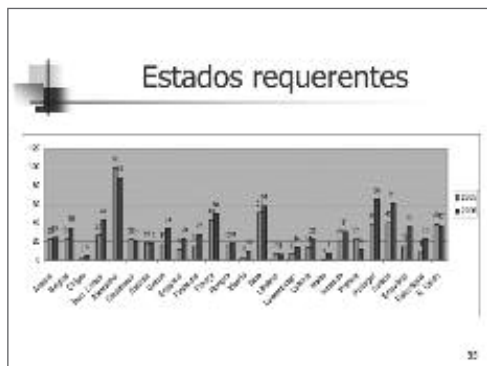
IberRed, que é uma rede de pontos de contato para a cooperação que abrange a América Central e a América do Sul. E, falando a título pessoal, devo dizer que gostaria que o Brasil fosse acrescentado à nossa lista. No contexto internacional o Brasil é um parceiro de primeira ordem e poder-se-ia, pelo menos, começar pela designação de um ponto de contacto no Brasil. Devo aliás dizer que, como português, ficaria muito satisfeito se o Brasil passasse a constar da lista dos nossos parceiros privilegiados.

Apresento seguidamente alguns dados estatísticos para ilustrar os casos de que tratamos na EuroJust.

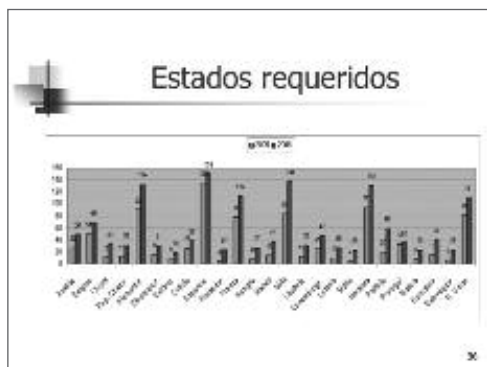
(Slide 34) Começamos imediatamente a trabalhar em casos concretos, a partir da criação da EuroJust, e nos últimos três anos o número de casos a que foi prestada assistência passou a ter uma expressão substancial. Em 2007 foram tratados 1.085 casos. Todos os Estados-membros estão implicados.



Slide 34

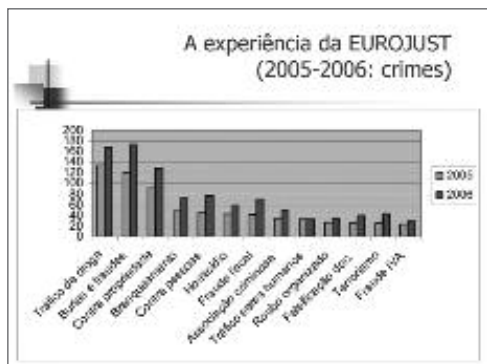


Slide 35 Estados requerentes.



Slide 36 Estados requeridos.

(Slide 37) No que se refere a tipos de criminalidade, a informação dos estados membros mostra que o tráfico de droga aparece sempre em primeiro lugar, seguido das burlas e as fraudes, e depois o branqueamento. (O slide 37 mostra os dados de 2006 - em 2007 a relação entre eles é muito idêntica)



Slide 37

No símbolo da EuroJust (slide 40) – a balança está desequilibrada e a espada está caída. Ainda não temos um sistema de justiça europeu, mas temos uma grande diversidade de sistemas trabalhando em conjunto, com as suas identidades, semelhanças e diferenças – é o que o símbolo da EuroJust pretende representar.

Contactos

<http://www.eurojust.europa.eu>
 Westweg, 174
 2516 AD The Hague
 The Netherlands

José Luís Lopes da Mota
 Procura 35-4604 Adjunto
 Membro Nacional de Portugal

Mobile: +31 30 010 50903
 Fax: +31 70 415 9231
 e-mail: jlopes@eurojust.europa.eu
jlopes@procuradoria.gj.gov.pt

Slide 40