

## SEMINÁRIO IV – DERECHO DE LA INTEGRACIÓN



**RODRIGO LARIZZATTI:** Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino - UMSA, em Buenos Aires. Delegado de Polícia Civil do Distrito Federal, desde 1999, e professor de Direito Criminal da Escola Superior de Polícia Judiciária do DF - ESUP/ADEPOL, da Academia de Polícia Civil do DF - APC/PCDF, do Grancursos e do IMPCursos. Graduado Bacharel em Direito pela Universidade Paulista - SP em 1995, pós-graduado Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade Católica de Brasília - UCB em 2001 e Especialista em Gestão Policial Judiciária pela Academia de Polícia Civil do Distrito Federal - APC/PCDF e Faculdade Fortium em 2008. Autor do livro COMPÊNDIO DE DIREITO PENAL, publicado pela Editora Grancursos e destinado à preparação para concursos públicos.

### INTEGRAÇÃO PENAL INTERNACIONAL NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

#### ÍNDICE

INTRODUÇÃO	02
CAPÍTULO 1 – DIREITO DE COOPERAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO	04
A Globalização	04
Cooperação e Integração	07
CAPÍTULO 2 – INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO PENAL	10
O Tribunal Penal Internacional – Tratado de Roma	10
Delitos de “lesa humanidade” e Terrorismo	12

Crimes e Organizações Criminosas Transnacionais	14
<b>CAPÍTULO 3 – COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO PENAL NA UE</b>	19
União Européia – UE	19
O Crime Organizado e a Política de Segurança da UE	20
Experiência Francesa	23
<b>CONCLUSÃO</b>	26
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	28

## INTRODUÇÃO

A partir do fenômeno da globalização, que no final do século XX estreitou as relações e os vínculos existentes entre as sociedades, aproximando decisivamente os Estados contemporâneos, as Nações passaram a sofrer homogeneamente as consequências de ações e atentados criminosos perpetrados por associações e organizações que não reconhecem qualquer limite territorial soberano.

Agremiações delinquentes que antes agiam somente no âmbito geográfico de um determinado país transpuseram todas as barreiras e estenderam seus tentáculos criminosos, para além do horizonte. Unindo-se a grupos co-irmãos existentes em outros países, aumentaram o seu poder de atuação, tirando proveito da parca cooperação e integração verificada entre os países que tiveram seus interesses atingidos nas suas ações e atentados.

Alguns destes interesses, por sua natureza e essência, precisam de uma proteção cosmopolita, apresentando características comuns nos diversos pontos geográficos do planeta, importando a toda comunidade internacional, motivo pelo qual o fomento às ações estatais de integração e cooperação jurídicas passou a ser de extrema importância. Se relacionam diretamente com a idéia axiológica do *bem comum*, e consideram um conjunto de valores humanos feitos de *direitos* e *deveres*, que não

podem privilegiar uns em detrimento de outros. O bem comum precisa se adaptar conforme o progresso da época, voltando-se para o futuro, oferecendo aos indivíduos os valores de ordem e justiça, servindo ainda como um fundamento e uma limitação ao poder público<sup>1</sup>.

O bem jurídico-penal, na definição de Luiz Regis Prado, tem como substrato os valores culturais que se baseiam nas necessidades individuais, as quais se convertem em coletivas quando socialmente dominantes. Estes valores culturais se transformam em bens de interesse jurídico quando a confiança na sua existência emerge da necessidade de proteção<sup>2</sup>. Neste universo, inquestionavelmente, a proteção e a manutenção da Segurança Interna e Externa passou a ser uma meta comum a ser alcançada pelos países globalizados.

A questão a ser posta é a forma que os Estados podem utilizar para concretizar esta união de forças no combate às agremiações criminosas organizadas, quando então surgem a cooperação e a integração transnacionais. Política e tecnicamente mais simples, a cooperação em matéria penal entre alguns países já é uma realidade em diversos continentes do globo, trazendo resultados eficazes na repressão ao crime organizado. Todavia, é um método que encontra algumas limitações diante das particularidades culturais e regionais dos países envolvidos, que mantém intactos os seus interesses nacionais, em primeiro plano.

Por outro lado, apesar de demandar maior complexidade na teia que une as nações envolvidas, a integração é um processo profundo, que gera mudanças políticas e jurídicas na postura histórica adotada por um país. Sedimentado, é um método não de ajuste, mas de fusão dos interesses vizinhos, que passam a caminhar num mesmo sentido, numa mesma sintonia.

O objetivo deste estudo é, num primeiro momento, identificar as principais características do fenômeno da globalização e suas consequências para o fomento das organizações criminosas, apontando para um redesenho dos tratados e acordos internacionais que buscam encontrar os melhores métodos para o combate destes grupos, sob o panorama da cooperação e da integração transnacionais.

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.* *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 90 e 91.

<sup>2</sup> PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 5ª edição, 2011, p. 44.

## CAPÍTULO 1 – DIREITO DE COOPERAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO

### A GLOBALIZAÇÃO

A Globalização é um fenômeno que representa uma profunda integração econômica, social, cultural e política, especialmente fomentado pela crescente redução dos custos dos transportes e das comunicações entre os países, verificada no final do século XX e início do século XXI. Encontra seus fundamentos na incessante necessidade capitalista em formar um mercado global, a *aldeia global* de Marshall McLuhan<sup>3</sup>, que permite um extravasamento daqueles mercados já saturados.

Raúl Granillo Ocampo salienta que os aspectos da definição do termo *globalização* variam conforme a ênfase colocada pelo observador, se cultural, econômica, política ou jurídica<sup>4</sup>. Na linha do seu raciocínio, a globalização é:

---

<sup>3</sup> HERBERT MARSHALL MCLUHAN (♣ Edmonton, 1911 - † Toronto, 1980) foi um filósofo e educador canadense que criou expressões que se tornaram parte da linguagem contemporânea. A ideia da *Aldeia global* significa que o avanço e o progresso tecnológico reduzem todo o planeta à mesma situação que ocorre em uma aldeia, especialmente na possibilidade de se intercomunicar diretamente com qualquer pessoa que nela vive. O princípio norteador deste conceito é o de um mundo interligado, com estreitas relações econômicas, políticas e sociais, que diminuem consideravelmente as distâncias e as incompreensões entre as pessoas.

<sup>4</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. *Direito internacional público da integração*. Rio de Janeiro: Elsevier (tr. Sérgio Duarte), 2009, p. 06.

Um processo político que tende à integração dos Estados, que nasceu a partir de um fato cultural (as inovações tecnológicas e a revolução das comunicações) e que tem consequências econômicas, sociais, culturais e políticas e seu corolário no universo jurídico, ao haverem sido introduzidas modificações no universo fático<sup>5</sup>.

Zygmunt Bauman menciona que a globalização é o *destino irremediável* do mundo, num processo irreversível que afeta a todos da mesma maneira e na mesma medida<sup>6</sup>.

A partir de sua ocorrência, que permitiu uma ampla realização de transações financeiras e negociais antes restritas, houve uma considerável expansão do sistema capitalista que não demandou altos investimentos, tendo uma relação direta de interdependência com a evolução dos meios de comunicação, que passaram a ser mais baratos, rápidos e eficazes.

O marco moderno da Globalização foi o final da Segunda Grande Guerra, ocasião em que tanto os países do Eixo quanto as nações vitoriosas entenderam a necessidade em impedir que outra brutalidade como a recém acabada voltasse a ocorrer. Para isso era fundamental a criação de mecanismos diplomáticos e comerciais que aproximassem cada vez mais os países, uns dos outros, dando ensejo à formação das Nações Unidas e dos blocos econômicos.

O processo se intensificou com o fomento da denominada *conectividade global*, que caminhou com a evolução tecnológica e dos meios de comunicação, em especial a expansão das redes de telefonia móvel e da World Wide Web, ou *rede de alcance mundial*. Neste universo, Octavio Ianni adverte que a revolução informática baseada nas conquistas da eletrônica coloca nas mãos dos donos do poder, seja este legítimo ou ilegítimo, uma capacidade excepcional de formar e informar, induzir e seduzir, talvez jamais alcançada anteriormente na mesma escala<sup>7</sup>.

Sucessivamente, originadas desta revolução e alavancadas pela cultura da comunicação em massa, as redes sociais como o Orkut<sup>8</sup>, Facebook<sup>9</sup> e Twitter<sup>10</sup>

<sup>5</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. Op. cit. p. 07.

<sup>6</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar (tr. Marcus Penchel), 1999, p. 07.

<sup>7</sup> IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 14ª edição, 2011, p. 57.

<sup>8</sup> ORKUT é uma rede social filiada ao Google, criada pelo engenheiro de software turco Orkut Büyükkökten em 24 de Janeiro de 2004 com o objetivo de ajudar seus membros a conhecer pessoas e manter relacionamentos.

<sup>9</sup> FACEBOOK é um site e serviço de rede social que foi criado pelo programador americano Mark Elliot Zuckerberg e lançado em 4 de Fevereiro de 2004, operado e de propriedade privada da Facebook Inc. Estima-se que em fevereiro de 2012, o Facebook tinha mais de 845 milhões de usuários ativos.

<sup>10</sup> TWITTER é uma rede social e servidor para microblogging, que permite aos usuários enviar e receber atualizações pessoais de outros contatos (em textos de até 140 caracteres, conhecidos como "tweets"), por meio do *website* do serviço, por SMS e por softwares específicos de gerenciamento.

passaram a se incorporar ao cotidiano de centenas de milhares de pessoas, mundo afora e sem qualquer barreira geográfica, permitindo uma ampliação de alcance e de acesso de informações, que redundaram em significativas alterações do panorama mundial, com rescaldo político, econômico e cultural.

No recente levante popular havido na Síria diversas publicações nas redes sociais deram ampla e irrestrita divulgação às ações violentas do presidente Bashar al-Assad para conter os revoltosos, gerando retaliações antes inimaginadas, situação semelhante à verificada no Líbano, que em muito colaborou para a queda do regime de Muammar al-Gaddafi, em 20 de outubro de 2011.

Todavia, em que pesem os inúmeros aspectos positivos deste processo, não há como desconsiderar os pontos negativos, em especial a facilidade de circulação de mercadorias, produtos e informações sem controle, que ficou evidenciada pela proliferação de atentados terroristas ideológicos no Mundo Ocidental, eis que através da Globalização os grupos mais fracos conseguem se equiparar aos mais fortes.

A instabilidade econômica também é apontada como um ponto fraco do processo, uma vez que qualquer variação que venha a ocorrer em um determinado país causa uma onda reflexiva e contagiante nos mercados mais longínquos, pois os países se interligaram de tal forma que passaram a ser muito dependentes uns dos outros, não havendo a possibilidade de se isolarem para “esperar a onda passar”.

Com esta aproximação, em que pese as suas particularidades, os países passaram a apresentar interesses semelhantes, voltando-se de forma mais acurada aos aspectos de segurança, economia, energia e meio ambiente; e a sofrer as mesmas ameaças de natureza global, como o terrorismo, o narcotráfico, crimes ambientais e os atos de destruição em massa. Setores estratégicos, como o de infra-estrutura, que sempre demandaram um especial cuidado pelas forças de segurança viraram alvos internacionais.

Na obra *Tempos Líquidos* Bauman discorre especialmente acerca da insegurança na vida das grandes metrópoles globalizadas, que emergem como campos de batalha, onde poderes globais se chocam com identidades locais, gerando violência e insegurança.

Num planeta atravessado por “auto-estradas da informação”, nada que acontece em alguma parte dele pode de fato, ou ao menos potencialmente, permanecer do “lado de fora” *intelectual*. Não há *terra nulla*, não há espaço em branco no mapa mental, não há terra nem povo desconhecidos, muito menos incognoscíveis. A miséria humana de lugares distantes e estilos de vida longínquos, assim como a corrupção de outros lugares distantes e estilos de vida longínquos,

são apresentadas por imagens eletrônicas e trazidas para casa de modo tão nítido e pungente, vergonhoso ou humilhante como o sofrimento ou a prodigialidade ostensiva dos seres humanos próximos de casa, durante seus passeios diários pelas ruas da cidade.

(...)

Num planeta aberto à livre circulação de capital e mercadorias, o que acontece em determinado lugar tem um peso sobre a forma como as pessoas de todos os outros lugares vivem, esperam ou supõem viver. Nada pode ser considerado com certeza num “lado de fora” *material*. Nada pode verdadeiramente ser, ou permanecer por muito tempo, indiferente a qualquer outra coisa: intocado e intocável. O bem-estar de um lugar, qualquer que seja, nunca é inocente em relação à miséria de outro<sup>11</sup>.

Ocampo salienta que devido à nova realidade econômica, cultural e tecnológica havida no mundo, os integrantes da comunidade global passaram a ter que harmonizar esforços de coordenação, eis que *as regulamentações nacionais deixam sem cobertura uma enorme quantidade de atividades que se desenvolvem entre elas, ou no amplo espectro constituído por aquilo que não pertence a nenhum país*<sup>12</sup>.

## COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO

Com metodologias distintas, mas objetivos similares, a cooperação e a integração são as duas formas mais conhecidas e adotadas pelos países interessados, com vistas à união de forças na busca de um mesmo objetivo. A basilar distinção entre *cooperação* e *integração* está na relativização da soberania nacional, que só ocorre no segundo caso.

O Direito da Integração é uma área nova do Direito, que ainda está em ebulição e demanda interpretação e desenvolvimento, tendo como princípios fundamentais e conceitos básicos a *renúncia aos interesses puramente nacionais*, na busca do bem comum e a *relativização da soberania*, sendo que no campo do que é tratado internacionalmente, há priorização hierárquica das normas, em face das nacionais. A União entre os países é voluntária, de forma que assim agindo estão abrindo mão de determinados aspectos de sua soberania, motivo pelo qual não há que se falar em inconstitucionalidade<sup>13</sup>.

Seguindo os ensinamentos de Ocampo:

---

<sup>11</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar (tr. Carlos Alberto Medeiros), 2007, p. 11 e 12.

<sup>12</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. Op. cit. p. 112.

<sup>13</sup> Referências colacionadas das anotações das aulas de Direito da Integração, no 4º módulo do Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais, ministradas pelo Prof. Dr. Raúl Granillo Ocampo, na sede da Universidad del Museo Social Argentino – UMSA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre os dias 23 (vinte e três) e 27 (vinte e sete) de janeiro de 2012.

O direito internacional é um típico direito de cooperação, enquanto o direito comunitário ou da integração é um direito de solidariedade e integração. A coordenação se baseia na promessa de que o interesse nacional prevalece em qualquer etapa e em última instância sobre qualquer outra consideração, motivo pelo qual não é senão um meio para promover as relações interestatais de acordo com essa hierarquia de interesses. A integração, por sua vez, pressupõe o estabelecimento de um interesse comum entre dois ou mais Estados em uma área determinada, que é levado à prática pelo esquema de integração, sobre a base de um atitude de solidariedade na qual prevalece esse interesse comum acima dos motivos e interesses nacionais<sup>14</sup>.

Para ilustrar a distinção dogmática, temos o Mercosul, estabelecido através de um Tratado de Cooperação, onde não há a renúncia dos interesses nacionais de forma que não se pode impor qualquer obrigação que não seja assumida explicitamente pelo Estado participante. Por outro lado, a União Européia foi instituída por um Tratado de Integração, ocorrendo a renúncia dos interesses locais, em favor dos globais.

Acerca da noção clássica de Soberania, como ensina Jean Bodin<sup>15</sup>, refere-se à entidade que não conhece superior na ordem externa, nem igual na ordem interna, sendo a faculdade de impor aos outros uma determinação, à qual têm dever de obediência, não podendo ser limitada no tempo e não estando sujeita às condições ou encargos. É una e indivisível, própria e não delegada, irrevogável, suprema na ordem interna e independente na ordem internacional. Seu conceito é uma das principais bases de existência do Estado Moderno, fundamental para sua definição.

Todavia, Dalmo de Abreu Dallari adverte:

O conceito de soberania, claramente afirmado e teoricamente definido desde o século XVI, é um dos que mais têm atraído a atenção dos teóricos do Estado, filósofos do direito, cientistas políticos, internacionalistas, historiadores das doutrinas políticas, e de todos quantos se dedicam ao estudo das teorias e dos fenômenos jurídicos e políticos. Por isso mesmo, deu margem ao aparecimento de uma tão farta bibliografia e à formulação de uma tal multiplicidade de teorias que acabou sendo prejudicado, tornando-se cada vez menos preciso e dando margem a todas as distorções ditadas pela conveniência. Essas distorções têm sido uma consequência, sobretudo, da significação política do conceito, que se encontra na base de seu nascimento e que é inseparável dele, apesar de todo o esforço, relativamente bem sucedido, para discipliná-lo juridicamente. Atualmente, porém, não obstante a imprecisão e as controvérsias, a expressão soberania vem sendo largamente empregada na teoria e na prática, às vezes até mesmo para justificar as posições de duas partes opostas num conflito,

<sup>14</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. Op. cit. p. 117 e 118.

<sup>15</sup> JEAN BODIN († Angers, 1530 — † Laon, 1596) foi um jurista francês, membro do Parlamento de Paris e professor de Direito em Toulouse, considerado por muitos o *pai* da Ciência Política devido a sua teoria sobre soberania, pragmatizada através da obra “Les Six Livres de la République”.



cada uma alegando defender sua soberania<sup>16</sup>.

A soberania é um poder que advém do povo, da vontade popular, de forma que o Estado é estratificado por seu Território, seu Povo e sua Soberania. É uma antiga instituição onde é reconhecido um *conjunto de indivíduos que habitam determinado território e que se encontram jurídicamente organizados sob a autoridade de um poder*<sup>17</sup>.

Ainda no esteio de Ocampo:

No século XXI o conceito de soberania se separa da pessoa do monarca e perde suas características de absoluto, em consequência de que a noção de Estado, por um lado, se despersonaliza e por outro, ao mesmo tempo, se constitucionaliza, criando cada vez maior número de restrições para a admissão do velho conceito de soberania absoluta e poder absoluto<sup>18</sup>.

De qualquer forma, o conceito de soberania sempre se relaciona a autonomia, independência e liberdade, um poder essencial ao Estado.

---

<sup>16</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2ª edição, 1998, p. 30.

<sup>17</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. Op. cit. p. 39.

<sup>18</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. Op. cit. p. 54.

## CAPÍTULO 2 – INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO PENAL

O Direito Penal Internacional, como bem ilustra Carlos Eduardo Adriano Japiassú, é o ramo do Direito que define os crimes internacionais, próprios e impróprios, cominando suas respectivas penas e estabelecendo as regras sobre extradição, aplicação extraterritorial do Direito Penal, imunidades diplomáticas, cooperação internacional, aplicabilidade das sentenças estrangeiras, bem como criação e funcionamento dos tribunais penais internacionais. Conforme o doutrinador, *a internacionalização do crime levou à internacionalização da sua prevenção e repressão*<sup>19</sup>.

O seu efetivo desenvolvimento somente ocorreu a partir do século XX, fomentado pelas duas Grandes Guerras, pela queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria. Fez surgir os denominados *sistemas globais de proibição*, a partir da uma intensa produção legislativa internacional, como ocorreu com a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo<sup>20</sup>.

Ao mesmo tempo em que trata dos delitos de lesa humanidade e dos delitos transnacionais, preocupa-se também com as questões afetas à cooperação Penal Internacional, abrangendo a proteção penal da comunidade internacional e a dos bens

---

<sup>19</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O direito penal internacional*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009, p. 04 e 05.

<sup>20</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Op. cit. p. 01.

jurídicos supranacionales. Assim, possui um caráter multidisciplinar, fruto de sua evolução histórica<sup>21</sup>.

### **O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL<sup>22</sup> – Tratado de Roma**

Também denominado Corte Penal Internacional, é reconhecido como o primeiro tribunal penal internacional permanente e foi criado pelo Tratado de Roma, que em 2002 teve o necessário quórum para ratificação, com sede estabelecida na cidade de Haia, nos Países Baixos. É uma organização internacional independente, não integrando a estrutura e o sistema das Nações Unidas, e sua principal função é a promoção do Direito Internacional, através do processamento e julgamento de indivíduos envolvidos nos chamados crimes de “lesa humanidade”.

Conforme a Resolução 28 da ONU, que trata dos Princípios da Cooperação Internacional na Identificação, Detenção, Extradicação e Punição dos Culpados por Crimes contra a Humanidade, todos os Estados devem colaborar para processar os responsáveis por esses crimes.

Registros históricos de extrema importância apontam que, antes do Tratado de Roma, outras cortes foram igualmente encarregadas de solucionar conflitos de jurisdição internacional, como o Tribunal de Nuremberg, estabelecido no período compreendido entre 20 de novembro de 1945 e 1º de outubro de 1946, na cidade alemã que lhe emprestou o nome, para o julgamento dos principais criminosos nazistas de guerra da Segunda Guerra Mundial.

A comunidade jurídica internacional entende que o nascimento de uma jurisdição penal permanente e universal é um fundamental passo na direção da universalidade dos Direitos Humanos e do respeito ao Direito Internacional.

Ao todo 104 países são signatários do Tratado de Roma, dentre os quais a África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Equador, Espanha, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, México, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Uruguai e Venezuela.

China e Rússia também assinaram o estatuto, mas não o ratificaram. Por sua vez, os Estados Unidos da América chegaram a assinar o tratado durante a Presidência Bill Clinton, mas retiraram a assinatura quando George W. Bush foi eleito presidente,

<sup>21</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Op. cit. p. 07.

<sup>22</sup> Sítio na internet: <http://www.icc-cpi.int/>

quando então começaram a trabalhar ativamente contra o tratado, assinando acordos bilaterais com outros estados pelos quais se comprometem a não enviar os cidadãos americanos para serem julgados pelo Tribunal Penal Internacional.

Não há que se confundir o Tribunal Penal Internacional com a Corte Internacional de Justiça, que compõe a estrutura da ONU, eis que esta última tem jurisdição sobre as nações, e não sobre as pessoas.

Como bem ilustra Japiassú, o Estatuto de Roma foi incorporado pelo Estado Brasileiro a partir de sua ratificação e pela edição do Decreto nº 4.388/2002, assim como pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que implementou a chamada Reforma do Judiciário<sup>23</sup>.

## DELITOS DE “LESA HUMANIDADE” E TERRORISMO

Delitos de “lesa humanidade”, também denominados crimes contra a humanidade, é um termo de Direito Internacional que descreve atos de perseguição, agressão ou assassinato contra um grupo determinado de indivíduos, como o ocorrido no Holocausto Nazista, que no período de 1939 a 1945 vitimou cerca de 6 milhões de judeus, caracterizando em regra o crime de genocídio, passível de julgamento por tribunais internacionais.

Especificamente sobre o surgimento do termo *genocídio*, Norberto Bobbio informa:

No significado atual, o termo foi usado pela primeira vez em 1944 por R. Lemkin para indicar a destruição em massa de um grupo étnico, assim como todo projeto sistemático que tenha por objetivo eliminar um aspecto fundamental da cultura de um povo. Assim definido, o Genocídio é tão antigo quanto a história humana, mas somente após a Segunda Guerra Mundial a comunidade internacional, estarecida pelos enormes crimes cometidos pela política racista do nazismo, sentiu necessidade de fixar normas de direito internacional para coibir tal delito.

Nasceu assim uma nova figura de delito relevante na esfera do direito penal internacional e pertencente à categoria dos crimes contra a humanidade. A Assembléia da ONU, numa resolução de 11 de dezembro de 1946, declarou o Genocídio — definido como “*a recusa do direito à existência de inteiros grupos humanos*” — um “*delito do direito dos povos, em contraste com o espírito e os objetivos das Nações Unidas, delito que o mundo civil condena*” e determinou a elaboração de um projeto de Convenção sobre o assunto. O projeto definitivo foi aprovado pela Assembléia Geral, em 9 de dezembro de

<sup>23</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Op. cit., p. 89.

1948.<sup>24</sup>

Mas não só o genocídio deve ser entendido como um delito de lesa humanidade. Como bem preleciona Antonio Cassese, professor de Direito Internacional na Universidade de Florença, os atos de terrorismo podem remontar a crimes contra a humanidade quando apresentarem algumas das suas características, incorporando ataques concatenados e difundidos contra civis e estando seus agentes cientes do fato de que seus atos criminosos fazem parte de um padrão geral e sistêmico de conduta. Quando toma a forma de crime contra a humanidade, o terrorismo pode se manifestar através de assassinatos, extermínios, tortura, estupro, perseguição ou ser abrangido por “outros atos desumanos”, e seguindo os estatutos internacionais que versam sobre o tema, a definição de crimes contra a humanidade inclui apenas os atos praticados contra civis, de maneira que o terrorismo perpetrado em detrimento de instalações e alvos militares e oficiais estariam fora deste conceito<sup>25</sup>.

Ramiro Anzit Guerrero informa que são inúmeras as definições utilizadas para conceituar o terrorismo, conforme o ponto de vista. Aquele mesmo sujeito que alguns consideram terrorista por pertencer a um movimento de terror, por outros é visto como um lutador pela liberdade, membro de uma revolução. A falta de uma definição mais criteriosa obriga a uniformização de uma noção geral a ser aceita pelas nações, e neste contexto é possível conceituar o terrorismo como a *prática de uma violência ilegítima e ilegal, física ou psicológica, contra pessoas ou objetos, realizada para difundir intenso medo e levada a efeito por um indivíduo ou grupo organizado que opera na clandestinidade, com o intuito de menosprezar ou destruir uma determinada ordem política, social, religiosa ou cultural*. Aqueles que executam tais atos pretendem impor o terror na sociedade como forma de alcançar seus objetivos<sup>26</sup>.

Em suma, o terrorismo é uma arma, um método ou tática de ação dos grupos insurgentes, em grande parte organizados para o cometimento de ilícitos diversos, uma estratégia política cujos efeitos psicológicos devem ultrapassar largamente o âmbito das vítimas, inserido todo o resto da população do território e o próprio Estado. Sua essência é o intento em induzir medo na sociedade, não visando somente sua vítima direta, fazendo o governo ou a sociedade mudar seu comportamento político.

---

<sup>24</sup> BOBBIO Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª edição (tr. Carmen C. Varriale et al.), 1998, p. 543.

<sup>25</sup> CASSESE, Antonio. “*Terrorism as an International Crime*” in BIANCHI, Andrea (edited by). *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*. Portland: Hart Publishing, 2004, p. 222 e 223.

<sup>26</sup> ANZIT GUERRERO, Ramiro. “*Terrorismo y contraterrorismo*” in *Cooperación penal internacional: en la era del terrorismo*. Buenos Aires: Lajouane, 2009, p. 46 e 47.

Atualmente o método do terrorismo tem na Globalização um facilitador que estende seus efeitos e irradia suas consequências, sem qualquer limitação geográfica. Como ilustra Eric Hobsbawm, o alcance ilimitado da televisão transformou os objetivos das ações violentas, que passaram a não mais visar os dirigentes políticos, mas a impactante e ampla divulgação, pois a barbarização que tenha vulto para aparecer nas telas do mundo tem mais valor que todos os outros atos de terror somados<sup>27</sup>. Por isso, é compreensível que esses movimentos causem um grande clima de nervosismo nas pessoas comuns, o clima de *medo irracional*<sup>28</sup>.

Comandadas por seus líderes, para a consecução dos seus fins as associações criminosas organizadas praticam verdadeiros atos de terror não reconhecendo os limites impostos pelo Estado, no que Anzit Guerrero denomina *terrorismo criminal*. A relação entre o terrorismo e as organizações criminais não é fenômeno novo, mas a partir dos anos 90 ela passou a definir uma nova tipologia do terror. As guerrilhas e os cartéis de droga são associações extremamente perigosas para as sociedades democráticas e de livre mercado, eis que o amplo direito à liberdade é aproveitado pelos diferentes grupos criminais para o cometimento dos seus delitos. O terrorismo é o meio utilizado para gerar o caos na sociedade e pressionar a opinião pública<sup>29</sup>.

## CRIMES E ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS TRANSNACIONAIS

Em dezembro de 1999 foi realizada em Palermo, na Itália, uma reunião para a assinatura da “Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional”<sup>30</sup>, mais conhecida como *Convenção de Palermo*, subscrita por 147 países que se comprometeram a definir e combater o crime organizado.

No artigo 2º da carta, uma associação criminosa organizada foi conceituada como sendo um:

Grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.

<sup>27</sup> HOBSBAWM Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das letras (tr. José Viegas), 2007, p. 131.

<sup>28</sup> HOBSBAWM Eric. Op. cit., p. 136.

<sup>29</sup> ANZIT GUERRERO, Ramiro. Op. cit., p. 62.

<sup>30</sup> UNITED NATIONS. General Assembly – A/RES/55/25

O conceito foi oficialmente adotado em assembléia da Organização das Nações Unidas (ONU), em novembro de 2000, sendo que no Brasil a convenção só foi promulgada quatro anos depois, com a edição do Decreto nº 5.015, de março de 2004

O artigo 3.2 define o que se considera uma ofensa Transnacional, a que:

- a) É praticada em mais de um Estado;
- b) É praticada em um Estado, mas parte substancial de sua preparação, planejamento, direcionamento e controle tomar lugar em outro Estado;
- c) É cometida em um Estado, mas envolve uma Organização Criminosa que se engaja em atividades criminosas em mais de um Estado;
- d) É cometida em um Estado, mas causa consequências substanciais em outro Estado.

Fenômeno mundial, cruelmente facilitado pela Globalização e seus recursos geográficos ilimitados, os Crimes e Organizações Criminosas Transnacionais assolam todos os continentes. São publicamente conhecidas ramificações de organizações criminosas européias e orientais em território americano.

Integrantes da Tríades chinesas<sup>31</sup>, da Yakuza japonesa<sup>32</sup> e das Máfias italianas<sup>33</sup> se instalaram em horizontes distantes de suas terras natais, dos quais foram aproximados pela *aldeia global*.

Cyrille Fijnaut, professor de Direito Penal e de Criminologia na Universidade de Tilburg, na Holanda e Letizia Paoli, pesquisadora sênior do

<sup>31</sup> *Tríade* é o nome dado a um conjunto de ramificações de uma organização criminosa surgida no século XVI na China e que se espalhou para outros países, sendo uma das organizações mafiosas que mais exploram a prostituição no mundo, traficando mulheres do Sudeste Asiático, da América do Sul e Leste Europeu para a Europa Ocidental. As tríades chinesas de Hong Kong têm grande movimentação de drogas ilícitas, como heroína do Sudoeste Asiático.

<sup>32</sup> *Yakuza*, também conhecidos como *gokudō*, são os membros das tradicionais organizações de crime organizado existentes no Japão que surgiram no início do século XVII e exploravam o contrabando, a prostituição e os jogos de azar, sendo históricos rivais das Tríades chinesas. A polícia japonesa os chama de *bōryokudan* (grupo de violência), enquanto os próprio yakuza se chamam de “*ninkyō dantai*” (organizações cavalheirescas). Os clãs são organizados à semelhança de uma família, possuindo uma das mais rigorosas hierarquias no mundo dos crimes. Todos devem total obediência e lealdade ao oyabun (pai), e em troca ele oferece proteção a todos de seu clã. Os membros não devem temer a morte pelo oyabun, e devem concordar com tudo o que ele diz. Quando o chefe morre e não há ninguém que possa substituí-lo imediatamente, é a esposa quem assume temporariamente o comando do grupo. Dentre as principais obrigações de seus membros, destaca-se não esconder dinheiro, não se envolver pessoalmente com narcóticos, não violar a mulher de outro membro, obedecer às ordens de um superior e não matar ninguém sem permissão de um superior.

<sup>33</sup> A *Máfia* é uma organização criminosa que teve início no século XIX como movimento de resistência contra o Rei de Nápoles, que reduziu os poderes dos senhores feudais, os quais passaram a contratar “homens de honra” para proteger suas regiões. Esses senhores constituíram as sociedades secretas que passaram a ser denominadas *máfia*. Suas atividades estão submetidas a uma direção colegial oculta e que repousa numa estratégia de infiltração da sociedade civil e das instituições, cujos membros são chamados *mafiosi*. Atualmente, o termo *máfia*, com a inicial minúscula, é frequentemente utilizado para designar toda e qualquer organização criminosa. Na Itália existem diversas máfias, sendo mais conhecida a “Cosa Nostra” (“nosso assunto” ou “nossa coisa”), de origem siciliana. A Camorra napolitana, e a ‘Ndrangheta da Calábria são outras conhecidas associações mafiosas.

Departamento de Criminologia do Instituto Max Planck de Direito Penal Internacional, na Alemanha, editaram em conjunto a obra *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, contando com o auxílio de inúmeros colaboradores, que enunciaram os padrões contemporâneos do crime organizado no Velho Continente, uma região peculiar pela inexistência de barreiras e limites geográficos entre os países, de culturas diversificadas, facilitando a proliferação e a ramificação das atividades das organizações criminosas.

Na referida obra, dentre outros artigos igualmente interessantes ao tema, Letizia Paoli trata da Máfia e do comércio ilegal na Itália<sup>34</sup>; Edward Kleemans, pesquisador sênior do Ministério da Justiça da Alemanha, PhD em análise estratégica e padrões da criminalidade urbana, aborda o cruzamento das fronteiras verificado nas atividades do crime organizado holandês<sup>35</sup>; Nacer Lalam, pesquisador do Instituto Nacional de Altos Estudos de Segurança, PhD em economia pela Universidade de Paris, trata de mensurar o grau de organização encontrado nas facções criminosas francesas<sup>36</sup>; Dick Hobbs, professor de Criminologia na Universidade de Durham, faz uma importante referência à natureza e representatividade do Crime Organizado no Reino Unido<sup>37</sup>; e Louise Shelley, fundadora e Diretora do “Transnational Crime and Corruption Center – TraCCC”, especialista em análise da corrupção e criminalidade organizada soviética, aponta para a contemporânea incorporação social do crime organizado russo<sup>38</sup>.

Em todas as abordagens é referida a inequívoca vocação das organizações criminosas em romper barreiras e fronteiras geográficas, buscando a ampliação de suas atividades ilícitas.

Na América Latina é identificado o mesmo movimento, pois já se tem conhecimento de substanciais indícios de uma consistente união operacional envolvendo a organização criminosa paulista denominada Primeiro Comando da Capital

<sup>34</sup> PAOLI, Letizia. “*Organised crime in Italy: Mafia and Illegal Markets – Exception and Normality*” in FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 2004, p. 263 ss.

<sup>35</sup> KLEEMANS, Edward. “*Crossing boards: Organised Crime in the Netherlands*” in FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 2004, p. 303 ss.

<sup>36</sup> LALAM, Nacer. “*How organized is Organised Crime in France?*” in FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 2004, p. 357 ss.

<sup>37</sup> HOBBS, Dick. “*The Nature and Representation of Organised Crime in the United Kingdom*” in FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 2004, p. 413 ss.

<sup>38</sup> SHELLEY, Louise. “*Contemporary Russian Organised Crime: Embedded in Russian Society*” in FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 2004, p. 563 ss.



– PCC<sup>39</sup> e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC<sup>40</sup>, especialmente com vistas ao planejamento, coordenação e execução do tráfico ilícito de entorpecentes.

Membros de grupos extremistas islâmicos, como a Al-Qaeda<sup>41</sup> e o Hezbollah<sup>42</sup> já operam na fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. No dia 06 de abril de 2011, a revista semanal brasileira Veja, publicada pela editora Abril, uma das mais lidas e conceituadas do Brasil, veiculou como matéria de capa uma reportagem assinada pelo jornalista Leonardo Coutinho que abordou a identificação e localização de células de organizações terroristas islâmicas internacionais que estavam atuando nas fronteiras do Brasil e dos países vizinhos, em especial o Paraguai.

Há vinte anos as autoridades nacionais conhecem – e negligenciam – os relatórios da Interpol, da CIA, do FBI e do Departamento do Tesouro americano a respeito das atividades de extremistas no Brasil. Os atentados contra alvos judeus em Buenos Aires, que mataram 114 pessoas em 1992 e 1994, deram uma guinada no tratamento da questão. A Polícia Federal reagiu constituindo um serviço antiterrorismo. Graças a ele, descobriu que, em 1995, Bin Laden e Khalid Shaikh Mohammed, que o ajudou a planejar a destruição do World Trade Center em 11 de setembro de 2011, estiveram em Foz do Iguaçu. A passagem de Bin Laden foi revelada por VEJA oito anos depois. Apesar de os tentáculos do terror terem se

<sup>39</sup> O *Primeiro Comando da Capital* é uma organização criminosa paulistana, criada com o explícito objetivo de defender os direitos dos detentos encarcerados no país, que surgiu no início da década de 1990 no Centro de Reabilitação Penitenciária de Taubaté, o “Piranhão”, local que acolhia prisioneiros considerados de alta periculosidade pelas autoridades. É comandada por presos e foragidos, principalmente no estado de São Paulo e seu membro mais conhecido é Marcos Willians Herbas Camacho, o “Marcola do PCC”, que se encontra preso mas ainda tem grande respeito e poder na facção. A organização tem como principais atividades criminosas a prática de assassinatos, tráfico de drogas, extorsão, rebeliões e atividades terroristas.

<sup>40</sup> As *Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo*, também conhecidas pelo acrônimo FARC ou FARC-EP, é uma organização de inspiração comunista, autoproclamada guerrilha revolucionária marxista-leninista, que opera mediante táticas de guerrilha, lutando pela implantação do socialismo na Colômbia. Já na década de 1980 envolveu-se no tráfico ilícito de entorpecentes. Considerada uma organização terrorista pelo governo da Colômbia, pelo governo dos Estados Unidos, Canadá e pela União Européia. Os governos do Equador, Bolívia, Brasil, Argentina e Chile não lhes aplicam esta classificação.

<sup>41</sup> A *Al-Qaeda*, ou “A Base”, é uma organização fundamentalista islâmica internacional, constituída por células colaborativas e independentes que visariam, supostamente, reduzir a influência não-islâmica sobre assuntos islâmicos. A estrutura organizacional da Al-Qaeda e a ausência de dados precisos sobre seu funcionamento são fatores que dificultam estimativas sobre o número de membros que a compõem e a natureza de sua capacidade bélica. A Comissão Nacional sobre Ataques Terroristas nos Estados Unidos (Comissão 9/11) diz que a Al-Qaeda é responsável por um grande número de ataques violentos e de alto nível contra civis, alvos militares e instituições comerciais pelo mundo. Em comunicados formais, Osama bin Laden preferia usar o termo *Frente Internacional pelo Jihad contra os Judeus e Cruzados* como nome para o grupo, em vez do famoso Al-Qaeda.

<sup>42</sup> O *Hezbollah*, ou “partido de Deus”, é uma organização com atuação política e paramilitar fundamentalista islâmica xiita sediada no Líbano, uma força significativa na política libanesa, responsável por diversos serviços sociais, além de operar escolas, hospitais e serviços agrícolas para milhares de xiitas libaneses. É considerado um movimento de resistência legítimo por todo o mundo islâmico e árabe. O grupo, no entanto, é considerado uma organização terrorista pelos Estados Unidos, Argentina, Israel, Canadá e pelos Países Baixos, e o Reino Unido colocou a sua ala militar na lista de organizações terroristas banidas no país. Constituiu-se em um dos principais movimentos de combate à presença israelense no Oriente Médio, utilizando de ataques de guerrilha.

aprofundado no país, o governo federal desmobilizou o serviço em 2009. Todos os delegados do setor foram removidos, o que prejudicou as investigações. Há dois meses, VEJA teve acesso aos relatórios dessa equipe. (...) vinte militantes da Al Qaeda, do Hezbollah, do Hamas, do Grupo Islâmico Combatente Marroquino e do egípcio al-Gama'a al-Islamiyya usam ou usaram o Brasil como esconderijo, centro de logística, fonte de captação de dinheiro e planejamento de atentados. A reportagem da revista também obteve os relatórios enviados ao Brasil pelo governo dos Estados Unidos.

Esses documentos permitiram que VEJA localizasse Ali e outros quatro extremistas. Eles vivem no Brasil como se fossem cidadãos comuns. Um deles chegou a ser condenado em seu país de origem. Hesham Ahmed Mahmoud Eltrabily é apontado pelo Egito como participante da chacina de 62 turistas que visitavam as ruínas de Luxor, em 1997. Com uma ordem de prisão emitida pela Interpol, foi capturado em São Paulo, cinco anos depois. O Supremo Tribunal Federal negou sua extradição, alegando que as provas apresentadas pelo governo egípcio não eram peremptórias. Agora, o egípcio comercializa eletrônicos na Galeria Pagé, um dos centros de venda de contrabando da capital paulista. VEJA relatou o conteúdo desta reportagem aos funcionários de sua loja, mas Eltrabily não retornou os telefonemas<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> COUTINHO, Leonardo. *A Rede: O terror finca bases no Brasil*. Revista Veja. São Paulo: Editora Abril, edição 2211, ano 44, nº 14, publicada em 06/04/2011, p. 92.

### **CAPÍTULO 3 – COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO PENAL NA UE**

#### **UNIÃO EUROPÉIA – UE<sup>44</sup>**

Principal exemplo de integração internacional, a instituição da União Européia redundou em profundas modificações em todos os seus Estados-membros, que aderiram progressivamente aos tratados, num processo político e econômico.

Atualmente é composta por 27 Estados soberanos: Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia e Reino Unido.

A proposta final do tratado constitucional para a União Européia foi publicada em 18 de julho de 2003, durante a Convenção para o Futuro da Europa, e após longas negociações foi recepcionado, com algumas poucas alterações, pelo Conselho Europeu, em 18 de junho de 2004, em Bruxelas e assinado em 29 de outubro de 2004, em Roma.

Teve por principal objetivo, simplificar as inúmeras sobreposições de tratados e protocolos de cooperação já existentes entre os países membros, buscando melhorar o funcionamento do bloco, que aumentou significativamente com a entrada de 10 países do Leste Europeu.

---

<sup>44</sup> Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm) Acesso em 27 de janeiro de 2012.

E ensejou o estabelecimento das instituições da União Européia, que se caracterizam como organismos políticos e instituições em benefício dos quais os Estados-membros renunciam parte dos seus poderes e soberania, e que tomam determinadas decisões e ações institucionais, de aceitação, cumprimento e respeito obrigatórios a todos os órgãos nacionais de cada país do bloco. Todavia, cabe ressaltar que as regras e procedimentos que guiam as instituições são definidas em acordos tratados pelo Conselho Europeu, posteriormente ratificados pelos parlamentos de cada Nação.

Importante alteração no panorama político da região, provocada pelo estabelecimento da UE, foi a criação do *Espaço Schengen*, numa política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários, sem a necessidade de apresentação de passaporte. Em 1999 a convenção de Schengen passou a integrar o quadro institucional e jurídico da UE, transformando-se em condição para adesão à União. Apesar de não haver mais controles de fronteira referentes ao Espaço Schengen, os mesmos podem ser reativados a qualquer tempo caso haja necessidade para a manutenção da ordem pública ou da segurança nacional do Estado.

No universo jurídico internacional, toda esta movimentação gerou o que hoje se chama *Direito da União Européia* que, conforme as lições de José Caramelo Gomes, substituiu a expressão Direito Comunitário que era empregada nos planos curriculares das Licenciaturas em Direito na Universidade Portuguesa. De uma forma simples buscou-se acomodar na designação o que parecia corresponder ao ideário coletivo, de que a União Européia sucedeu a Comunidade Européia<sup>45</sup>.

## **O CRIME ORGANIZADO E A POLÍTICA DE SEGURANÇA DA UE**

Em 1998 o Conselho Europeu adotou uma resolução através da qual indicou a política geral da UE para o combate ao crime organizado, estabelecendo uma estratégia global. Foram instados a participar do debate a sociedade civil, grupos de interesse e a comunidade empresarial, buscando unir esforços para prevenir a criminalidade organizada, avaliar as medidas de prevenção já adotadas e analisar os resultados. A Comissão Européia e a Interpol foram chamados a preparar um relatório até ao final de 2000, contendo as novas propostas de prevenção ao crime organizado. Em maio daquele ano o documento foi publicado no *Official Journal: The Prevention and Control of Organised Crime. A European Union Strategy for the Beginning of the*

<sup>45</sup> GOMES, José Caramelo. *Lições de direito da União Européia*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 45.

*New Millennium*, onde foram incorporadas 39 recomendações, construídas sobre as medidas e iniciativas que tinham sido anunciadas em todos os planos mencionados anteriormente<sup>46</sup>.

As propostas foram trabalhadas com mais detalhe em várias áreas, dentre as quais: a) Melhoria dos relatórios anuais sobre o crime organizado na União Europeia; b) Intensificação na cooperação entre os Estados-membros na investigação do crime organizado, melhorando a troca de informações; c) Reforço na posição da Europol; d) Disseminação da experiência de métodos especiais de investigação; e e) Introdução de um programa de proteção a testemunhas. Um elemento novo foi a ênfase dada ao reforço da cooperação com países de fora da União Europeia, nomeadamente os países que desejam aderir à UE, e com outras instituições internacionais, como o Conselho da Europa e das Nações Unidas<sup>47</sup>.

Os autores do relatório acreditam que ainda há muito a ser feito em algumas áreas, como em relação à análise da criminalidade organizada na União Europeia, a triagem de pessoas e empresas em processos de concurso, a conexão entre o crime organizado e terrorismo (particularmente no que atine ao financiamento do terrorismo), o uso de poderes de investigação e técnicas de investigação transfronteiriças, bem como a proteção de testemunhas<sup>48</sup>.

Claramente, se a União Europeia quer fazer progressos nessas áreas, será necessária a realização de estudos de Direito Comparado sobre normas legais nacionais, relativas ao combate criminal e contra o crime organizado, dentro e entre os Estados-Membros, bem como da investigação empírica para o efeito real destes regulamentos e dos órgãos que estão envolvidos na sua implementação<sup>49</sup>.

August Reinisch, professor de Direito Internacional e Europeu na Universidade de Vienna, ensina que em um nível regional, a participação na luta contra o terrorismo mostrou ser um desafio para a UE, sobretudo no tocante a questões técnicas e legais. Politicamente, não há dúvida de que a UE sempre esteve disposta a apoiar as medidas decididas pelo Conselho de Segurança da ONU, cuja maioria se refere ao campo da matéria de Justiça e Polícia, onde a UE só lentamente atinge poderes de acordo com a arquitetura complicada do seu tratado de criação. A alocação de competências fixada no tratado, no tocante à Justiça e aos assuntos internos, concebe

<sup>46</sup> FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia. *The Initiatives of The European Union and the Council of Europe in FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 2004, p. 635.

<sup>47</sup> FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia. Op. cit., p. 636.

<sup>48</sup> FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia. Idem.

<sup>49</sup> FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia. Ibidem.

poderes moderados à UE para o combate ao terrorismo. Por outro lado, a consciência da necessidade deste combate em nível europeu não é nova para a UE, eis que a luta contra o terrorismo é uma das áreas da política intergovernamental desde o Tratado de Maastricht, celebrado em 1992<sup>50</sup>.

O Tratado de Maastricht foi incorporado pelo Tratado de Lisboa, que em 2009 consolidou a UE, e a política externa e de segurança foi fomentada pelo redefinido Tratado de Amsterdã, que estabeleceu as diretrizes da cooperação judiciária e política em matéria Penal. Originalmente em seu artigo 29 introduziu uma menção expressa ao combate do terrorismo, ensejando aos Estados membros a adoção de procedimentos comuns, visando uma luta coordenada. Neste universo foi instituída a Oficina Européia de Polícia – EUROPOL<sup>51</sup>, cujo convênio passou a vigorar em outubro de 1998, com o intuito de controlar e coordenar a cooperação policial em matéria de terrorismo.

Reinisch identificou que o artigo 29 do referido tratado possui três áreas específicas de concentração da cooperação: 1) Cooperação estreita entre forças policiais, autoridades alfandegárias e outras autoridades competentes, incluindo a Europol; 2) Cooperação mais estreita entre as autoridades judiciárias e outras autoridades competentes dos Estados membros; 3) Aproximação, quando necessária, das normas de Direito Penal<sup>52</sup>.

Peter Stelfox, Superintendente-Chefe de Investigações da Polícia de Manchester, ao tratar da perspectiva policial no combate aos crimes transnacionais, salienta que deve haver uma concentração das atividades de policiamento nesta área, em detrimento das estruturas formais e das disposições legais que cercam o tema. Justifica esta abordagem afirmando que as estruturas organizacionais formais e legais, em si, não revelam adequadamente a natureza das estratégias que a polícia usa, eis que conceitua “policiamento” não pela forma como a polícia está organizado ou com o que poderia ou deveria fazer, mas sim por suas efetivas ações<sup>53</sup>.

Os mecanismos para a abordagem da redução de crimes já estão, em grande parte, sedimentados em consequência da adoção da resolução de problemas, e com a introdução do Modelo de Inteligência Nacional. Entretanto, para serem eficazes, essas medidas precisam estar vinculadas a incentivos que encorajem os gestores locais para

<sup>50</sup> REINISCH, August. “*The action of the European Union to Combat International Terrorism*” in BIANCHI, Andrea (edited by). *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*. Portland: Hart Publishing, 2004, p. 121.

<sup>51</sup> Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/> Acesso em 27 de janeiro de 2012.

<sup>52</sup> REINISCH, August. Op. cit., p. 121.

<sup>53</sup> STELFOX, Peter. “*Transnational organised crime: a police perspective*” in EDWARDS, Adam & GILL, Peter (edited by). *Transnational Organised Crime: Perspectives on global security*. London and New York: Routledge, 2003, p. 114.

usá-las, e a métodos de comunicação em tempo real que permitam que os oficiais de polícia cooperem com outros, que já tem algum *know-how* em um determinado problema envolvendo o crime organizado<sup>54</sup>.

Neste contexto, evidencia-se a EUROJUST, organismo da UE que tem por objetivo auxiliar investigadores e promotores de justiça em todo o bloco a trabalhar em conjunto na luta contra a criminalidade, desempenhando um papel fundamental no intercâmbio de informação e na extradição<sup>55</sup>.

Também de especial importância, a Agência Europeia de Defesa – AED<sup>56</sup> é um outro organismo da UE que visa ajudar a promover a coerência, em lugar da fragmentação, na capacidade de defesa e segurança da Europa, inclusive no que diz respeito a armamentos e equipamentos, investigação e operações.

Entretanto, em que pese o fomento e criação de inúmeros organismos visando a consolidação da política da segurança da UE, Ocampo salienta que com uma União Européia destituída de personalidade jurídica e com uma política externa de segurança intergovernamental não se conseguiu avançar como o esperado, especialmente por conta da *reticência de alguns Estados membros a continuar delegando competências soberanas, consideradas transcendentais e inerentes à própria razão de ser do Estado-Nação, em sua concepção tradicional*<sup>57</sup>.

Diante desta natural dificuldade na adequação dos interesses entre os países, foi incorporada, pelo Tratado de Amsterdã, a chamada cooperação *reforçada*, um mecanismo de flexibilidade que permite que alguns membros avancem mais rapidamente que outros, sem criar impecilhos ao processo geral de cooperação policial e judiciária<sup>58</sup>.

## EXPERIÊNCIA FRANCESA

Entre os anos de 1998 e 2003, o Conselho Europeu publicou uma série de estudos das melhores práticas sobre medidas efetivas para combater o crime organizado, corrupção e lavagem de dinheiro, no programa de cooperação técnica denominado *Octopus Programme*.

<sup>54</sup> STELFOX, Peter. Op. cit., p. 124 e 125.

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.eurojust.europa.eu/> Acesso em 27 de janeiro de 2012.

<sup>56</sup> Disponível em: <http://www.eda.europa.eu/> Acesso em 27 de janeiro de 2012.

<sup>57</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. Op. cit. p. 333.

<sup>58</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. Op. cit. p. 354.

O estudo apontou para o processo de globalização como fomentador da integração entre diversas economias locais, regionais e nacionais, e da liberação na circulação de pessoas, bens e serviços. Todavia, este processo foi acompanhado de um incremento nos crimes transnacionais, delineando a necessidade de cooperação e integração entre as organizações policiais, visando a desarticulação dos grupos criminosos e a coleta de evidências requeridas pelos sistemas judiciais<sup>59</sup>.

A organização da pesquisa optou por analisar três países, a Slovênia, Finlândia e França, que foram selecionados por três razões: serem particularmente familiarizados com os obstáculos específicos para o policiamento através das fronteiras nacionais; tiveram problemas por causa das atividades ilegais de grupos criminosos organizados que operam a nível Transnacional; e têm diferentes sistemas jurídicos e institucionais, sugerindo formas distintas que podem ser escolhidas para organizar a cooperação transfronteiriça<sup>60</sup>.

A França é um dos mais extensos países da Europa, com uma área de 546.000 km<sup>2</sup> e uma população e aproximadamente 60 milhões de habitantes, possuindo uma estrutura altamente centralizada, englobando variados organismos policiais que se concentram em nível nacional<sup>61</sup>.

Signatária do Acordo Schengen desde 1985, tem longa tradição de cooperação em matéria criminal, tanto com os países vizinhos, quanto com outras nações, que foi sendo fortalecida com o passar dos anos, através de acordos bi e multilaterais. Para ilustrar, a central conjunta da polícia e cooperação aduaneira franco-alemã (CCPD) tem suas bases formais no Acordo Schengen, e em sua posterior convenção de implementação, sendo que em 1997 os governos Francês e Alemão assinaram o Acordo Mondorf, visando uma maior aproximação nas matérias referentes à segurança interna e aduaneira. O referido tratado é composto por três partes: a primeira estabelece a CCPD, define suas atribuições, estrutura e composição; a segunda trata diretamente das missões operacionais de cooperação entre os serviços vizinhos; e a terceira diz respeito ao regime geral da cooperação<sup>62</sup>.

Na prática, a cooperação transfronteiriça francesa é definida em dois níveis, regional e nacional, sendo este último de especial interesse ao tema abordado, pois diz

---

<sup>59</sup> COUNCIL OF EUROPE. *Combating organized crime: Best-practice surveys of the Council of Europe*. Reports by the Committee of Experts on Criminal Law and Criminological Aspects of Organised Crime (PC-CO) (1997-2000) and the Group of Specialists on Criminal Law and Criminological Aspects of Organised Crime (PC-S-CO) (2000-2003). Council of Europe Publishing, 2004, p. 145.

<sup>60</sup> COUNCIL OF EUROPE. Op. cit., p. 146.

<sup>61</sup> COUNCIL OF EUROPE. Op. cit., p. 147 e 148.

<sup>62</sup> COUNCIL OF EUROPE. Op. cit., p. 151 e 152.



respeito à estruturação delineada pelo Acordo Schengen, pela Europol e pela Interpol. Mas a França conta ainda com a International Technical Police Co-operation Service – SCTIP, que integra a Direção Geral da Polícia Nacional e é composta de um serviço central em Paris, e de 56 delegações permanentes no exterior, principalmente na Europa e na África, com menor extensão na América e na Ásia. Estas delegações são comandadas por um adido policial, que cobre um ou vários países e é responsável perante o embaixador. A SCTIP opera com aproximadamente 360 oficiais de polícia, em mais de 80 países, não sendo uma unidade especialmente destinada ao combate direto da criminalidade, mas à implementação da política externa francesa, nos termos da segurança interna, tendo os seus delegados o poder de sugerir e executar os programas de cooperação e assistência da comunidade francesa no país interessado<sup>63</sup>.

De forma peremptória, o estudo concluiu e definiu quais são os gargalos da cooperação transfronteiriça, enumerando a ausência de marcos legais, o risco de violar a soberania de países vizinhos e a diversidade normativa. Por outro lado, indicou quais seriam as melhores práticas, apontando a criação de canais para o intercâmbio transfronteiriço de informações, o estabelecimento de acordos formais e de redes pessoais informais, a cooperação em diversos níveis e a combinação da cooperação transfronteiriça e interagencial<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> COUNCIL OF EUROPE. Op. cit., p. 157.

<sup>64</sup> COUNCIL OF EUROPE. Op. cit., p. 164 a 167.

## CONCLUSÃO

As constantes mudanças no panorama mundial, consequência inexorável do processo de globalização, efetivamente exigem uma alteração na postura dos Estados no tocante ao combate à criminalidade organizada. Esta, em sua essência e natureza, se antes tinha suas atividades limitadas geograficamente, agora já não encontra quaisquer obstáculos e se ramifica, estendendo seu tentáculos para além do horizonte.

Facilitada por uma rede mundial que encurta, ou mesmo faz desaparecer por completo as distâncias físicas, a atividade criminosa organizada se espalha como um vírus social, chegando mesmo a encontrar indivíduos solidários que colaboram com sua consolidação em determinado local, seja por ação, seja por omissão.

Inúmeros entraves formais, culturais, jurídicos e políticos, que advém dos costumes e tradições de uma Nação emperram a atuação estatal preventiva e repressiva, colaborando decisivamente para esta crescente proliferação das organizações criminosas transnacionais. Com efeito, é somente através da cooperação ou da integração que esta disparidade de forças pode diminuir.

A busca de auxílio mútuo entre os Estados para o bom exercício da sua atividade jurisdicional vem sendo fomentada pelo crescimento da movimentação de pessoas, bens, serviços e informações entre as fronteiras. É através da cooperação

jurídica internacional que um Estado solicita a outro a execução de uma decisão, ou mesmo que profira decisão própria sobre um litígio que se encontra em seu território<sup>65</sup>.

No Brasil, conforme os mais recentes acordos ratificados pelo país, esta cooperação pode ser solicitada pela autoridade que conduz a investigação, o inquérito, a ação penal, ou outro procedimento relacionado com a solicitação. E, salvo disposição em contrário prevista no tratado, a legitimidade para a solicitação é determinada pela lei do Estado requerente<sup>66</sup>.

Por sua maior simplicidade técnica e prática, a cooperação internacional vem sendo o recurso mais utilizado na busca destes objetivos. Todavia, através da integração transnacional estas metas, todas, seriam mais robusta e eficazmente alcançadas, pois corresponderiam ao interesse direto dos países envolvidos, que entrelaçariam suas estratégias e agiriam numa mesma sintonia.

Efetivamente um processo de integração enseja maior engenho e complexidade se comparado à simples cooperação transfronteiriça, por assim exigir a relativização da soberania. Entretanto, há que se considerar que alinhavados pelos mesmos interesses os Estados integrados em verdade não estariam derogando-se deste poder inerente à sua existência, mas tão somente o equalizando conforme os objetivos maiores, a busca do interesse social, adotando os mesmos procedimentos e políticas.

Na linha de Granillo Ocampo:

Esses grandes atores da sociedade internacional de nosso tempo, denominados “Estados-Nação” ou simplesmente “Estados”, não são categorias políticas e/ou jurídicas imutáveis, e sim estruturas que se foram formando ao longo da transformação histórica. Isso significa que nem sempre se lhes reconheceu uma estrutura única, já que sua definição e os elementos que os caracterizam têm sempre sido resultado de circunstâncias políticas, sociais e religiosas que se desenvolveram ao longo de um extenso período da história da humanidade...<sup>67</sup>

A constitucionalização dos tratados e acordos internacionais por um país que se integra a um grupo de interesses homogêneos e que pactua a adoção de medidas e procedimentos em determinada matéria, ainda que peculiar, mas de alto e relevante interesse, se envolve em um legítimo processo de integração, sem que isso corresponda uma violação à soberania.

<sup>65</sup> SAADI, Ricardo Andrade e BEZERRA, Camila Colares (org.). *Cartilha cooperação jurídica internacional em matéria penal*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, 2012, p. 07.

<sup>66</sup> SAADI, Ricardo Andrade e BEZERRA, Camila Colares (org.). Op. cit. p. 14.

<sup>67</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. Op. cit. p. 37.

Assim posto, o que efetivamente se espera para que ocorra uma verdadeira integração internacional, em matéria penal, é a mudança dos dogmas estatais e sociais, combustível de todas as alterações históricas havidas na humanidade, que repercute na adequação normativa das Nações envolvidas.

## **BIBLIOGRAFIA\***

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio.  
1995 *Dicionário jurídico brasileiro*.  
São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 8ª edição, 1466 p.
- ANZIT GUERRERO, Ramiro.  
2009 “*Terrorismo y contraterrorismo*” in *Cooperación penal internacional: en la era del terrorismo*.  
Buenos Aires: Lajouane, 160 pp.
- BAUMAN, Zygmunt.  
1999 *Globalização: As consequências humanas*.  
Rio de Janeiro: Zahar (tr. Marcus Penchel), 145 p.  
2007 *Tempos Líquidos*.  
Rio de Janeiro: Zahar (tr. Carlos Alberto Medeiros), 119 p.
- BOBBIO, Norberto.  
1998 *Dicionário de política*,  
Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª edição (tr. Carmen C. Varriale et al), 1330 p.
- CASSESE, Antonio.  
2004 “*Terrorism as an International Crime*” in BIANCHI, Andrea (edited by). *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*.  
Portland: Hart Publishing, 549 p.
- DALLARI, Dalmo de Abreu.  
1998 *Elementos de teoria geral do Estado*.  
São Paulo: Saraiva, 2ª edição, 110 p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et al.

- 2010 *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo.*  
São Paulo: Atlas, 411 p.
- FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia.  
2004 *The Initiatives of The European Union and the Council of Europe in*  
FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in*  
*Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European*  
*Union and Beyond.*  
Dordrecht: Springer, 1074 p.
- GOMES, José Caramelo.  
2009 *Lições de direito da União Européia.*  
Coimbra: Almedina, 302 p.
- HOBBS, Dick.  
2004 *“The Nature and Representation of Organised Crime in the United*  
*Kingdom”* in FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in*  
*Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and*  
*Beyond.*  
Dordrecht: Springer, 1074 p.
- HOBSBAWM, Eric.  
2007 *Globalização, democracia e terrorismo.*  
São Paulo: Companhia das letras (tr. José Viegas), 182 pp.
- IANNI, Octavio.  
2011 *A sociedade global.*  
Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 14ª edição, 191 p.
- JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano.  
2009 *O direito penal internacional.*  
Belo Horizonte: Eitora Del Rey, 148 p.
- KLEEMANS, Edward.  
2004 *“Crossing boards: Organised Crime in the Netherlands”* in  
FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in*  
*Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European*  
*Union and Beyond.*  
Dordrecht: Springer, 1074 p.
- LALAM, Nacer.  
2004 *“How organized is Organised Crime in France?”* in FIJNAUT,  
Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in Europe:*  
*Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and*  
*Beyond.*  
Dordrecht: Springer, 1074 p.
- OCAMPO, Raúl Granillo.  
2009 *Direito internacional público da integração.*  
Rio de Janeiro: Elsevier (tr. Sérgio Duarte), 597 p.
- PAOLI, Letizia.

2004 “*Organised crime in Italy: Mafia and Illegal Markets – Exception and Normality*” in FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 1074 p.

PRADO, Luiz Regis.

2011 *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 5ª edição, 127 p.

REINISCH, August.

2004 “*The action of the European Union to Combat International Terrorism*” in BIANCHI, Andrea (edited by). *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*. Portland: Hart Publishing, 549 p.

SAADI, Ricardo Andrade e BEZERRA, Camila Colares (org.)

2012 *Cartilha cooperação jurídica internacional em matéria penal*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, 28 p.

SHELLEY, Louise.

2004 “*Contemporary Russian Organised Crime: Embedded in Russian Society*” in FIJNAUT, Cyrille & PAOLI, Letizia (edited by). *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 1074 p.

STELFOX, Peter.

2003 “*Transnational organised crime: a police perspective*” in EDWARDS, Adam & GILL, Peter (edited by). *Transnacional Organised Crime: Perspectives on global security*. London and New York: Routledge, 290 p.

## PERIÓDICOS

REVISTA VEJA

São Paulo: Editora Abril, edição nº 2.211 (ano 44 – nº 14), publicada em 06 de abril de 2011.

UNITED NATIONS

General Assembly – A/RES/55/25

COUNCIL OF EUROPE

*Combating organized crime: Best-practice surveys of the Council of Europe*. Reports by the Committee of Experts on Criminal Law and Criminological Aspects of Organised Crime (PC-CO) (1997-2000) and the Group of Specialists on Criminal Law and Criminological Aspects of Organised Crime (PC-S-CO) (2000-2003). Council of Europe Publishing, 2004.

## SITIOS VIRTUAIS

AGÊNCIA EUROPÉIA DE DEFESA – AED

<http://www.eda.europa.eu/>

CORTE PENAL INTERNACIONAL – CPI

<http://www.icc-cpi.int/>

SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA – EUROPOL

<https://www.europol.europa.eu/>

UNIÃO EUROPÉIA – UE

[http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)

\* As referências e informações contidas nas notas de rodapé, não pertinentes às obras bibliográficas elencadas, foram obtidas através de pesquisas e consultas a enciclopédias e fontes livres do conhecimento, em especial as disponíveis na rede mundial de computadores, como: <http://www.britannica.com>, <http://www.newworldencyclopedia.org>, <http://www.encyclopedia.com>, <http://www.wikipedia.org> e <http://www.infopedia.pt>.