

JOSÉ MANUEL PUREZA  
JOSÉ JUSTE RUIZ  
(COORDS.)

IMPRESA DA  
UNIVERSIDADE  
DE COIMBRA  
COIMBRA  
UNIVERSITY  
PRESS

# OS ESTADOS E A ORDEM INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

ATAS DO V ENCONTRO LUSO-ESPANHOL DE  
PROFESSORES DE DIREITO INTERNACIONAL E  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**FRAGILIDADE DO ESTADO FACE AO CRIME  
ORGANIZADO. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL  
– UMA PERSPETIVA NORMATIVA**

**Daniel Tavares da Silva**

## **Introdução**

A diversidade legislativa dos Estados na regulação das áreas mais vulneráveis ao crime organizado e económico-financeiro (CO), como o sector bancário, o financeiro e o sistema fiscal, fragiliza o combate isolado por cada Estado a esta criminalidade que ameaça os Estados, a paz e a segurança internacional.

Aumentam esta debilidade a globalização e as novas tecnologias que, servindo simultaneamente o progresso e o crime, são utilizadas pelo CO para a prática dos mais variados tipos de ilícitos, para o branqueamento das respectivas vantagens, para a ocultação dos respectivos autores e rapidez da sua circulação (Braz, 2010: 331) <sup>1</sup>.

Esta realidade, agravada pela ligação entre o CO e o terrorismo, reclama o reforço de uma cooperação internacional capaz de suplantar as limitações de cada Estado através de uma actuação integrada, multidisciplinar e conjunta.

---

<sup>1</sup> *Cfr.* o Plano de Acção contra a Criminalidade Organizada adoptado em 1997.04.28 pelo Conselho da União Europeia (JO C 251 de 1997.08.15).

Abordaremos, no âmbito da cooperação internacional multilateral e regional, alguns dos principais normativos internacionais relativos à prevenção e repressão do CO celebrados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), do Conselho da Europa e da União Europeia (UE), registando de forma sucinta a participação de Portugal nesse esforço de cooperação.

### **ONU: Cooperação genérica e sectorial: vida e dignidade humana, armas, terrorismo, narcotráfico e branqueamento**

Iniciaremos a abordagem da cooperação internacional para a prevenção e combate ao CO referindo a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional (Convenção de Palermo)<sup>2</sup> na qual os Estados se obrigam a punir a participação num grupo criminoso organizado<sup>3</sup>, a combater e punir o branqueamento e a corrupção<sup>4</sup>, referindo a cooperação judicial, o auxílio judiciário mútuo e investigações conjuntas<sup>5</sup>, a perda de produtos de crime, as regras sobre jurisdição e extradição e a transferência de processos penais e de condenados.

Cabe salientar a importância da Interpol, Organização Internacional de Cooperação Policial, enquanto instrumento de cooperação internacional no combate à criminalidade mais grave, especialmente na troca de informações sobre processos e localização de pessoas<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Constitui a principal Convenção Internacional dedicada ao combate ao CO.

<sup>3</sup> Artigo 5º. Define (artigo 2º) Grupo Criminoso Organizado como um conjunto de 3 ou mais pessoas, estruturado, estável e actuando concertadamente para a obtenção de benefícios através da prática de um mais crimes.

<sup>4</sup> Artigos 6º a 9º.

<sup>5</sup> *Cfr.* artigos 11º a 21º, 26º, 27º e 32º.

<sup>6</sup> Criada em 1956. Tem sede em Lyon e mais de 180 países membros.

No que se refere aos crimes praticados pela organização criminosa (OC) ou associação criminosa (AC) contra a *vida e a dignidade da pessoa humana*, destacamos o tráfico de pessoas e de órgãos, a imigração ilegal, a exploração sexual e de mão-de-obra, a prostituição infantil, o sequestro, resgate e a tomada de reféns.

O combate a tais crimes motivou, conforme o artigo 37º da Convenção de Palermo, a elaboração de dois Protocolos Adicionais à mesma Convenção, sendo um relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, dedicado especialmente à cooperação nos domínios da prevenção do tráfico humano<sup>7</sup>, e outro relativo ao Tráfico Ilícito de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, que aborda particularmente a protecção, assistência e regresso de migrantes objecto de tráfico ilícito<sup>8</sup>, referindo-se em ambos a troca de informações, medidas nas fronteiras, segurança, controlo de pessoas, de documentos e sua validade.

Acerca do tráfico de armas, o Protocolo Adicional à Convenção de Palermo relativo ao Fabrico e Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Partes Componentes e Munições refere a criminalização do fabrico e tráfico ilícitos e a sua perda de armas e componentes, fomentando a cooperação internacional nos domínios da informação, prevenção, formação e assistência técnica<sup>9</sup>.

Acerca do *terrorismo*, cuja gravidade sustenta debate sobre a dificuldade de poder ser considerado como um crime contra a

---

<sup>7</sup> Artigos 9º, 10º, 11º, 12º, 13º e 15.

<sup>8</sup> Artigos 10º a 18º e 20º. Registamos ainda a Convenção da ONU relativa à Escravatura e Tráfico de Pessoas de Genebra em 1926.09.25, (Diário do Governo I, nº 1, de 1929.01.02) alterada por Protocolo de 1953.12.07 e desenvolvida pela Convenção Suplementar Relativa à Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura de 1956.09.07, a Convenção da ONU para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem de 1950.03.21. Diário da República (DR) I-A, nº 233, de 1991.10.10, e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989.11.20. (DR I, nº 211, 1.º suplemento, de 1990.09.12).

<sup>9</sup> *Cfr.* artigos 5º, 6, 12º a 16º.

humanidade e incluído na competência do Tribunal Penal Internacional (TPI)<sup>10</sup> (Garapon, 2004: 127-131), (Gouveia, 2008: 284-288), (Machado, 2013: 477-478), referimos a Convenção da ONU para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba<sup>11</sup> e a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento ao Terrorismo que aborda a cooperação internacional sobre congelamento de fundos, investigações sobre suspeitos e sua extradição, o branqueamento, o sigilo bancário e as comunicações<sup>12</sup>.

Entre as iniciativas internacionais para a repressão ao *narcotráfico*, que também suscita debate sobre a sua eventual inclusão na competência do Tribunal Penal Internacional (DELGADO, 1996: 573), (Gouveia, 2008: 288), salientamos a Conferência de Shangai de 1909, a Conferência Internacional do Ópio de Haia de 1911 e as Conferências de Genebra e de Bangkok entre 1924 e 1935.

A complexa organização do narcotráfico exige que o seu combate assente numa eficaz cooperação internacional baseada na partilha de informações e de actuações de forma a evitar o insucesso de acções individuais como algumas de iniciativa dos Estados Unidos da América (Delgado, 1996: 548-569), (Rocha, 2010: 37-43), atendendo a que o seu sucesso depende da vigilância e investigação de vários Estados, como acontece, por exemplo, no recurso às *entregas controladas*.

Assim, na Convenção Única das Nações Unidas sobre Estupefacientes de 1961<sup>13</sup> alterada pelo Protocolo de Emenda de 1972<sup>14</sup>, os Estados comprometem-se com o auxílio mútuo e cooperação pelas vias mais rápidas *“estritamente entre si e com as organizações internacionais (...) a fim de conduzirem uma luta coordenada contra o tráfico*

---

<sup>10</sup> Artigo 5º/1/b do Estatuto do TPI.

<sup>11</sup> De 1997.12.15. (DR I-A, nº 145, de 2001.06.25).

<sup>12</sup> Artigos 8º a 12º, 16º, 18º, 19º, 24º.

<sup>13</sup> De 1961.03.30. Promulgado pelo Decreto-Lei 435/70, de 12/9, do Presidente da República.

<sup>14</sup> De 1072.03.05. Promulgado pelo Decreto do PR 161/78, de 10/11

*ilícito*<sup>15</sup>, reforçando esse propósito na Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 21 de fevereiro de 1971<sup>16</sup>.

A cooperação internacional assume particular relevo na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas de 1988 que aborda, designadamente, a criminalização do narcotráfico, o branqueamento e a perda de bens, a informação e fiscalização e as regras de competências<sup>17</sup> bem como a questão controversa da inversão do ónus da prova quanto à origem lícita de bens (Santos, 2001: 91)<sup>18</sup>.

No domínio da cooperação internacional, esta Convenção considera que os Estados devem envolver-se colectiva e coordenadamente no combate ao narcotráfico intensificando meios jurídicos eficazes de cooperação em matéria penal<sup>19</sup> e celebrando acordos bilaterais de extradição. Esta Convenção contém ainda normas sobre o auxílio judiciário, procedimentos criminais e sua transmissão, testemunhos, sigilo bancário e prevenção<sup>20</sup>, assistência aos Estado de trânsito<sup>21</sup> e entregas controladas<sup>22</sup>.

O artigo 17º é dedicado ao *tráfico ilícito por mar*, preceito com particular interesse para Portugal devido à sua grande extensão costeira, aconselhando os Estados a celebrarem protocolos regionais e bilaterais<sup>23</sup>.

---

<sup>15</sup> Artigo 35/c/d/.

<sup>16</sup> Cfr. artigo 21/d/e).

<sup>17</sup> Cfr. artigos 3º, 4º, 5º 12º a 14º. O artigo 49º do Decreto-Lei 15/93, de 22/1, cumpre o disposto no artigo 4º desta Convenção.

<sup>18</sup> Artigo 5º/7.

<sup>19</sup> Preâmbulo e artigo 2º.

<sup>20</sup> Artigos 7º, 8º e 9º.

<sup>21</sup> Artigo 10º. São os Estados nos quais os estupefacientes transitam, sem constituírem a origem ou destino (artigo 1º/u).

<sup>22</sup> De acordo com os artigos 1º/g e 11º, a expressão designa a circulação de drogas através de um ou vários Estados, sob a vigilância das autoridades, com o objetivo de identificar as pessoas envolvidas.

<sup>23</sup> Nº 9.

Referimos ainda a Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar de 1982 que aborda a repressão do tráfico ilícito de droga por mar<sup>24</sup>.

### **Conselho da Europa: Tráfico de pessoas, de droga, corrupção, branqueamento, cibercrime, terrorismo**

No âmbito do Conselho da Europa salientamos a Convenção relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos que aborda a cooperação internacional e troca de informações e as medidas relativas a pessoas ameaçadas ou desaparecidas<sup>25</sup>.

Relativamente a outros sectores, salientamos a Convenção Penal sobre a Corrupção que refere a cooperação internacional sobre extradição, comunicação e informações<sup>26</sup>, a Convenção relativa ao Branqueamento, Detecção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime e ao Financiamento do Terrorismo que dedica à cooperação internacional 34 dos seus 55 preceitos, *v.g.* quanto à investigação, ao sigilo bancário, à informação financeira e transacções suspeitas e à perda de instrumentos do crime e de bens e produtos<sup>27</sup>.

Prosseguindo, referimos a Convenção sobre o Cibercrime que apela à cooperação em domínios como extradição, informação, auxílio judiciário, conservação de dados informáticos, sua interceção, divulgação e acesso transfronteiriço, criminalização<sup>28</sup>, e a Convenção

---

<sup>24</sup> Artigo 108°.

<sup>25</sup> Artigos 32 a 34°

<sup>26</sup> Artigos 21°, e 25° a 31°.

<sup>27</sup> Cooperação Internacional: Artigos 15° a 48°. A sua antecessora, de 1990.11.08 (DR I-A, nº 287, de 1997.12.13) considerou o combate ao branqueamento *cada vez mais um problema internacional*.

<sup>28</sup> *Cfr.* artigos e 2° a 10° (criminalização) e 23 ss. (cooperação internacional).

Europeia para a Repressão do Terrorismo que refere a entreajudada judiciária em matéria penal<sup>29</sup>.

### **União Europeia: Criminalidade grave: Tráfico de pessoas, branqueamento, narcotráfico, cibercrime, tráfico de armas, terrorismo**

Por seu lado, a União Europeia dedica no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) particular atenção à cooperação judiciária em matéria penal<sup>30</sup> e à cooperação policial<sup>31</sup>, permitindo a fixação de regras mínimas sobre os crimes de maior gravidade e de natureza transfronteiriça, respectivas sanções e medidas de combate<sup>32</sup>.

Aquele Tratado refere também a *Eurojust-União Europeia de Cooperação Judiciária* relativa à cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros (EEMM) na investigação e acção penal da criminalidade mais grave que afecte dois ou mais Estados<sup>33</sup>, com base em operações e informações das autoridades dos EEMM e da Europol<sup>34</sup>. A Eurojust foi criada pela Decisão do Conselho 2002/187/JAI<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> Artigo 8º.

<sup>30</sup> Artigos 82º a 86º

<sup>31</sup> Artigos 87º a 89º

<sup>32</sup> Artigo 83º. Entre os crimes usuais do CO previstos neste preceito consta o terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada. O artigo 84º aborda o apoio aos EEMM na prevenção da criminalidade.

<sup>33</sup> Artigo 3º. Como a criminalidade organizada transnacional, terrorismo, tráfico humano, narcotráfico, branqueamento, crimes informáticos e contra o ambiente.

<sup>34</sup> Artigo 85º. O artigo 71º TFUE cria no Conselho um Comité Permanente para o reforço da cooperação na segurança interna. O artigo 86º prevê a criação de uma Procuradoria Europeia para combater infrações lesivas dos interesses financeiros da União.

<sup>35</sup> De 2002.02.28. (JO L nº 63 de 2002.03.06). Prevê o acesso, conservação, segurança e tratamento de dados pessoais.



A União Europeia está atenta à luta contra o *terrorismo*, recomendando na Decisão-Quadro do Conselho 2002/475/JAI<sup>36</sup>, a cooperação entre os EEMM<sup>37</sup>.

Por outro lado, o artigo 88º do TFUE prevê a *Europol - Serviço Europeu de Polícia* com vista a apoiar e reforçar a cooperação e a eficácia da acção das autoridades policiais e judiciárias dos EEMM na prevenção e repressão da criminalidade grave, organizada e complexa que afecte dois ou mais EEMM, do terrorismo e dos crimes contra interesses comuns que justifiquem uma orientação conjunta por parte dos EEMM<sup>38</sup>.

A Convenção *Europol* está atualmente regulada pela Decisão do Conselho 2009/371/JAI do Conselho, resultando da conjugação do artigo 88º do TFUE com o texto da Convenção e respectivo anexo<sup>39</sup>, a atribuição de competências num vasto conjunto de crimes, a ser apreciados pelos serviços nacionais competentes, como os de tráfico de seres humanos e de órgãos e tecidos, de estupefacientes, de armas, de bens culturais, de antiguidades e obras de arte, de fauna e flora, de veículos furtados e de documentos falsificados, o branqueamento de capitais, a criminalidade ligada a material nuclear e radioactivo, as redes de imigração clandestina,

---

<sup>36</sup> De 2002.06.13. Alterada pela Decisão-Quadro nº 2008/919/JAI, do Conselho (JO L 164, de 2008.11.11).

<sup>37</sup> Nº 5 dos considerandos e nº 2 do artigo 9º. Determina a criminalização de participação nas organizações terroristas e a protecção às vítimas.

<sup>38</sup> Acordo e articulação das operações da Europol com as autoridades dos EEMM afectados. *Cfr.* o artigo 89º acerca da intervenção de autoridades de um EEMM no território de outro. Compete-lhe a recolha, tratamento, análise e intercâmbio das informações. Inclui equipas de investigação conjuntas (*cfr.* artigo 6º da Convenção Europol).

<sup>39</sup> *Cfr.* artigo 4º/1 e lista anexa de crimes e definições. Além de determinar as competências da Europol, fixa regras de segurança, controlo e confidencialidade das informações e dados, aborda a cooperação com Organizações Internacionais e Estados terceiros. A Convenção Europol foi inicialmente criada por Acto do Conselho de 26 de Julho de 1995 (JO C nº 316, de 1995.11.27). Após várias alterações, foi substituída pela Convenção atualmente em vigor (*Cfr.* artigos 1º, 62º e 63º).

o homicídio, o rapto, o sequestro e tomada de reféns, o racismo e xenofobia, a extorsão, a contrafacção, a falsificação de moeda e de meios de pagamento, a criminalidade informática, a corrupção, os crimes ambientais e infracções penais conexas.

Em cada EEMM existe uma unidade nacional para execução das funções da Europol que procede à transmissão de dados e informações, responde aos pedidos da Europol, existindo um agente de ligação das unidades nacionais junto da Europol com funções informação<sup>40</sup>.

Assinalamos agora a Rede Judiciária Europeia<sup>41</sup> adoptada pela Acção Comum do Conselho 98/428/JAI, de 29.6.1998, relativa à existência de pontos de contacto e peritos dos Estados da UE para facilitar a cooperação judiciária internacional<sup>42</sup> e o Mandato de Detenção Europeu definido na Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13.6.2002, destinado a cumprir uma decisão judiciária de um EEMM para detenção e entrega por outro EEMM de um suspeito ou condenado<sup>43</sup>.

Prosseguindo, cabe referir o Plano de Acção contra a Criminalidade Organizada<sup>44</sup>, que realça a cooperação na luta contra o CO com

---

<sup>40</sup> Cfr. artigos 8º e 9º.

<sup>41</sup> Cfr. artigo 85/1/c) TFUE.

<sup>42</sup> Especialmente no crime organizado, corrupção, tráfico de estupefacientes ou terrorismo.

<sup>43</sup> O Mandato é aplicável à generalidade dos crimes de competência da Europol. Cfr. artigo 2º/1/2. Entre muitos outros instrumentos comunitários de cooperação internacional, importa assinalar o OLAF *Organismo Europeu de Luta Antifraude* criado pela Decisão da Comissão 1999/352/CE, (luta contra a fraude, a corrupção e outras infracções), de 1999.04.28. (JO L 136, de 1999.05.31) e a *Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia* criada pelo Regulamento 2007/2004 do Conselho, de 2004.10.26 (JO L 349 de 2004.11.25) para garantir um controlo (de responsabilidade dos EEMM) uniforme nas fronteiras da União Europeia. Alterado pelo Regulamento pelo Regulamento (UE) 1168/2011, de 25/10 (JO L 304 de 2011.11.22).

<sup>44</sup> Cfr. também a Resolução do Conselho de 1998.12.21, de natureza programática, sobre a prevenção e combate global do CO (JO C 408, de 1998.12.29).

outros Estados como a Rússia e a Ucrânia e a aprovação pela Decisão 2004/579/CE, do Conselho, em nome da União Europeia, da *Convenção de Palermo*<sup>45</sup>.

Importante papel neste âmbito desempenha a Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho *relativa à luta contra a criminalidade organizada e à aproximação penal dos EEMM* que refere que a acção da UE deverá basear-se na Convenção de Palermo e aborda a implementação de mecanismos de informação, de prevenção e de repressão do CO<sup>46</sup> e a determinação da competência em acções criminosas envolvendo vários Estados<sup>47</sup>.

A Europa comunitária tem sido sensível à gravidade da ameaça comum que o crime organizado e o *narcotráfico* representam. Começamos por salientar a Acção Comum 98/733/JAI do Conselho<sup>48</sup> que considera que se justifica uma *abordagem comum* às associações criminosas assente na cooperação judiciária e num alargado auxílio mútuo<sup>49</sup>, enquanto que a Directiva do Conselho 91/308/CEE<sup>50</sup> alargou a cooperação às autoridades policiais relativamente ao branqueamento estreitamente ligado ao narcotráfico.

---

<sup>45</sup> *Cfr.* também as Decisões do Conselho 2006/616/CE e 2006/617/CE, de 2006.07.24, relativas à celebração em nome da Comunidade Europeia do Protocolo Adicional à Convenção de Palermo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por via terrestre, marítima e aérea (JO L 262, de 2006.09.22).

<sup>46</sup> Define o conceito de organização criminosa, determina a criminalização dos participantes, fixa requisitos mínimos para as sanções e contempla regras de cooperação e de competência para casos que envolvam vários Estados (artigos 1º, 2º, 3º e 7º). Justifica (considerando nº 7), para efeitos do princípio da subsidiariedade do artigo 5º do TUE, a intervenção comunitária.

<sup>47</sup> Respectivamente artigo 7º/2 e artigo 10º/2.

<sup>48</sup> De 1998.12.21. (JO L 351, de 1998.12.21).

<sup>49</sup> Artigo 2º/2. A Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 2002.06.13 (JO L 190, de 2002.07.18) considera o narcotráfico para aplicação do mandato de detenção europeu. *Cfr.* também a Resolução do Conselho 2004/C38, de 2003.12.17 (JO C 38, de 2004.02.12) sobre a formação de pessoal para a luta contra o tráfico de droga.

<sup>50</sup> De 1991.06.10. (JO L 166 de 1991.06.28). Circunscrevia o branqueamento essencialmente ao tráfico de estupefacientes. Revogada pela Directiva 2005/60/CE, de 26/10, que mantém as linhas fundamentais

Esta Directiva foi sucessivamente alterada pela Directiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho<sup>51</sup> que considerou que a repressão da criminalidade organizada está estreitamente relacionada com a luta contra o branqueamento de capitais, alertando para a necessidade de uma abordagem conjunta do CO, e pela Directiva 2005/60/CE do PE e do Conselho, de 26.10.2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeito de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

No que toca à cooperação internacional, este normativo reconhece expressamente a limitação de acções isoladas nacionais e comunitárias, propondo a sua articulação com acções de outras instâncias internacionais<sup>52</sup>.

As medidas de execução da Directiva 2005/60/CE constam da Directiva 2006/70/CE da Comissão, de 1.8.2006, que indica as actividades e profissões especialmente vulneráveis ao branqueamento e ao financiamento do terrorismo e respectivas obrigações<sup>53</sup>.

Embora não constituindo um organismo directamente vocacionado para o combate ao narcotráfico, o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência assume importância na transmissão de informações para a adopção de medidas globais<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> De 2001.12.04. (JO L 344 de 2001.12.28). Alarga o conceito de branqueamento e estende as obrigações de colaboração a entidades não financeiras e profissões liberais.

<sup>52</sup> Considerando nº 5. Defendendo, relativamente ao branqueamento, que se atenda às recomendações do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI-*Financial Action Task Force*) criado em 1989 pelos 7 países mais industrializados do mundo (E.U.A., Japão, R.F. da Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá) visando a actuação concertada na prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo através da vigilância dos sistemas financeiros e seus clientes transacções suspeitas. Conta com mais de 30 países. Portugal integra o GAFI desde 1990.

<sup>53</sup> Estas directivas foram transpostas para o direito nacional pela Lei 25/2008, de 05/6.

<sup>54</sup> *Cfr.* artigo 2º. Após a sua criação pelo Regulamento (CEE) 302/93 do Conselho, foi reformulado pelo Regulamento (CE) 1920/2006 do PE e do Conselho, de 2006.12.12 (JO L 376 de 27.12.2006).

Paralelamente, face à necessidade de falar a uma só voz na cena internacional e com os países terceiros, a UE adotou documentos como a Estratégia da União Europeia de Luta contra a Droga para o período 2013-2020<sup>55</sup>, visando coordenar a cooperação internacional na luta contra o narcotráfico, em especial com os países que confinam a leste com a UE, os Estados dos Balcãs, o Afeganistão e seus vizinhos, os países da América Latina, Caraíbas e Marrocos.

No âmbito dos acordos bilaterais, registamos a *Decisão do Conselho relativa à celebração de um Acordo entre a Comunidade Europeia e o Governo da República Popular da China* sobre precursores e substâncias utilizadas no fabrico ilícito de drogas e o Acordo entre a União Europeia e a República da Turquia sobre a participação no Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência.

Também a crescente dimensão do *cibercrime* preocupa a União Europeia, registando-se a Directiva 1995/46/CE do PE e do Conselho, de 24.10.95, sobre protecção, tratamento e circulação de dados pessoais, a Decisão 276/1999/CE do PE e do Conselho, de 25.1.99, acerca das formalidades, pontos de contacto, acesso a dados, intercepção de comunicações e combate aos conteúdos ilegais como a pornografia infantil, a Directiva 2002/58/CE do PE e do Conselho, de 12.7.02, sobre protecção da privacidade nas comunicações electrónicas e preservação dos dados digitais e a Decisão Quadro 2005/222/JAI, do Conselho, de 24.2.05, relativa a ataques contra sistemas de informação.

A UE está igualmente atenta ao tráfico de armas, tendo assinado em 2001 o Protocolo Adicional à Convenção de Palermo contra o Fabrico e Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, seus Componentes e Munições, havendo a registar o Regulamento (UE) 258/2012 do PE e do Conselho de 14.3.12 que, aplicando o artigo 10º do mesmo

---

<sup>55</sup> Sobre este propósito, *cf.* pontos 20 e 27.

Protocolo<sup>56</sup>, regula a exportação, importação e trânsito de armas de fogo e seus elementos. Registamos também a criação de um grupo de peritos sobre as medidas contra o tráfico ilícito de armas de fogo para salvaguardar a segurança interna da União<sup>57</sup>.

## 4. Portugal

### 4.1. Criminalidade Altamente Organizada e Associação Criminosa. Regime geral e regimes especiais de punição.

O direito português define a *criminalidade altamente organizada* como a que integra as condutas dos diversos tipos de crimes constantes do artigo 1º/*m*) do Código de Processo Penal entre os quais se integra o crime de associação criminosa<sup>58</sup>. A norma tem natureza operativa legitimando o recurso a meios reforçados na prevenção, investigação e repressão dos crimes nela previstos<sup>59</sup>.

Cumprindo o disposto no artigo 5º da Convenção de Palermo, o direito interno contempla no artigo 299º do Código Penal, com penas que variam entre 1 e 8 anos de prisão, o regime geral de punição da *associação criminosa* que visa punir o perigo acresci-

---

<sup>56</sup> O qual estabelece os requisitos gerais para os sistemas de concessão de licenças ou autorizações de exportação, importação e trânsito.

<sup>57</sup> Decisão da Comissão de 2013.04.11 (JO C 107 de 13.4.2013). *Cfr.* também a Acção Comum do Conselho, de 2002.07.12, quanto à proliferação de armas de pequeno calibre e armas ligeiras (2002/589/PESC) e os relatórios periódicos do Conselho sobre a execução de programas da União relativos à prevenção e combate ao tráfico ilegal de armas. Veja-se, a título de exemplo, o décimo sexto desses relatórios de 2014 (JO C 178, de 2014.06.12).

<sup>58</sup> Além do tráfico de pessoas, de armas e de estupefacientes, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio e branqueamento.

<sup>59</sup> Como a quebra de sigilo bancário, o recurso a acções encobertas e o registo de voz e imagem previstos na Lei 5/2002, de 11/01 e na Lei 101/2001, de 25/8.

do pela actuação comum (Gonçalves, 2004: 908) resultante de um processo de formação de vontade colectiva (Albuquerque, 2011)<sup>60</sup>.

Constituem regimes especiais de punição da AC, geralmente punidos com penas superiores às do regime geral, os relativos às associações destinadas aos crimes de *tráfico de estupefacientes* e de *branqueamento dos bens nele originados* (artigo 28º do Decreto-Lei 15/93, de 22/01)<sup>61</sup>, às associações para a prática de *crimes tributários* (artigo 89º da Lei 15/2001, de 05/6) às associações para a prática de *crimes de auxílio à imigração ilegal* (artigo 184º da Lei 23/2007, de 04/7), às associações para a prática de *crimes contra a verdade desportiva* (artigo 11º da Lei 50/2007, de 31/8) e às *associações* ou *organizações terroristas* (artigo 2º/2 da Lei 52/2003, de 22/8).

#### 4.2 Normas gerais da cooperação e legislação avulsa

Portugal está empenhado na cooperação internacional na luta contra o CO sendo parte nas Convenções que ratificou<sup>62</sup>.

Começamos por referir a Lei 144/99, de 31 de Agosto, que constituiu o regime da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal que regula a reciprocidade, requisitos e tramitação dos pedidos, entrega de valores, extradição activa e passiva, transmissão de processos penais de e para Portugal, execução de sentenças estrangeiras em Portugal e de portuguesas no estrangeiro, vigilância e transferência de pessoas condenadas de e para Portugal<sup>63</sup>,

---

<sup>60</sup> Ver, por todos, o comentário ao artigo 299º do mesmo autor, acerca da aplicação e interpretação do preceito.

<sup>61</sup> Respectivamente 10 a 25 e 2 a 10 anos de prisão.

<sup>62</sup> Acerca da cooperação com entidades judiciárias internacionais, *cfr.* o artigo 233º do Código de Processo Penal.

<sup>63</sup> *Cfr.* artigos 1º, 6º a 10º, 27º e 28º, 31º a 78º, 79º a 94º, 95º a 109º, 114º a 136º.

auxílio judiciário mútuo entregas controladas, acções encobertas e interceptação de comunicações<sup>64</sup>.

Em execução de obrigações comunitárias, cabe referir a Lei 65/2003, de 23 de Agosto que aprova o regime jurídico do mandado de detenção europeu<sup>65</sup>, a Lei 45/2011 de 24 de Junho (Gabinete de Recuperação de Activos)<sup>66</sup>, a Lei 25/2009, de 5 de Junho (emissão e execução de decisões de apreensão de bens ou elementos de prova na UE)<sup>67</sup>, a Lei 88/2009, de 31 de Agosto (emissão e execução de decisões, de perda de instrumentos, produtos e vantagens do crime<sup>68</sup>), o Decreto-Lei 292/94, de 16/11 sobre o Gabinete Nacional SIRENE para facilitar a informação e ligação com os EEMM do Acordo Shengen<sup>69</sup>, importante na prevenção de alguns perigos decorrentes da livre circulação devido à ausência de controlos fronteiriços e a Lei 36/2003, de 22 de Agosto que estabelece normas de execução da decisão do EUROJUST.

#### **4.3 Participação de Portugal na cooperação internacional para a repressão ao narcotráfico. Regime interno e Acordo MAOC**

O regime nacional de combate ao narcotráfico consta do Decreto-Lei 15/93, de 22 de Janeiro, que aborda a cooperação internacional referindo a extradição, o auxílio judiciário mútuo, a execução de sentenças penais estrangeiras e a transmissão de processos criminais<sup>70</sup>.

---

<sup>64</sup> *Cfr.* artigos 145º a 152º e 160º-A, 160º-B e 160º-C.

<sup>65</sup> Cumprindo a Decisão Quadro 2002/584/JAI, do Conselho, de 13/6.

<sup>66</sup> Cumprindo a Decisão Quadro 2007/845/JAI, do Conselho de 06/12.

<sup>67</sup> Cumprindo a Decisão Quadro 2003/577/JAI, do Conselho, de 22/7.

<sup>68</sup> Aplicando as Decisões Quadro 2006/783/JAI, do Conselho, de 6/10 e n.º 2009/299/JAI, do Conselho, de 26/2.

<sup>69</sup> SIRENE–*Supplementary Information Required at the National Entries*.

<sup>70</sup> *Cfr.* artigo 58º. O diploma sofreu mais de 20 alterações, a última das quais pela Lei n.º 77/2014, de 11/11



No âmbito da cooperação internacional regional o Acordo sobre o Centro de Análise e Operações Marítimas-Narcóticos (MAOC-N) engloba Portugal, Espanha, Reino Unido, França, Holanda, Irlanda e Itália<sup>71</sup>, prevendo a cooperação na luta contra o narcotráfico marítimo e aéreo, a recolha e análise de informação e a disponibilização de meios.

#### **4.4. Acordos bilaterais na luta ao narcotráfico**

##### **4.4.1. Com Espanha**

De entre os acordos bilaterais, destacamos os celebrados com Espanha cuja acrescida importância decorre da extensa fronteira terrestre comum e da ampla costa marítima que Portugal dispõe a qual, na parte sul da península, é contígua à de Espanha, tornando ambos os Estados vulneráveis à entrada de droga na Europa procedente das Américas e do norte de África<sup>72</sup>.

Assim, os dois Estados, conscientes da importância da cooperação bilateral na luta contra o narcotráfico, celebraram em 21.1.87 um Acordo sobre cooperação em matéria de Luta contra a Droga, que contempla o intercâmbio de informação e documentos, acções preventivas e repressivas conjuntas<sup>73</sup>, assinando em 28.11.98, no âmbito do artigo 17º/9 da Convenção de Viena de 1988 contra o narcotráfico e no do Acordo do Conselho da Europa de 1995, um Tratado para a Repressão do Tráfico Ilícito de Droga no Mar<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Assinado em Lisboa onde o Centro tem a sua sede. (DR I nº 22, de 2009.02.02)

<sup>72</sup> Pela maior dificuldade de controlo que apresenta, o mar constitui a via preferencial de transporte para o narcotráfico

<sup>73</sup> Cfr. artigos 2º a 4º. Atribui competência à Polícia Judiciária.

<sup>74</sup> Acerca deste Tratado, vidé Silva, Daniel Tavares (2012), *O Tratado entre Portugal e Espanha para a repressão do tráfico ilícito de drogas por mar in A*

Registamos também um Acordo sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria Penal e Aduaneira de 25.11.05, sobre a cooperação policial para a prevenção e repressão da criminalidade nas zonas fronteiriças, particularmente as relacionadas com a imigração ilegal, tráfico de seres humanos, de estupefacientes, de armas e explosivos, admitindo a constituição de patrulhas mistas terrestres, marítimas ou aéreas e realização de investigações conjuntas<sup>75</sup>.

#### **4.4.2 Outros: Angola, Argentina, Brasil, Cuba, Uruguai, Paraguai, Venezuela**

Portugal celebrou outros acordos bilaterais de cooperação na luta contra o narcotráfico<sup>76</sup>, salientando-se com o *Brasil*, um Acordo de Cooperação para a Redução da Procura, Combate à Produção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas, celebrado em 7.5.91, e o Protocolo de Cooperação relativo a um Plano de Formação de Técnicos.

Cabe registar também a celebração de acordos bilaterais de cooperação com Angola, Argentina, Cuba, Paraguai, Uruguai e Venezuela nos quais se aborda o combate ao consumo e tráfico de droga e seus percursores.

---

*governança dos mares e oceanos: Novas realidades, Novos Desafios*, Jorge Pueyo Losa/Wladimir Brito, (Dir.), Maria Teresa Ponte Iglesias/Maria da Assunção Vale Pereira, (Coords), Santiago de Compostela/Braga: Andavira Editora - Scientia Ivrídica, pp. 411-434.

<sup>75</sup> Cfr. artigos 5º/1/b), 9º/4/b) e d) e artigo 13º.

<sup>76</sup> Nos quais, além de outras iniciativas, se criam Comissões interdisciplinares para estudo e resolução integrada das questões relativas ao consumo e tráfico de estupefacientes, mecanismos de troca de informações e atribuição de competências.

#### **4.5. Normas de cooperação inseridas em regimes sectoriais: Branqueamento e cibercrime**

A Lei 25/2008, de 05/8 (*combate ao branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo*) cria um dever de cooperação entre as autoridades nacionais e as europeias de supervisão das entidades financeiras<sup>77</sup>, contemplando-se na Lei 109/2009, de 25/9 (*Cibercrime*) normas relativas à cooperação, pontos de contacto, acesso a dados e intercepção de comunicações<sup>78</sup>.

#### **4.6. Competências para a cooperação internacional**

Compete à Unidade de Cooperação Internacional da Polícia Judiciária (PJ) assegurar em Portugal o funcionamento da Unidade Nacional da Europol e do Gabinete Nacional Interpol, garantir a operacionalidade da cooperação policial<sup>79</sup> e receber e encaminhar os pedidos de detenção referentes a processos de extradição<sup>80</sup>.

Os restantes Órgãos de Investigação Criminal, Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras integram, através de oficiais de ligação permanente, a Unidade Nacional EUROPOL e o Gabinete Nacional INTERPOL, acedendo à informação no âmbito das respectivas competências<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Artigo 40º-A

<sup>78</sup> Artigos 20º a 26º.

<sup>79</sup> A Unidade de Cooperação Internacional da PJ está prevista no artigo 2º/1/ f), ii) do D. L. 42/2009, de 12/2. Também a Lei 49/2008, de 27/8 (Lei de Organização da Investigação Criminal) contempla no artigo 12º a mesma competência. Os artigos 8º e 9º da Convenção Europol abordam as unidades nacionais e agentes de ligação

<sup>80</sup> Além de acompanhar missões internacionais de cooperação com outros Estados e coordenar a participação da PJ no quadro da cooperação policial da UE.

<sup>81</sup> *Cfr.* o artigo 12º da Lei 49/2008, de 27/8. A participação destes órgãos na cooperação internacional consta também dos respectivos diplomas orgânicos: Lei 63/2007, de 07/11: artigo 3º/o) - atribuições da GNR. Lei 53/2007, de 31/8: artigo

## Conclusões

1-A criminalidade organizada e económico-financeira ameaça globalmente os cidadãos e os Estados, comprometendo a paz, o progresso e a segurança internacional.

Potenciam essa ameaça características das OC's como a sua dissimulação, subtileza, infiltração na sociedade, aproveitamento das novas tecnologias e a sua ligação com o financiamento do terrorismo.

2-Cremos que, dedicados à prevenção e combate ao crime organizado, existem suficientes Acordos Internacionais nos quais se refere largamente a necessidade de cooperação internacional.

A ONU, o Conselho da Europa e a União Europeia concedem vasta atenção ao problema, adoptando mecanismos jurídicos adequados.

Entendemos que, mais do que celebração de novos Acordos, necessário se torna conceder efectiva aplicação aos já existentes para permitir suplantar as diferenças legislativas entre os vários Estados, designadamente no que respeita à regulação da actividade bancária, financeira e do próprio sistema fiscal, de forma a serem eliminadas as condições de permissividade que a legislação de alguns Estados, na prática, ainda concede à actuação das associações criminosas.

Paralelamente, deverão ser reforçados os meios técnicos e humanos envolvidos na prevenção e repressão.

3-Portugal está vinculado à generalidade dos acordos internacionais para a prevenção e combate ao CO e aos normativos elaborados no âmbito da União Europeia, celebrando, ainda, acordos bilaterais com vários Estados.

O legislador nacional acompanha o esforço internacional, dotando a ordem jurídica de normas sancionatórias do crime de associação criminosa e dos crimes em concreto praticados por essas associações.

---

3º/o) - atribuições da PSP; D. L. 252/2000, de 16/18: Artigo 2º/1/v), 2/b)c)d) - atribuições do SEF.

Ciente de que a complexidade dos ilícitos praticados coloca grandes dificuldades na investigação e prova, Portugal admite o recurso a meios especiais de investigação, prevenção e repressão à criminalidade organizada, procurando equilibrar com a necessária ponderação os direitos, liberdades e garantias fundamentais com a dimensão da ameaça global que as associações criminosas representam.

## Referências

- ALBUQUERQUE, PAULO PINTO (2011), *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2ª ed., Lisboa: Universidade Católica Editora
- BRAZ, JOSÉ, *Investigação Criminal, A Organização, o Método e a Prova. Os Desafios da Nova Criminalidade*, 2ª Ed. Coimbra: Almedina
- DELGADO, ISABEL LIROLA (1996), *La repressión del tráfico ilícito de drogas en alta mar. Cooperación internacional y práctica estatal*. Anuario de Derecho Internacional, vol. XII, p. 573.
- GARAPON, ANTOINE (2004) *Crimes que não se podem punir nem perdoar*, Lisboa: Instituto Piaget. Tradução de Pedro Henriques
- GONÇALVES, MANUEL MAIA (2004) *Código Penal Português, Anotado e Comentado*, Coimbra: Almedina [16ª ed.]
- GOUVEIA, JORGE BACELAR (2008), *Direito Internacional Penal-Uma Perspectiva Dogmático-Crítica*, Coimbra: Almedina
- MACHADO, JONATAS (2013) *Direito Internacional, do Paradigma Clássico ao pós-11 de Setembro*, Coimbra: Coimbra Editora [4ª ed.]
- ROCHA, ANTÓNIO SILVA (2010), *Direito Internacional do Mar e Tráfico Ilícito de Drogas*, Porto: Vida Económica
- SANTOS, CLÁUDIA (2001), *O Crime de Colarinho Branco*, Studia Iuridica 56, Bol. FDUC, 2001, Coimbra: Coimbra Editora