

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO SISTEMA EUROPEU DE COMBATE AO TERRORISMO

Paulo Emilio Vauthier Borges de Macedo¹

Lisandra Ramos Duque Estrada²

RESUMO

O presente artigo descreve e analisa a estrutura de cooperação contraterrorista criada pelos países europeus e ilustra o seu funcionamento por meio do Caso Bataclan. O terrorismo deixou de ser um problema exclusivamente nacional e passou a exigir respostas do Direito Internacional. A integração europeia conseguiu criar um sistema complexo que reúne características de mecanismos de cooperação jurisdicional em matéria penal e a existência de autoridades comuns, as quais facilitam esta cooperação. O sistema europeu de combate ao terrorismo conta com o auxílio da Europol e da Eurojust, que são órgãos de cooperação com vasta experiência no combate às criminalidades transnacionais graves, bem como é dotada de instrumentos como a Decisão Europeia de Investigação e o Mandado de Detenção Europeu que visam, primordialmente, a desburocratização dos mecanismos de cooperação, imprimindo celeridade às investigações e persecuções criminais. O Caso Bataclan demonstra o funcionamento deste sistema e evidencia a relevância de uma atuação conjunta e cooperativa para o combate ao terrorismo. Empregou-se, neste trabalho, o método indutivo e utilizou-se fontes primárias para o caso analisado e para as decisões oficiais.

Palavra-Chave: Terrorismo. Caso Bataclan. União Europeia.

¹ Doutor. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro - RJ. Brasil
E-mail borjesmacedo@hotmail.com.

² Bacharel. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro - RJ. Brasil
E-mail lisandra.rde@gmail.com

INTRODUÇÃO

O terrorismo é uma ameaça que assola a comunidade internacional e há muito ultrapassou a esfera do Direito Penal dos Estados e se tornou uma questão de Direito Internacional. A reação aos atentados de 11 de setembro de 2001 foi tamanha que o terrorismo se transformou em motivo de ruptura da paz e da segurança internacionais. Os atos terroristas foram equiparados, nesse respeito, à agressão armada. No dia seguinte aos atentados, o Conselho de Segurança concedeu carta branca aos Estados Unidos, por provocação deste, com a RES/CSNU/1368/2001. Esta resolução qualifica os atentados de 11 de setembro, bem como qualquer ato de terrorismo internacional, como uma ameaça para a paz e segurança internacionais e ainda reconhece, de forma expressa, o direito de legítima defesa. O que se denominou de “guerra contra o terror” não foi simples metáfora. Para o Direito Internacional, os atentados terroristas de 11 de setembro implicaram mesmo atos de guerra.

Desde então, diversas organizações internacionais criaram sistemas, órgãos e mecanismos para a sua prevenção e/ou combate. Como não poderia deixar de acontecer, a integração regional e a consequente liberdade transfronteiriça entre os países-membros da União Europeia (bem como outras questões geopolíticas próprias da Europa) evidenciaram a necessidade de se articularem instrumentos capazes de possibilitar medidas mais eficazes. Em virtude da estreita integração entre os países europeus, estabeleceram-se institutos de cooperação internacional em matéria criminal, bem como autoridades comuns. Assim, criou-se um sistema híbrido, que apresenta tanto institutos de cooperação jurisdicional – solução típica de Direito Internacional Privado – como a existência de organismos comuns aos Estados membros – resposta mais característica do Direito Internacional Público. Ainda assim, cumpre salientar que estes órgãos comuns constituem o desenvolvimento natural dos mecanismos de cooperação jurisdicional, pois buscam facilitar a harmonização das instituições nacionais, em vez de propor uma padronização, como é próprio de autoridades comuns.

Foram criados órgãos como a Europol – agência de cooperação policial – e a Eurojust – órgão de cooperação judicial – que possuem vasta experiência no combate às criminalidades transnacionais graves, sendo certo que a luta contra o terrorismo é uma de suas principais prioridades. Complementarmente, foram desenvolvidos instrumentos de extrema

relevância para a cooperação entre os Estados-membros como a Decisão Europeia de Investigação e o Mandado de Detenção Europeu, que também serão vistos. Enquanto no Direito Internacional Geral, por muito tempo, procurou-se, pela via convencional e no seio do Conselho de Segurança, padronizar o combate e a prevenção ao terrorismo – e até mesmo buscou-se uniformizar o tratamento por meio de uma definição única de terrorismo –, na UE, este sistema de cooperação internacional criou medidas de prevenção e repressão mais eficazes, bem como possibilitou a diversidade de tratamento ao tema pelas legislações nacionais.

Portanto, o objetivo do presente artigo é oferecer uma análise descritiva do sistema europeu de combate ao terrorismo, com ênfase aos meios de cooperação internacional, sobretudo aqueles voltados à matéria penal, e aos organismos comuns europeus. Ao final, a atuação do sistema será ilustrada através da análise do Caso Bataclan, que se presta a demonstrar, de forma breve, a atuação da Eurojust – com a criação do primeiro centro de coordenação em um caso de terrorismo – e os esforços da Europol – a partir da criação do Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo e da Taskforce Fraternité, que foram cruciais para o desenvolvimento das investigações acerca do ataque de Paris. Assim, empregou-se o método de abordagem indutivo e privilegiou-se também a utilização de fontes primárias das decisões e do caso analisado.

2. BREVE ANÁLISE HISTÓRICA

Os primórdios do sistema contraterrorista europeu remontam o ano de 1970. Em reação aos crescentes ataques de grupos extremistas do Oriente Médio, os Estados-membros da então Comunidade Europeia (CE) decidiram por instituir mecanismos de cooperação intergovernamental entre si de modo a fortalecer o sistema de segurança, reduzindo a probabilidade de ataques e encurtando o tempo de reação. Para tanto, os então nove Estados-membros da Comunidade Europeia criaram um programa regional de combate ao terrorismo com o desenvolvimento de uma política contraterrorista em dois níveis: o legal e o operacional (BURES e AHERN; 2000, p. 188).

No primeiro nível, a política dirigia-se a assegurar a aplicabilidade plena dos tratados e convenções internacionais em matéria de terrorismo em cada país-membro. Com isso pretendiam harmonizar e coordenar as posições que seriam tomadas publicamente por seus membros em relação

ao terrorismo.

O Conselho Europeu, reunido em Estrasburgo em 27 de janeiro de 1977, aprovou a Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo, cujas considerações iniciais evidenciam o crescente temor que se instalava entre os países europeus, como se depreende do trecho de seu preâmbulo a seguir transcrito:

Os Estados membros do Conselho da Europa signatários da presente Convenção:
Considerando que o fim do Conselho da Europa é realizar uma união mais estreita entre os seus membros;
Conscientes da crescente inquietação causada pela multiplicação dos actos de terrorismo;
Desejando que sejam tomadas medidas eficazes para que os autores de tais actos não escapem à captura e ao castigo;
Convencidos de que a extradição é um meio particularmente eficaz de atingir esse resultado (UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo.)

Nesse contexto, foram determinadas, entre outras medidas, a impossibilidade de considerar-se como políticas as infrações compreendidas no campo de aplicação de diversos tratados internacionais, dentre eles a Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves e a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Dirigidos contra a Segurança da Aviação Civil. Assim, os Estados-membros estariam impedidos de conceder asilo político a suspeitos de cometimento dos delitos descritos nos tratados relacionados, bem como não poderiam deixar de extraditá-los com base apenas neste motivo.

Em 1979, os Estados-membros aprovaram a Convenção de Dublin que buscou harmonizar as políticas de concessão de asilo no âmbito da CE, adotando critérios e procedimentos padrões, bem como assegurar a aplicação integral e uniforme da Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo.

De acordo com Bures e Ahern a implementação dos tratados foi dificultada por vários Estados-membros que se recusaram a ratificar tanto a Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo quanto a Convenção de Dublin Sobre Asilo, principalmente porque temiam que a sua autonomia para lidar com o terrorismo em uma base independente e

intergovernamental seria frustrada (BURES e AHERN: 2000, p. 189). Esse entrave foi vencido apenas em meados da década de 1980, em razão da sensibilização causada pelos vários atentados terroristas sofridos pelos Estados-membros na época, o que levou a uma integração maior entre os países, desenvolvendo sobremaneira o nível operacional da política contraterrorista europeia.

Com relação ao nível operacional da política contraterrorista, Bures e Ahern (2000, p. 189) destacam a importância da criação do Grupo de TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo e Violência Internacional) que a Comunidade Europeia definiu como um fórum para discussão e cooperação em matérias policiais e de inteligência. O Grupo de TREVI foi formado nas reuniões de Roma em dezembro de 1975 e era constituído por Ministros e importantes funcionários dos Ministérios da Justiça dos Estados-membros da CE. A partir do esforço intergovernamental dos Estados-membros e das reflexões feitas no âmbito dos encontros do grupo, projetou-se a ideia do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, posteriormente designado como Terceiro Pilar do Tratado de Maastricht.

Além disso, o Grupo de TREVI foi responsável pelo maior desenvolvimento da cooperação internacional dando início a um trabalho regular e sistemático que visava pôr em prática os tratados existentes sobre terrorismo. Sua atuação incluía a troca de informações de inteligência, a compilação de listas com os nomes dos suspeitos de prática de atos terroristas (blacklist), a análise de tratados internacionais, o estudo sobre grupos terroristas específicos, bem como sobre os problemas enfrentados pelos países no que se refere ao controle das fronteiras, entre outras funções (BURES e AHERN: 2000, p. 189).

O Grupo promoveu avanços e foi considerado por muitos como um fórum de sucesso em relação à segurança dos bancos de dados e a troca de informações de inteligência sobre o terrorismo internacional (LODGE 1989, p. 28-47). Com a aprovação do Tratado de Maastricht e a criação da União Europeia em fevereiro de 1992 o Grupo de TREVI deu lugar ao Conselho de Justiça e Assuntos Internos (JAI).

O Tratado de Maastricht consolidou a posição que a União Europeia desejava tomar frente ao terrorismo internacional, na qual demonstrou a aversão a esta prática criminosa e indicou, inclusive, meios de cooperação internacional entre os países europeus como forma de prevenção e combate à prática. Como bem destacado por Bures e Ahern (2000, p. 190):

O Tratado de Maastricht refere-se especificamente ao terrorismo como uma forma grave de crime a ser prevenida e combatida pelo desenvolvimento de ações comuns em três áreas:

- O estreitamento da cooperação entre as forças policiais, as autoridades alfandegárias e outras autoridades competentes, inclusive a Europol;
- O estreitamento da cooperação entre autoridade judiciais e outras autoridades competentes dos Estados membros da UE, e
- Aproximação, quando necessário, das regras em matéria penal.

A partir de então foram desenvolvidos diversos mecanismos, tanto no âmbito da Europol quanto no âmbito da Eurojust, para viabilizar os intentos de cooperação, com vistas a prevenir e reprimir os atentados terroristas. Nesse sentido, a estrutura da União Europeia é fator fundamental para o sucesso das medidas cooperativas como bem aponta France no seguinte trecho:

A estrutura institucional da União Europeia possibilita um nível de cooperação no combate ao terrorismo que não encontra paralelos em outras organizações regionais, motivo pelo qual maior destaque foi conferido aos esforços empreendidos em seu âmbito. Em matéria de cooperação criminal, por exemplo, já foram desenvolvidos instrumentos como o mandado de prisão europeu, a Europol e a Eurojust, todos os quais desempenham funções importantes. (FRANCE: 2017, p. 51)

Seguindo o movimento de terror instaurado em todo o mundo pelos atentados de 11 de setembro de 2001, o Conselho Europeu desenvolveu o Mandado de Detenção Europeu, importante método de cooperação como garantia de reconhecimento mútuo de decisões judiciais de modo tornar mais célere a transferência de um suspeito à autoridade requerente.

De acordo com Helmut Satzger e Frank Zimmermann (2010, p. 410-411), em encontro realizado em Tampere em 1999, o Conselho Europeu deu início a criação de uma área de Liberdade, Segurança e Justiça, importante passo para a integração regional entre os Estados-membros da UE. Neste encontro já era apontada a necessidade de abolição do procedimento formal

de extradição, porém a efetiva redução do procedimento de extradição somente ocorreu com a criação do Mandado de Detenção Europeu em 2002.

Além da cooperação judicial, outro mecanismo de extrema importância para o contraterrorismo da UE é a Europol, que funciona como uma unidade centralizadora de dados das agências policiais dos Estados-membros, tendo como principal objetivo “promover a cooperação efetiva entre autoridades policiais dos países membros para prevenir, investigar e combater a criminalidade internacional.” (FRANCE: 2017, p. 52)

Com o intuito de reação aos atentados ocorridos em Madrid em 2004, a Europol instituiu uma Força Tarefa de Contraterrorismo, atuando como um setor de inteligência, tendo como suas funções precípua, segundo Kaunert (2010, p. 6580): (i) coletar informações relevantes produzidas pelos Estados-membros; (ii) analisar essas informações, tanto do ponto de vista operacional, quanto estratégico; (iii) fornecer avaliações de risco; (iv) requerer a abertura de investigações e o compartilhamento de informações com autoridades externas.

A inserção da União Europeia nos esforços de cooperação internacional em matéria penal é o foco do sistema europeu de combate ao terrorismo e, portanto, terá destaque no presente artigo, sendo analisada de maneira mais pormenorizada nos itens que se seguem.

3. COOPERAÇÃO EM MATÉRIA PENAL NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

A cooperação em matéria penal na União Europeia se desenvolveu em razão da necessidade evidenciada através de atentados sofridos no território de seus Estados-membros. Percebia-se que, quanto maior fosse o nível de integração regional e de liberdade transfronteiriça, maior seria a necessidade de se articularem instrumentos capazes de possibilitar uma cooperação em matéria criminal.

O principal precedente normativo para o fortalecimento da cooperação em matéria penal na UE foi o Acordo de Schengen, de 1985, firmado entre a Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos com o objetivo de instituir um espaço de livre circulação de pessoas entre eles (UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial nº L 239 de 22/09/2000 p. 0013 – 0018). A ampla liberdade de circulação exigia que fossem tomadas certas medidas de modo a evitar que o esforço de integração regional fosse desvirtuado e, em razão disso, o Acordo previa a necessidade de

harmonização nas legislações nacionais em determinadas matérias, bem como a criação de convênios sobre cooperação policial (Arts. 18 e 19 do Acordo de Schengen).

Com a ampliação do processo de integração da UE surgiu a necessidade de ampliar os modelos de cooperação existentes entre os Estados-membros, o que foi feito em maior grau no Tratado de Maastricht. O Tratado que instituiu as bases da União Europeia a desenvolveu com base em três pilares: (i) comunidades europeias, (ii) política externa e de segurança comum e (iii) cooperação nos âmbitos de justiça e assuntos internos. Inicialmente, o primeiro pilar se desenvolvia nos moldes da supranacionalidade³ e os dois últimos se pautavam na cooperação.

Essa introdução inicial da cooperação em matéria penal na UE era muito limitada. A decisão sobre a adoção de quaisquer instrumentos de cooperação era privativa do Conselho, devendo ser tomada pela unanimidade dos representantes dos Estados-membros em nível ministerial (2010, p. 1163-1164). A iniciativa para propositura da matéria perante o Conselho cabia a qualquer Estado-membro ou à própria Comissão.

Primordialmente, a União Europeia era dotada de três mecanismos para exercer sua competência em matéria de cooperação penal, quais sejam: (i) posições comuns, (ii) ações comuns e (iii) convenções. As posições comuns indicavam a abordagem da UE sobre determinados assuntos. As ações comuns visavam uma maior coordenação entre as posturas adotadas pelos Estados-membros. Já as convenções estabeleciam bases normativas comuns em matérias caras à EU (2010, p. 11640). Esse sistema de cooperação penal passou ao largo de conseguir se desenvolver, tendo sido posteriormente modificado pelo Tratado de Amsterdã.

O Tratado de Amsterdã, ao instituir o espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, ampliou sobremaneira o escopo da integração regional entre os países da UE. Neste momento, como forma de garantir a efetividade do espaço criado no âmbito europeu, a cooperação em matéria penal passou a ser um objetivo principal para União Europeia.

Uma das alterações trazidas pelo Tratado de Amsterdã foi a

³ A supranacionalidade pode ser definida com base nos seguintes parâmetros: a) na existência de instâncias de decisão independentes do poder estatal, as quais não estão submetidas ao seu controle; b) na superação da regra da unanimidade e do mecanismo de consenso, já que as decisões – no âmbito das competências estabelecidas pelo tratado instituidor – podem ser tomadas por maioria (ponderada ou não) e c) no primado do direito comunitário: as normas originadas das instituições supranacionais têm aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos internos e não necessitam de nenhuma medida de recepção dos Estados. (REIS: 2001, p. 650).

comunitarização de determinados assuntos tratados na cooperação no âmbito de justiça e assuntos internos relacionados ao asilo, imigração, etc. Desta forma, estes assuntos foram tratados de forma apartada dos mecanismos de cooperação penal, que passaram a ser encontrados no Tratado da União Europeia (BORGES: 2010, p. 116500).

No entanto, a alteração mais expressiva em matéria de cooperação penal foi a promovida pelo seu artigo 10 que modificou o Título V do Tratado da União Europeia que estabelece disposições relativas a política externa e de segurança comum. Nesta alteração foi introduzido um ideal de atuação dos Estados-membros, pautado no espírito de lealdade e solidariedade mútua, bem como na imperiosidade da abstenção de tomada de decisões contrárias aos interesses da União.

Segundo Talitha Borges, este instrumento normativo introduziu novos mecanismos de cooperação judicial penal na UE, conforme do trecho a seguir destacado:

Ao Conselho foi permitido celebrar acordos internacionais na área de cooperação penal. Desapareceram as ações comuns, dando lugar às decisões e decisões-quadro, de forma que a UE passava a contar com: (1) posições comuns, (2) decisões, (3) decisões-quadro e (4) convenções (BORGES: 2010, p. 116500).

As decisões-quadro, de acordo com a redação do artigo 34.2, alínea b do Tratado da União Europeia existente à data do Tratado de Nice, eram de competência de Conselho, que deveria deliberar por unanimidade. Elas tinham como objetivo precípua a homogeneização das legislações nacionais dos Estados-membros de modo a facilitar a cooperação penal no âmbito de justiça e assuntos internos. Embora não possuísse efeitos diretos de obrigar os Estados-membros a adotarem determinada postura, as decisões-quadro os vinculavam aos efeitos pretendidos, qual seja a atribuição de homogeneidade em determinados assuntos. As decisões apenas se diferenciavam das decisões-quadro por preverem objetivos sem a intenção de homogeneização.

Já as posições comuns eram atos adotados pela unanimidade do Conselho Europeu e buscavam especificar uma abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática⁴.

⁴ Título V do Tratado da União Europeia existente à data do Tratado de Nice.

Na sessão extraordinária do Conselho Europeu em Tampere, que, entre outras coisas, decidiu pela criação da Eurojust, foi discutida a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Para tanto, o Conselho introduziu como pressupostos de efetividade do espaço a ser criado os princípios do reconhecimento mútuo de decisões judiciais e a cooperação em matéria de prevenção e combate a criminalidade grave que, dentre outros, deveriam nortear o desenvolvimento da União Europeia. Nas palavras adotadas quando da Conclusão da Presidência⁵:

5. A liberdade apenas pode ser disfrutada num verdadeiro espaço de justiça, onde as pessoas possam recorrer aos tribunais e às autoridades de qualquer Estado-Membro tão facilmente como o fariam no seu próprio país. Os criminosos não devem ter a possibilidade de tirar partido das diferenças entre os sistemas judiciários dos Estados-Membros. As sentenças e decisões devem ser respeitadas e aplicadas em toda a União, salvaguardando simultaneamente a segurança jurídica de base tanto dos indivíduos como dos operadores económicos. É necessário alcançar um grau mais elevado de compatibilidade e de convergência entre os sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

6. As pessoas devem contar que a União enfrente as ameaças que a grande criminalidade representa para a sua liberdade e os seus direitos. A fim de fazer face a estas ameaças, é necessário um esforço comum para prevenir e combater o crime e as organizações de criminosos em toda a União. Impõe-se a mobilização conjunta dos recursos policiais e judiciais para garantir que os criminosos ou os produtos do crime não se possam esconder na União (PARLAMENTO EUROPEU. 1999).

A recomendação do Conselho, no que tange ao princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais, dava maior ênfase a questão do procedimento formal de extradição, que consideravam que deveria ser “abolido entre os Estados-Membros no que diz respeito às pessoas julgadas à revelia cuja sentença já tenha transitado em julgado e

⁵ O extrato das conclusões tomadas durante os encontros promovidos pelo Conselho Europeu é publicizado em forma de Conclusão da Presidência.

substituído por uma simples transferência dessas pessoas, nos termos do artigo 6º do TUE (PARLAMENTO EUROPEU. 1999)”. Posteriormente, com a criação do Mandado de Detenção Europeia, o procedimento de extradição é simplificado nos casos de cometimento de delitos considerados graves.

A cooperação em matéria penal na União Europeia passou por outras alterações paulatinas até que fosse aprovado o Tratado de Lisboa, que estabelece as bases atuais do instituto. O referido Tratado promoveu alterações na estrutura da União Europeia e nos seus três pilares, houve uma reaproximação dos assuntos referentes a cooperação penal aos demais temas de cooperação na UE, razão pela qual se operou a alteração nos mecanismos adotados para a realização da cooperação em matéria penal. Desta forma, no lugar de ter instrumentos exclusivamente adotados para a cooperação em matéria penal, como as decisões-quadro, a reaproximação dos temas de cooperação fez com que a cooperação em matéria penal se inserisse no regime geral adotado para a cooperação entre os Estados-membros da UE.

Nesse sentido, passaram a ser aplicáveis a cooperação em matéria penal os mecanismos comunitários tradicionais, quais sejam: os regulamentos, as diretivas, as decisões, as recomendações e os pareceres.

Os regulamentos são atos unilaterais adotados pelas instituições da UE – Parlamento, Conselho ou Comissão – com o objetivo de produzir efeitos jurídicos numa situação geral e abstrata. Eles estão previstos no artigo 288 do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Conforme expresso no artigo, os regulamentos são de caráter geral, obrigatórios em todos os seus elementos e de aplicação direta a todos os Estados-membros. Normalmente, são adotados quando se pretende proceder a unificação de um regime em todos os Estados-membros (BORGES: 2010, p. 1170-1171).

As diretivas são voltadas ao alcance de um resultado e, portanto, vinculam apenas indiretamente. A decisão, por sua vez, é um instrumento normativo apto a produzir efeitos tanto em uma situação geral e abstrata como numa situação concreta. De acordo com o artigo 288 do TFUE ela é obrigatória em todos os seus elementos e, em regra, é aplicável a todos os Estados-membros, porém quando a própria decisão excepcionar a sua aplicação destinando-se a determinados Estados-membros somente a estes será aplicável (BORGES: 2010, p. 1170-1171). Já as recomendações e os pareceres têm caráter não vinculante, tratando-se de normas de *soft law*.

Por fim, destaca-se a cooperação reforçada como um importante

mecanismo de cooperação em matéria penal na União Europeia que foi aprofundado pelo Tratado de Lisboa. Este instituto permite que alguns Estados-membros celebrem um acordo que eleva o grau de aproximação e integração entre eles. De acordo com Talitha Borges (2010, p. 1166), “a ideia é que a negação de alguns Estados-Membros para aumentar os laços de cooperação não afete a busca por um a integração mais estreita por parte de outros Estados-Membros”.

O artigo 329.2 do TFUE delimita o procedimento necessário para que se estabeleça cooperação reforçada em matérias afetas a política externa e de segurança comum, como se observa a seguir:

Os Estados-Membros que pretendam instituir entre si uma cooperação reforçada no âmbito da política externa e de segurança comum devem dirigir um pedido nesse sentido ao Conselho. Esse pedido é transmitido ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que emite parecer sobre a coerência da cooperação reforçada prevista com a política externa e de segurança comum da União, bem como à Comissão, que emite parecer, nomeadamente sobre a coerência da cooperação reforçada prevista com as outras políticas da União. O pedido é igualmente transmitido ao Parlamento Europeu, para informação. A autorização para dar início à cooperação reforçada é concedida por decisão do Conselho, deliberando por unanimidade.

Além destes mecanismos, foram criados na União Europeia organismos voltados ao auxílio e à aproximação entre os Estados-membros em matéria penal, sobretudo em relação a prevenção e combate ao terrorismo, tráfico de drogas e outros tipos de criminalidade grave transnacionais. Dentre eles, destaca-se a atuação da Europol – agência de cooperação policial – e da Eurojust – órgão de cooperação judicial – e os instrumentos do Mandado de Detenção Europeu e da Decisão Europeia de Investigação que serão estudados em tópicos próprios a seguir.

3.1. EUROPOL

A Europol é a agência de inteligência e de law enforcement da União Europeia e foi criada com o objetivo de melhorar “a eficácia dos

serviços competentes dos Estados membros e a sua cooperação no que diz respeito à prevenção e combate ao terrorismo, ao tráfico de estupefacientes e a outras formas graves de criminalidade internacional” (Art. 2.1 da UNIÃO EUROPEIA. Convenção da Europol).

Sua primeira fonte normativa foi a Convenção Europol de 1997, aprovada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, integrada e modificada por três protocolos adicionais. Esta Convenção foi substituída pela Decisão 2009/371/JAI que postulava que “a simplificação e o aperfeiçoamento do quadro jurídico da Europol [poderiam] ser parcialmente alcançados através da criação da Europol enquanto organismo da União Europeia, financiado a partir do orçamento geral da União Europeia, com a consequente aplicação das regras e procedimentos gerais (Decisão 2009/371/JAI)”.

Foram exaradas as Decisões 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho de modo a executar o disposto na Decisão 2009/371/JAI. Entretanto, foi com o Regulamento 2016/794 do Parlamento e do Conselho Europeu que a Agência da União Europeia para Cooperação Policial teve seus contornos mais delineados.

Inicialmente o referido órgão desenvolveu suas atribuições relativas ao combate de tráfico de drogas, tráfico de pessoas, o desenvolvimento clandestino de material nuclear e radioativo, entre outros delitos assemelhados. O desenvolvimento de mecanismos e políticas contraterroristas surgiu a posteriori, sem, no entanto, deixar de ser um dos objetivos centrais da Europol.

Sua atuação se dá com base na cooperação internacional com os vinte e oito Estados-membros da UE. Neste sentido, importante frisar que a Europol não possui quaisquer poderes ou atribuições de condução independente de investigações ou para efetuar detenção de suspeitos. Sua função precípua é apoiar os órgãos policiais de cada país-membro com o recolhimento, análise e divulgação de informações e na coordenação de investigações policiais que dependam da integração de órgãos policiais de diversos países (SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA. 2011, p. 3).

É possível notar a atuação da Europol em três grandes áreas: (i) como um centro de apoio às operações policiais; (ii) como um núcleo de informação sobre a criminalidade considerada como internacionalmente grave; (iii) como um centro de perícia em matéria de execução da lei (SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA.2011, p. 6).

Ela conta com a atuação de mais de cem analistas criminais que se utilizam de sistemas integrados para processar e cruzar os dados alimentando

ficheiros de análise que podem ser utilizados em investigações guiadas pelos órgãos policiais nacionais, disponibilizando a eles uma série de dados estratégicos e operacionais (SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA, 2011, p. 6).

De modo a viabilizar que a troca de informações se dê de forma rápida e atenda às necessidades de apoio e cooperação entre os países, a Europol mantém o Centro Operacional 24/7 que atua como um ponto de contato entre os Estados-membros e a Agência, recebendo solicitações de apoio operacional e informações prestadas pelos países integrantes. Segundo informações publicizadas pela Europol o Centro Operacional presta assistência a mais de 40.000 casos de criminalidade grave e terrorismo por ano (PORTAL EUROPOL. About Europol: 2017).

O sistema integrado utilizado pelos analistas e peritos criminais no bojo da Europol é o chamado SIENA – Secure Information Exchange Network Application. O SIENA é intermediário entre as Unidades Nacionais da Europol em cada Estado-membro e a equipe centralizadora da Agência Europeia.

O compartilhamento de informações funciona em três etapas: (i) os órgãos competentes dos Estados-membros criam informações de inteligência e as encaminham para a Unidade Nacional da Europol; (ii) A Unidade Nacional, por sua vez, insere tais informações no Sistema de dados SIENA e estas são recebidas pela unidade centralizadora da equipe da Europol sediada em Haia; (iii) a unidade centralizadora processa os dados, realizando cruzamentos com dados fornecidos por outros países e outros tratamentos necessários e depois remete o produto do processamento aos Estados-membros interessados na investigação ou até a Estados que estejam fora da União Europeia, como os Estados Unidos, por exemplo. Estas etapas são apresentadas no organograma a seguir:

Figura 1 – Funcionamento do SIENA



Fonte: Serviço Europeu de Polícia, 2011, p. 7.

Embora dotada de mecanismos que buscam viabilizar a cooperação internacional, nota-se na prática que tais mecanismos não são hábeis a gerar a confiança necessária nos Estados-membros para que compartilhem as informações de inteligência produzidas no âmbito de seus organismos policiais nacionais.

Segundo Bures e Ahern, mesmo após os ataques de 11 de setembro e o conseqüente crescimento da atuação da Europol, a Agência se mostra mais como um organismo de coordenação de informações do que uma sede operacional (BURES e AHERN: 2000, p. 190-200).

Para Bures há uma certa desconfiança das autoridades policiais e de inteligência dos Estados-membros em relação a atuação Agência da União Europeia para Cooperação Policial. As autoridades nacionais temem que o compartilhamento da investigação com um órgão supranacional possa reduzir a sua esfera de autonomia e de autoridade em relação ao caso investigado (BURES; 2016, p. 61).

Além disso, a possibilidade de compartilhamento dos dados coletados e processados pela Europol com países que não integram o acordo de aproximação regional da União Europeia igualmente acarreta insegurança aos Estados-membros, sendo a possibilidade criticada por muitos estudiosos devido a falta de controle e de proteção dos dados sigilosos⁶. Em razão disso, os países-membros da UE tendem a optar por parcerias menores entre si, o que minora sobremaneira o campo de atuação da Europol.

3.2. EUROJUST

A Eurojust é a Agência de Cooperação Judiciária da União Europeia, tendo sido criada com o objetivo de “estimular e melhorar a coordenação das investigações e ações judiciais e a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros em relação à criminalidade transfronteiriça grave (EUROJUST. 2017. Relatório Anual 2016)”.

Os intentos de criação de uma unidade de cooperação judicial em matéria penal se iniciaram por volta de 1998 quando foi criada a Rede Judiciária Europeia através da Decisão 98/428/JAI para cumprir a recomendação nº 21 do Plano de Ação para Combater o Crime Organizado adotado pelo Conselho em 1997. Em 1999 o Conselho decidiu formalizar a

⁶ Sobre o tema ver: NINO:2010, p. 64-69; KAUNERT: 2010, p. 656; O'NEILL: 2010: p. 219-224.

criação de uma área de Liberdade, Segurança e Justiça através do Tratado de Amsterdã fortalecendo a ideia de uma maior cooperação judicial (BURES:2010, p. 237-238 e BURES: 2000, p. 200-201).

Conforme mencionado, a Eurojust foi inicialmente citada no encontro do Conselho Europeu em Tampere em 1999 quando foi conclamada a criação de um organismo de cooperação judicial formado por promotores, magistrados ou oficiais de polícia que detivessem as prerrogativas necessárias nacionais de cada Estado-membro. O Conselho indicava que a criação do órgão deveria ser finalizada até o final de 2001 (BURES: 2010, p. 237-238).

Em 2000 foi criada uma unidade provisória, a Pro-Eurojust, a qual foi substituída em 2002 pela Eurojust, criada pela Decisão 2002/187/JAI do Conselho Europeu. Segundo Bures, a Eurojust veio a se tornar o primeiro órgão permanente de trabalho conjunto entre autoridades judiciais do mundo (BURES: 2010, p. 237-238). O Tratado de Nice, em 2001, trouxe novas bases à Eurojust alterando o artigo 31 do Tratado da União Europeia de modo a elencar formas de promoção da cooperação pelo Conselho Europeu através da atuação do órgão de cooperação judicial.

Sua estrutura e modo de funcionamento interno, incluindo-se questões referentes a procedimentos de tomada de decisões e quóruns de votação, foram delimitados pelo Conselho através do Regulamento Interno 2002/C 286/01, doravante nomeado Regulamento Interno da Eurojust.

Segundo o Regulamento Interno, a Eurojust é formada, operacionalmente, por um Colégio de Membros nacionais. Cada Membro do Colégio tem direito a um voto e todos são responsáveis pela organização e o funcionamento da Eurojust. Este Colegiado tem a atribuição de eleger o Presidente e o Vice-Presidente do órgão de cooperação judicial, que representam a Eurojust em suas comunicações oficiais e que convocam, presidem e conduzem todas as reuniões do Colégio (EUROJUST. Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01).

A atividade desempenhada pela Eurojust de apoio, cooperação e coordenação de investigações conjuntas entre os Estados-membros é realizada através de aproximadamente quatro etapas, podendo variar a depender da complexidade do caso.

Na primeira etapa, o Estado-membro encaminha uma requisição de auxílio ao seu representante no âmbito da Eurojust (Art. 13 do Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01). Subsequentemente, o representante registra o caso e o apresenta ao Colegiado da Eurojust,

dando início a segunda etapa. A essa etapa dá-se o nome reuniões operacionais ou Reunião de Nível I, sendo elas decisivas para a aceitação ou não da abertura do caso (Art. 15 do Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01).

A terceira etapa inicia-se após a aceitação e o registo do caso pela Eurojust. Nesta etapa as Delegações Nacionais envolvidas podem solicitar uma reunião com os representantes dos demais Estados-membros envolvidos, se houverem outros envolvidos, ou com juristas da Eurojust, instaurando assim uma Reunião de Nível II (Art. 16 do Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01). Nesta reunião, o representante do Estado-membro requisitante apresenta o caso e abre o debate acerca das matérias legais ou organizacionais relacionadas ao caso, solicitando o apoio do órgão ou das demais Delegações Nacionais na busca de uma solução.

Muitos casos podem ser resolvidos na terceira etapa, por exemplo, casos que versem sobre possíveis conflitos de jurisdição podem ser resolvidos no âmbito da Reunião de Nível II, uma vez que os juristas da Eurojust podem indicar determinado Estado como legitimado para o exercício da atividade jurisdicional e o mesmo concordar em exercê-la, não havendo necessidade de prolongar o caso para as demais etapas. Entretanto, se o caso apresentado necessitar de maior coordenação intergovernamental com a execução de ações conjuntas, por exemplo, será necessária a realização de reuniões de coordenação, também conhecidas como Reuniões de Nível III (Art. 17 do Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01).

As reuniões de coordenação visam a aproximação dos Estados-membros envolvidos e de suas autoridades nacionais de modo a estimular que estes entrem em um consenso acerca da possibilidade e dos meios cabíveis para uma cooperação entre si. Além disso, esta etapa também se presta à coordenação de atividades conjuntas de investigação ou referentes a ações judiciais de modo a adotar um procedimento mais célere e simplificado de execução de medidas judiciais, extradições, etc.

De acordo com o Relatório Anual de 2016 da Eurojust, as reuniões de coordenação são utilizadas para facilitar o intercâmbio de informações, identificar e implementar meios e métodos para apoiar a execução de pedidos de auxílio judiciário mútuo e medidas coercivas como mandados de busca e mandados de detenção, facilitar a possível criação e funcionamento de uma equipe de investigação conjunta,

coordenar as investigações e ações judiciais em curso de modo a evitar conflitos de competência jurisdicional, a violação do princípio do *ne bis in idem* entre outros problemas legais e probatórios.

No caso específico do combate ao terrorismo, Bures ressalta que a Eurojust promove reuniões referentes ao tema em três níveis: (i) o nível operacional, em que há um enfoque maior no auxílio prestado nas investigações em curso; (ii) o nível tático, pelo qual há um incentivo para o compartilhamento pelos Estados-membros de informações valiosas sobre grupos terroristas específicos e o mapeamento de possíveis ligações entre eles, bem como os métodos contraterroristas que se provaram eficazes em suas próprias experiências nacionais; (iii) o nível estratégico, que consiste na realização de encontros anuais com o intuito de reafirmar os deveres que cada Estado-membro possui de compartilhar todas as informações pertinentes sobre investigações criminais em curso com a Eurojust (BURES: 2010, p. 240).

Ressalta-se que a Eurojust, assim como a Europol, não possui autoridade legal para instaurar investigações e não detém capacidades coercitivas para aplicar qualquer penalidade aos Estados-membros caso as suas recomendações não forem cumpridas. No entanto, os Relatórios Anuais publicizados pela Eurojust elencam as falhas ocorridas quando da cooperação, o que pode representar algo que Piovesan (2013, p. 249-250) chama de *power of embarrassment*, capaz de causar constrangimento político e moral.

3.3. MANDADO DE DETENÇÃO EUROPEU

O Mandado de Detenção Europeu (MDE) surgiu como uma implicação do princípio de Reconhecimento Mútuo de Decisões Judiciais insculpido no Tratado de Lisboa. Este instrumento funciona forma de simplificação de procedimento formal de extradição, garantindo celeridade e efetividade sem que haja, em tese, qualquer prejuízo às garantias legais do indivíduo que estiver sendo acusado.

Conforme mencionado, na sessão extraordinária do Conselho em Tampere foi suscitada a possibilidade de abolir-se o procedimento formal de extradição no âmbito da União Europeia em determinados casos, sendo substituído por uma simples transferência de pessoas. Para viabilizar este intento, após o atentado de 11 de setembro, o Mandado de Detenção Europeu foi introduzido na UE, sobretudo, como meio de

“atender a necessidade imediata de um modo fácil de entrega de suspeitos de terrorismo.” (SATZGER e ZIMMERMANN: 2010, p. 411).

Em junho de 2002 o Conselho emitiu a Decisão-Quadro 2002/584/JAI que criou as bases do referido instituto, considerando-o “uma decisão judiciária emitida por um Estado-Membro com vista à detenção e entrega por outro Estado-Membro duma pessoa procurada para efeitos de procedimento penal ou de cumprimento de uma pena ou medida de segurança privativas de liberdade (Art. 1.1 da UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2002/584/JAI)”.

É caracterizado por ser essencialmente judicial, sendo dispensado o “procedimento executivo de concessão” (SATZGER e ZIMMERMANN: 2010, p. 413) e, portanto, eliminada a discricionariedade política sobre a concessão ou não da extradição.

Além disso, há uma limitação nos casos de não execução do Mandado de Detenção, sendo as razões obrigatórias de recusa elencadas no artigo 3 da referida Decisão-quadro, que incluem formas extintivas da punibilidade como a concessão de anistia ou cumprimento da pena no Estado requerido e a inimizabilidade do acusado perante o direito interno do Estado requerido. O artigo 4 da Decisão-quadro estabelece formas facultativas de recusa, que incluem a existência de ação penal em curso sobre o mesmo caso no Estado requerido e ser caso de jurisdição penal do Estado requerido.

O MDE reduz o escopo de aplicação do princípio da dupla incriminação⁷ e da especialidade, bem como não é cabível a exceção da extradição de pessoas nacionais do Estado requerido. Segundo Satzger e Zimmermann a inaplicabilidade da exceção de extradição de nacionais “mostra claramente que o Mandado de Detenção Europeu está baseado em uma visão da cidadania europeia e rompe, por isso, com vários princípios originados na ideia tradicional de soberania nacional.” (SATZGER e ZIMMERMANN: 2010, p. 413)

O aspecto da possibilidade de transferência de nacionais suscitou dúvidas acerca da sua conformidade com as Constituições dos Estados-membros. A Corte Constitucional Alemã considerou ser antidemocrático permitir que nacionais fossem julgados com base em

⁷ Segundo informações da Comissão Europeia através do sítio eletrônico Portal Europeu de Justiça: “Para 32 categorias de delitos graves, não é necessário que o ato seja uma infração penal em ambos os países. O único requisito é que seja punível com, pelo menos, 3 anos de prisão no país de saída.”. (Disponível em <https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-pt.do>. Acesso em 14/12/2017.)

ordenamentos jurídicos para a construção do qual não puderam contribuir democraticamente⁸.

Entretanto, a Corte concluiu pela possibilidade de extradição de nacionais caso os princípios constitucionais fossem respeitados. Em razão disso, foram criados na Alemanha “dois estágios no processo de admissibilidade do mandado de detenção europeu em que há a garantia de recurso perante o Judiciário e a necessidade de verificar a dupla incriminação (VENANCIO: 2010, p. 35-36)”. Desta forma, tal disposição continua válida ao MDE, inclusive como forma de possibilitar os anseios de manutenção de um verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça no âmbito da UE.

Destaca-se, por oportuno, os limites temporais para a aplicação do MDE que são o principal diferencial do instituto. Para requerimentos de transferência de suspeitos sem que haja o consentimento do mesmo o prazo para devolução do Mandado é de 60 dias após a detenção (Art. 17.3 da Decisão-quadro 2002/584/JAI) e nos casos em que o suspeito consente com a transferência esse prazo é reduzido para 10 dias (Art. 17.2 da Decisão-quadro 2002/584/JAI.0).

De acordo com informações encontradas no portal da Justiça Europeia (UNIÃO EUROPEIA. Mandado de Detenção Europeu.), o MDE é utilizado pela maioria dos países com certa frequência, sendo o Mandado devolvido normalmente em 16 dias quando há o consentimento e em dois meses quando não há. A tabela abaixo aponta a frequência com a qual os países-membros utilizam-se do MDE e o índice de retorno positivo do mesmo:

Tabela 1 – Análise Temporal da emissão de Mandado de Detenção Europeu

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Emitidos	6.900	6.750	11.000	14.200	15.800	13.900	9.800	10.450	13.100	14.700
Detetadas e/ou detidas	1.770	2.040	4.200	4.500	6.150	6.460	6.490	5.840	7.850	9.660
Entregues	1.530	1.890	3.400	3.630	5.580	5.370	5.230	4.480	3.460	5.480

Fonte: Portal de Justiça Europeia, Outubro de 2016.

⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DA ALEMANHA (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT). 18 de julho de 2005. Caso BVerfGE 113, 273. Europäischer Haftbefehl. Disponível em <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv113273.html>>. Acesso em 14/12/2017.

3.4. DECISÃO EUROPEIA DE INVESTIGAÇÃO

A Decisão Europeia de Investigação (DEI) é uma decisão judicial emitida pela autoridade judiciária de um Estado-Membro para que sejam executadas em outro Estado-Membro uma ou várias medidas de investigação específicas, de modo a assegurar a obtenção de elementos probatórios necessários a instruções criminais nacionais.

O instituto da Decisão Europeia de Investigação foi criado em substituição da Ordem de arresto de propriedades ou apreensão de provas (Decisão-quadro 2003/577/JAI) e do Mandado Europeu de Obtenção de Provas (Decisão-quadro 2008/978/JAI) por meio da Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

Anteriormente à criação da DEI, era necessário efetuar o requerimento de arresto de propriedades ou apreensão de provas para garantir o congelamento das provas sem, no entanto, poder transferi-las e posteriormente emitir o Mandado Europeu de Obtenção de Provas para que as provas arrestadas pudessem ser de fato utilizadas pela autoridade judiciária do Estado requerente, também sendo possível utilizar-se dos mecanismos tradicionais de obtenção de provas como a carta rogatória (SATZGER e ZIMMERMANN: 2010, p. 432-433). Nota-se que no período compreendido entre 2003 e 2008, quando entrou em vigor a Decisão-quadro que institui o Mandado de Obtenção de Provas Europeu, somente a segunda opção era viável.

A Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho afirma que, embora houvesse efetiva necessidade de um instituto de cooperação judicial com vistas ao compartilhamento e produção de provas, o sistema criado pela Ordem de Arresto e Mandado Europeu de Obtenção de Provas era extremamente fragmentado e complexo, razão pela qual se fazia necessário a criação “de um sistema global de obtenção de elementos de prova nos processos de dimensão transfronteiriça, com base no princípio do reconhecimento mútuo”(Item 6 da UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/41/EU/Parlamento Europeu e Conselho da UE).

Assim surge a DEI como instrumento único para a obtenção de auxílio entre Estados-membros com a realização de medidas específicas de investigação visando sempre a obtenção de elementos probatórios. É possível a emissão da DEI para realização de qualquer medida de

investigação, com exceção da criação de equipes de investigação conjunta, que deverão seguir as regras do artigo 13 da Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia. Ela pode ser emitida para obtenção de provas relativas a processos penais em curso ou que possam ser instaurados pela autoridade judiciária pelo Estado que executará a DEI ou em processos instaurados por autoridades administrativas para averiguar questões penalmente puníveis.

De modo a garantir a celeridade do pedido, são estipulados prazos máximos para a autoridade de execução atender ao requerimento. Assim, quando um Estado emite uma DEI o Estado de execução deve dizer em 30 dias se aceita ou não o pedido, em caso de aceitação devem encaminhar ao Estado de emissão as provas requeridas no prazo máximo de 90 dias, com pouquíssimas exceções previstas no artigo 15 da Diretiva⁹.

A estipulação dos referidos prazos é de grande valia para o contraterrorismo, uma vez que a realização de uma investigação célere logo após a ocorrência de atentados terroristas pode evitar que sejam cometidos outros em sua sequência. A morosidade e burocracia dos meios tradicionais de cooperação internacionais não se presta à efetiva persecução criminal de delitos tipicamente dinâmicos e que transcendem as fronteiras geográficas dos países.

Os motivos de recusa de execução da DEI estão elencados no artigo 11 da Diretiva e são limitados. Pode recusar-se a executar a DEI em razão da existência de privilégios ou imunidades legais que tornam impossível a execução, quando a execução for capaz prejudicar interesses nacionais de segurança, quando a execução contrariar o princípio do *bin in idem*, etc.

De acordo com o Comunicado de Imprensa da Comissão Europeia, a criação da DEI se presta à proteção dos direitos fundamentais da ampla defesa, tendo em vista que:

As autoridades que emitem a decisão devem avaliar a necessidade e a proporcionalidade da medida

⁹ Somente é possível adiar o cumprimento da DEI caso: a) A sua execução possa prejudicar uma investigação ou ação criminal em curso, durante um prazo que o Estado de execução considere razoável; b) Os objetos, documentos ou dados em causa já estejam a ser utilizados noutro processo, até deixarem de ser necessários para este efeito.

de investigação requerida. Uma decisão europeia de investigação tem de ser emitida ou validada por uma autoridade judicial, e a sua emissão pode ser requerida por um suspeito ou por um arguido, ou por um advogado em seu nome, em conformidade com os direitos de defesa e com os processos penais nacionais. Os Estados-Membros devem assegurar vias de recurso equivalentes às existentes em processos nacionais similares, e que as pessoas em causa são adequadamente informadas dessas possibilidades (UNIÃO EUROPEIA. Comunicação à Imprensa).

As bases normativas do instrumento parecem ser capazes de levar os Estados-membros a um acesso mais rápido aos elementos probatórios necessários para a realização de suas investigações, ampliando sobremaneira as possibilidades de realização de cooperação em matéria criminal entre os países.

4. O CASO BATACLAN

O caso ora analisado faz parte de uma série de ataques terroristas que ocorreram em novembro de 2015 na França. Foram efetuadas três explosões concomitantemente em locais diversos e seis fuzilamentos em massa, incluindo o ataque à casa de shows Bataclan, onde foram registrados 89 mortos. Ao todo 180 pessoas morreram e cerca de 350 ficaram feridas (BBC News; 2015).

O atentado foi o pior que aconteceu na União Europeia desde os ataques de Madrid de 2004. O então presidente da França, François Hollande, decretou estado de emergência nacional no país, o primeiro declarado desde 2005, e colocou controles temporários sobre as fronteiras francesas. Também decretou o primeiro toque de recolher desde 1944, ordenando que as pessoas saíssem das ruas de Paris (TELES: 2017. p. 16).

Aos demais Estados-membros da UE, Hollande requereu a cooperação com a invocação, pela primeira vez desde a sua criação, da cláusula de defesa mútua prevista no Tratado de Lisboa, a qual foi aceita com unanimidade pelos requeridos. Com base nessa cláusula, o Estado requerente tem grande espaço decisório para implementar, através de negociações bilaterais, quaisquer medidas de cooperação. Estes arranjos bilaterais são de assistência obrigatória, porém não vinculam quanto ao

tipo de cooperação que o Estado requerido precisa assumir, nem mesmo com relação ao seu alcance (TELES: 2017. p. 16).

Para colocar em prática o requerimento formalizado pelo Presidente francês foram firmadas as Propostas de Resolução B8-0043/2016 e RC-B8-0043/2016. Por meio delas, a França requereu o auxílio dos Estados-membros e da UE para a criação de um quartel-general civil-militar para a União Europeia, “devendo tal estrutura estar incumbida do planejamento de contingência estratégico e operacional, nomeadamente com vista à defesa coletiva, tal como previsto pelos artigos 42.º, n.º 2 e 7, do TUE” (Item 9 da Proposta de Resolução B8-0043/2016).

Na Proposta de Resolução Comum RC-B8-0043/2016, a França salientou a importância de implementação de uma abordagem preventiva com o desanuviamento de tensões, em especial pelos jovens nacionais, o que preveniria as possíveis causas de extremismo que culminam em ataques terroristas. Além disso, conclamou por uma política externa comum da UE com relação ao futuro da Síria e de todo o Oriente Médio.

A Eurojust destacou que “as atividades operacionais e estratégicas da Eurojust no domínio da luta contra o terrorismo refletiram a necessidade de reforçar a capacidade dos Estados-Membros de lutar contra o terrorismo de uma forma eficaz e coordenada comum (EUROJUST. Relatório Anual 2015.)”. Para tanto, foram realizadas diversas reuniões de coordenação, bem como foi realizado o primeiro centro de coordenação em um caso de terrorismo.

Já a Europol, por meio de seu relatório anual em 2015 (EUROPOL. Relatório Anual 2015), destacou a importância de realização de novos estudos acerca de uma possível modificação no foco dos ataques perpetrados pelo Estado Islâmico, aduzindo que o grupo tem mudado seu foco principal para a obtenção de território e outras motivações globais. Além disso, alertou para a necessidade de maior controle das pessoas que viajam à Síria e outros locais de conflito e retornam ao seu país de origem, uma vez que os ataques foram efetivados pelos chamados “returning foreign fighters”.

Os ataques ocorridos na França intensificaram os debates e o processo de criação do Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo ligado a Europol. Segundo a Comunicação COM/2016/0602 da Comissão Europeia, o Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo “é a espinha dorsal da ação da UE contra o terrorismo, funcionando como centro de informação e cooperação em apoio dos Estados-Membros, também analisa o terrorismo, avalia as ameaças e ajuda a elaborar os planos operacionais de luta contra o terrorismo

(COMISSÃO EUROPEIA. COM/2016/0602).

Em 7 de dezembro do 2015 foi instituída a Taskforce Fraternité que reuniu informações vindas primordialmente da França e da Bélgica e resultou em cerca de 2.500 dados inseridos no SIENA e 1.247 relatórios de inteligência criados a partir dos dados fornecidos (EUROPOL. Infográfico de um ano de atuação do ECTC.). A Taskforce era constituída por mais de 60 analistas que realizaram uma investigação completa e detalhada dos atentados, compilaram dados de inteligência relativos ao financiamento dos grupos envolvidos, identificaram equívocos na abordagem e sugeriram as possíveis implicação das políticas contraterroristas (EUROPOL. ECTC – European Counter Terrorism Centre – Infographic). O Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo também foi o responsável pela coordenação de uma operação internacional conjunta, iniciada logo após o ataque ocorrido na Bélgica apenas quatro meses após os atentados de Paris.

O intenso trabalho de compartilhamento de informações através da Europol foi essencial para a identificação e localização de Salah Abdeslam, único suspeito vivo das células jihadistas que promoveram o ataque. Salah foi detido no dia 18 de março de 2016 em Molenbeek na Bélgica e foi transferido para a França em razão da execução do Mandado de Detenção Europeu expedido pelo país em 19 de março de 2016 (BBC NEWS: 2016).

Em 5 de fevereiro de 2018, Abdeslam compareceu perante a corte no Tribunal de Bruxelas, onde está sendo processado pelo atentado ocorrido na Bélgica, o julgamento da causa ainda está pendente e o acusado permanece detido (G1; 2018). O julgamento belga é visto como um preâmbulo do julgamento que ocorrerá na França pelos atentados de Paris, que ainda não tem data determinada.

5. CONCLUSÃO

O sistema europeu de combate ao terrorismo se destaca por ser primordialmente baseado em métodos não ortodoxos de cooperação internacional, que visam otimizar a aproximação dos Estados-membros através do compartilhamento de dados, a realização de operações conjuntas, a reunião de especialistas, entre outras medidas. Além disso, muitos dos instrumentos desenvolvidos em seu âmbito conferiram um especial significado a princípios como o reconhecimento mútuo de decisões judiciais e, em alguns casos, restringiram a aplicação dos princípios da dupla incriminação e da especialidade.

Todas as inovações propostas tanto por meio dos órgãos do sistema

européu quanto por seus mecanismos buscam aproximar os países, formar uma rede investigativa, reduzir burocracias e o tempo de resposta aos pedidos de cooperação e também minorar as possibilidades de negativa pelos países, garantindo maior efetividade dos meios de cooperação.

Todavia, os órgãos criados pelo sistema europeu encontram dificuldades em demonstrar o seu idealizado potencial, e suscitar a confiança dos Estados enquanto colaboradores não é uma tarefa fácil, o que demonstra que o desenvolvimento de uma estrutura voltada a fomentar a cooperação internacional é uma tarefa que exige constante comprometimento dos Estados. O regular aprimoramento dos meios de cooperação e a elevação no grau de consenso entre os Estados-membros podem ser formas de ampliar o comprometimento dos mesmos, tornando a cooperação mais eficaz.

Ademais, o próprio sistema de combate ao terrorismo deve ser constantemente aprimorado. Como toda questão social, os desafios impostos pelo terrorismo estão em frequente mudança e renovação, requerendo, portanto, um diálogo acadêmico de atualização e revisão de esforços em busca de novas soluções. Com paciência e dedicação, deve prosseguir-se no caminho em busca da promoção de uma sociedade internacional integrada e cada vez mais apta à manutenção da paz e da segurança de todos.

THE INTERNACIONAL COOPERATION IN THE EUROPEAN SYSTEM OF COUNTERTERRORISM

ABSTRACT

This paper describes and analyzes the counterterrorist cooperation structure set up by European countries and illustrates its operation through the Bataclan Case. Terrorism is no longer a national problem exclusively and required responses from International Law. European integration has created a complex system that displays features of judicial cooperation mechanisms in criminal matters and the existence of common authorities that facilitate said cooperation. The counter-terrorism system of the European Union is supported by Europol and Eurojust, bodies responsible for police and judicial cooperation with wide experience in combating serious transnational crime and has a set of instruments such as the European Investigation Order and the European Arrest Warrant, aimed at reducing bureaucracy of cooperation mechanisms, ensuring swift to criminal investigations and prosecutions. The Bataclan Case demonstrates the operation of this system and highlights the relevance of a joint and cooperative action to combat terrorism. In this work, the inductive method was employed, and, for the reviewed case and official decisions, primary sources were preferred.

Keywords: Terrorism. the Bataclan Case. European Union.

REFERÊNCIAS

BBC News. Paris attacks: Bataclan and other assaults leave many dead. 14 November 2015. Disponível em <<http://www.bbc.com/news/world-europe-34814203>>. Acesso em 15/12/2017.

BBC News. Paris attacks suspect Salah Abdeslam extradited to France. 27/04/2016. Disponível em <<http://www.bbc.com/news/world-europe-36147575>> Acesso em 02/04/2018.

BORGES, Talitha Viegas. Cooperação penal na União Européia. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 105, p. 1157-1196, 2010.

BURES, Oldrich. Eurojust's fledgling counterterrorism role. *Journal of Contemporary European Research*, v. 6, n. 2, p. 236-256, 2010.

BURES, Oldrich. Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol. *European View*, v. 15, n. 1, p. 57-66, 2016.

BURES, O.; AHERN, S. The European Model of Building Regional Cooperation Against Terrorism. In CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. *Uniting Against Terror: cooperative nonmilitary responses to the global terrorist threat*. Cambridge: MIT Press, 2000.

COMISSÃO EUROPEIA. COM/2016/0602. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1522727566599&uri=CELEX:52016DC0602#footnote29>> Acesso em 02/04/2018.

COMISSÃO EUROPEIA. Mandado de Detenção Europeu. Disponível em <https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-pt.do>. Acesso em 14/12/2017.

EUROJUST. Relatório anual 2015. <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202015/AR2015_PT_WEB.pdf> Acesso em 15/12/2017.

EUROJUST. 2017. Relatório Anual 2016. Disponível em <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_PT.pdf>. Acesso em 10/12/2017.

EUROJUST. Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01. Disponível em <<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejlegalframework/Eurojust%20Rules%20of%20Procedure/Eurojust-Rules-of-Procedure-2002-PT.pdf>>. Acesso em 10/12/2017.

EUROPOL. Centro Operacional. Disponível em <<https://www.europol.europa.eu/pt/about-europol>>. Acesso em 09/12/2017.

EUROPOL. ECTC – European Counter Terrorism Centre – Infographic. <<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/ectc-european-counter-terrorism-centre-infographic>> Acesso em 02/04/2018.

EUROPOL. Infográfico de um ano de atuação do ECTC. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/ectc_one_year_final.pdf>. Acesso em 02/04/2018

EUROPOL. Relatório anual 2015. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/annual_review/2015/terrorism.html> Acesso em 15/12/2017.

FRANCE, Guilherme de Jesus. Soft Law, big stick: o papel do Grupo de Ação Financeira no combate ao terrorismo internacional. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

G1. Suspeito dos atentados de Paris é julgado por tiroteio de 2016 na Bélgica. 05/02/2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/suspeito-dos-atentados-de-paris-e-julgado-em-bruxelas.ghtml>> Acesso em 20/02/2018.

LODGE, Juliet. Terrorism and the European community: towards 1992. *Terrorism and Political Violence*, v. 1, n. 1, p. 28-47, 1989.

KAUNERT, Christian. Europol and EU counterterrorism: international security actorness in the external dimension. *Studies in conflict & terrorism*, v. 33, n. 7, p. 652-671, 2010.

NINO, Michele. The Protection of Personal Data in the Fight Against Terrorism: New Perspectives of PNR European Union Instruments in the Light of the Treaty of Lisbon., *Utrecht Law Review*. v. 6, n. 1, p. 64-69. 2010

O'NEILL, Maria. The issue of data protection and data security in the

(Pre-Lisbon) EU Third Pillar. *Journal of contemporary European research*, v. 6, n. 2, p. 211-235, 2010.

PARLAMENTO EUROPEU. 1999. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm>. Acesso em 13/12/2017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional – 14. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013*

REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SATZGER, Helmut. ZIMMERMANN, Frank. Dos modelos tradicionais de cooperação judicial ao princípio do reconhecimento mútuo: os novos desdobramentos do verdadeiro paradigma da cooperação européia em matéria penal. In BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. LIMA, Luciano Flores de. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

TELES, Patrícia Galvão. As respostas europeias aos atentados de Paris e Bruxelas. *Janus anuário*. Janus 2017- A comunicação mundializada. Observatório de Relações Exteriores. Universidade Autónoma de Lisboa, 2017.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DA ALEMANHA (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT). 18 de julho de 2005. Caso BVerfG 113, 273 *Europäischer Haftbefehl*. Disponível em <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv113273.html>>. Acesso em 14/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Comunicação à Imprensa. Disponível em <europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1388_pt.pdf>. Acesso em 15/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Convenção da Europol. Disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-internacional/convencoes-europeias/convencao-europol/downloadFile/file/Conv_Europol.pdf?nocache=1218040457.92>. Acesso em 09/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo. Disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/copy_of_anexos/convencao-europeia-para/downloadFile/file/STE_090.pdf?nocache=1200416961.63>. Acesso em 07/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão 2009/371/JAI. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:PT:PDF>>. Acesso em 09/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2002/584/JAI. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0010.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em 14/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/41/EU/Parlamento Europeu e Conselho da UE. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&qid=1513374452738&from=PT>>. Acesso em 14/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial nº L 239 de 22/09/2000 p. 0013 – 0018. Disponível em <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(01))> Acesso 13/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Mandado de Detenção Europeu. Disponível em <https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-pt.do>. Acesso em 14/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>> Acesso em 13/12/2017.

VENANCIO, Daiana Seabra. O mandado de detenção europeu vs. o mandado de captura do Mercosul: uma análise comparativa. Revista do Programa de Direito da União Europeia, n. 2, p. 27-54, 2012.

Recebido em : 09/10/2018

Aprovado em: 27/12/2018