

**A INVESTIGAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA E TRIBUTÁRIA  
DA CRIMINALIDADE ORGANIZADA NA UNIÃO EUROPEIA**

Nelson Macedo da Cruz<sup>1</sup>

(Tenente de Inf.<sup>a</sup> da Guarda Nacional Republicana - Unidade de Acção Fiscal)

**RESUMO**

O termo “*criminalidade organizada*” é adotado indiscriminada e intensificadamente nos preâmbulos e corpos de documentos legais, estratégicos ou políticos emanados pelas instituições e agências da União Europeia como âncora para o estabelecimento de instrumentos e medidas de combate europeias que, por sua vez, se desdobram nos inevitáveis conceitos de cooperação, coordenação, padronização e convergência. Contudo, a sua efetividade é questionável aquando da sua aplicação e verificação dos seus efeitos. Vários fatores mais profundos se denotam críticos para o seu alcance, além do facto da investigação económico, financeira e tributária dessas organizações tardar em se impor como metodologia basilar para sumprimir as suas motivações. Assim, aponta-se como caminho a oportunidade legal lançada pelo art.º 86, n.os 1 e 2, do Tratado de Funcionamento da União Europeia, acompanhada da estruturação de uma rede única vocacionada para a identificação, imobilização e recuperação dos extensos proveitos ilícitos gerados pelo crime.

**ABSTRACT**

The “*organized crime*” is indiscriminately and intensively adopted in the preambles and main texts of legal, strategic or political documents issued by European Union institutions and agencies as an anchor for the establishment of European instruments and measures which, in other hand, unfold the inevitable cooperation, coordination, standardization and convergence concepts. However, its effectiveness is questionable when that measures are applied and its effects can be verified. A number of deeper factors are critical in order to reach their goal, beyond the fact that economic, financial, and tax investigation of these organizations is slowly undertake as a baseline methodology to cramp their motivations. Thus, the legal opportunity launched by article 86, (1) and (2), of the Treaty on the Functioning of the European Union, as well as the structuring of a single network geared to the identification, immobilization and recovery of the large illicit profits generated by crime, represents one of the many paths appointed to effectively tackle organized criminal organizations.

---

<sup>1</sup> Contacto E-Mail: [nelson\\_dacruz@hotmail.com](mailto:nelson_dacruz@hotmail.com)

## NOTA INTRODUTÓRIA

Inseridos na edificação político-jurídica gradual e evolutiva da designada *Cooperação Judicial e Policial em Matéria Penal* (CJPMP), enquadrada no âmbito do *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça* (ELSJ), a investigação económico-financeira e tributária da criminalidade organizada<sup>2</sup>, ou melhor, de ameaças materializadas em “(...) *riscos e perigos, uns novos, outros antigos, que apenas subiram na hierarquia das preocupações dos Estados.*” (Garcia, 2006: 1), que intensificadamente restringem o exercício dos direitos, liberdades e garantias por parte dos seus cidadãos, necessita de se tornar uma resposta global, coordenada, inovadora e, preferencial e possivelmente, unificada<sup>3</sup>.  
Perante a premissa enunciada, pretende-se doravante que este artigo traduza uma breve reflexão orientada para a identificação das suas problemáticas associadas e a formulação de linhas orientadoras de resposta.

### 1. AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E O CRIME ECONÓMICO-FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO

A fim de estabelecer referências concetuais da criminalidade organizada, que desde já se afasta do tipo associação criminosa<sup>4</sup>, apresenta-se a definição formulada pela Assembleia das Nações Unidas em 2000: “*a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes<sup>5</sup> or offences established*

---

<sup>2</sup> De acordo com a Proposta de Resolução do Parlamento Europeu 2013/2017 INI: “*a criminalidade organizada se assemelha cada vez mais a uma entidade económica global, com uma forte vocação empresarial e especializada no fornecimento simultâneo de diferentes tipos de bens e serviços ilegais – mas também, e em numero crescente, legais – com um impacto cada vez maior na economia europeia e mundial, afetando significativamente as receitas fiscais dos Estados-Membros e da União no seu conjunto, e causando anualmente às empresas um prejuízo de 670 mil milhões de euros*” ou ainda “*(...) o tráfico de seres humanos gera lucros anuais que ascendem a 25 mil milhões de euros e que este fenómeno criminoso afeta todos os Estados-Membros da UE; considerando que os lucros gerados pelo tráfico de espécies selvagens e respetivas partes anatómicas atingirão de 18 a 26 mil milhões de euros por ano, sendo a UE o principal mercado de destino no mundo.*”, “*(...)o contrabando de cigarros gera um prejuízo anual da ordem dos 10 mil milhões de euros em termos fiscais; considerando que o volume de negócios gerado pelo tráfico de armas ligeiras a nível mundial se situa entre os 130 e os 250 milhões de dólares anuais e que há mais de 10 milhões de armas ilegais em circulação na Europa.*”.

<sup>3</sup> Além de unificada, a resposta necessária deve ser isolada e não depender das autoridades nacionais de cada Estado-Membro, pois, como o estabelecem o *Eurojust Report 2015* e *Europol Report*, as organizações criminosas recrutam e envolvem vários elementos dos órgãos de soberania com vista a controlar as entidades que combatem os ilícitos aos quais se dedicam.

<sup>4</sup> Segundo Bravo (2013: 17), a associação criminosa é entendida “*(...) enquanto aparelho de conceção e execução da prática de delitos, bem como de condicionamento e coerção dos indivíduos que o compõe.*”, sendo que a justificação político-criminal da sua tipificação advém das transformações da personalidade individual no âmbito da organização.

<sup>5</sup> Significando, por sua vez “*conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty.*”

*in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit*<sup>6</sup> (ONU, 2000), definição partilhada por Favaros (2008: 8219)<sup>7</sup>: “(...) fenómeno complexo, sempre pronto, em nome do lucro fácil e ilícito, a colocar em causa o Estado de Direito, corrompendo sociedades” (Apud. Sousa et al, 2014). Esta estruturação, potenciada pelos recentes fenómenos sociais<sup>8</sup> (Alves, 2013), pela sua “racionalidade organizativa” (Bravo, 2013: 14)<sup>9</sup>, pela sua polimorfia<sup>10</sup> e pela sua ação global através das demais legislações nacionais (Natarrajan, 2011)<sup>11</sup>, caracterizada pelas nove notas<sup>12</sup> de Santos (2001), gera “(...) um estado instável, dependente não só de decisões próprias, mas também das decisões dos outros ou da confluência de circunstâncias variáveis (...)” (Couto, 1988: 38), obriga cálculos de riscos, treino, seleção de pessoal, mimetização ou mobilidade.

Definido o conceito de organização criminosa, é necessário, desta feita, correspondê-lo com a abordagem económico-financeira e tributária e iminentemente transnacional/transfronteiriça envolvida nos circuitos retroativos de recolha e introdução no mercado financeiro dos proveitos ilícitos gerados pelos crimes originários/precedentes<sup>13</sup>, “(...)”<sup>14</sup> *estão todos interligados pela*

<sup>6</sup> Resolução 55/25 de 15 de novembro de 2000 da Assembleia das Nações Unidas.

<sup>7</sup> “Qualquer grupo de criminosos que, tendo estrutura corporativa, estabeleça como objetivo básico a obtenção de recursos financeiros e poder através de atividades ilegais, frequentemente recorrendo, para tanto, ao medo e intimidação de terceiros.”

<sup>8</sup> Em janeiro 2013, a UE reconheceu que a Internet “(...) está a abrir novas possibilidades a um ritmo notável e com um baixo custo (...)” (Pereira, 2013: 13) e permite a distribuição de novas substâncias psicoativas, não controladas pela lei internacional sobre drogas (Comissão Europeia, 2013: 13).

<sup>9</sup> A definição formulada por Bravo (2013: 14) estabelece “(...) as formas de aparecimento de fenómenos criminosos dotados de certo grau de racionalidade organizativa, com recurso a planos e meios pessoais e materiais geralmente sofisticados, com o objetivo de obtenção de avultados lucros ilegítimos e com possíveis conexões a mais de um Estado, recorrendo quando necessário à violência ou à sua iminência, dotados de mecanismos de apagamento ou dissimulação dos vestígios dos processos criminosos.”

<sup>10</sup> De acordo com Wright (2006: 192) “atualmente, os países que detiverem infratores ou extraditem-nos de lugares onde eles procuraram refúgio, têm de aplicar os procedimentos penais contra os grupos do crime organizado a que aqueles pertencem, de acordo com as suas próprias jurisdições.”

<sup>11</sup> Veja-se a comunicação do Conselho da Europa, em 1998, que defendia que dependia a cada Estado-Membro o papel fundamental na prevenção e combate da criminalidade organizada. Por outro lado, Silva (2001) sublinha os problemas legais europeus no que respeita à responsabilidade das pessoas coletivas, à autoria, ao estabelecimento do nexa causal e à prova do dolo e da negligência que embrenham a capacidade de punir as condutas criminais enumeradas.

<sup>12</sup> Designadamente a corrupção, violência, sofisticação, continuidade, estrutura, disciplina, atividades diversificadas, envolvimento em atividades empresariais legítimas e hierarquizada.

<sup>13</sup> Veja-se Bravo (2013: 10): “(...) a impregnação pela criminalidade organizada e económica de extensos setores de atividade, atrativos como meio de reciclagem e lavagem das enormes receitas produzidas pelas atividades criminalmente ilícitas, como o tráfico de pessoas, de armas, de droga, de metais e pedras preciosas, da corrupção e da fraude (...)”.

<sup>14</sup> Segundo W. Hassemer (1998: 313-314) “(...) todos os tipos de tráfico são praticados por esse “sistema sombra”, cujo poder se estende por todo o mundo: armas, tecnologia, materiais radioativos, obras de arte, seres humanos, órgãos humanos, assassinos a soldo e contrabando dos mais diversos produtos de e para qualquer parte do mundo (...)”.

*mãe de todos os crimes – a lavagem de dinheiro. Sem ela, a economia do crime não seria global nem altamente lucrativa.*” (Hassemer, 1998: 313-314). Ora, nesta sequência, elenca-se o marco histórico simbolizado pelo 11.º Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e Justiça Penal, que estabeleceu que esta segunda fase criminológica envolve “(...) *toda a forma de crime não-violento que tem como consequência uma perda financeira (...) uma vasta gama de atividades ilegais, como a fraude, a evasão fiscal e o branqueamento de capitais.*”<sup>15</sup> (UNODC, 2005: 1) e que, cumulativamente, “(...) *violam, direta ou indiretamente, as normas que regulam a ordem económica e os bens ou interesses financeiros ou económicos do Estado.*” (Hassemer, 1998: 314). Assim, esta pode inserir-se, de acordo com a OCDE (2003), Pimenta (2009) e Afonso e Gonçalves (2009) na economia ilegal<sup>16</sup>, economia subterrânea<sup>17</sup>, economia informal<sup>18</sup>, economia de auto-consumo<sup>19</sup> e na produção subcoberta<sup>20</sup>.

## **2. O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (ELSJ/UE)**

Apresentado o problema, é, deste modo, necessário expôr o que simultaneamente representa o espaço de análise, bem como a edificação legal de resposta: a União Europeia (UE)<sup>21</sup>, no que respeita às políticas do designado ELSJ<sup>22</sup>. Esta, de acordo com Menz (2009), Gammeltoft-Hansen (2013), Bossong (2012), Argomaniz (2013) e Roos (2013), na atualidade, não foi além de subpolíticas ELSJ e, atendendo a Acosta (2011), Ackers (2005) e Aus (2006),

---

<sup>15</sup> A existência ou mera especulação sobre a existência deste tipo de criminalidade mina a legitimidade do governo e o desenvolvimento sustentado de qualquer Estado. Especificamente o Branqueamento de Capiatis representa a garantia de liquidez e reinvestimento das organizações criminosas e provoca a manipulação das Instituições Financeiras e de Crédito Internacionais, dos mercados de capitais e desencoraja o investimento direto estrangeiro (UNODC, 2005).

<sup>16</sup> Os proveitos gerados são originariamente ilegais, ou seja, oriundos de práticas criminais como tráfico de armas, drogas ou contrafação.

<sup>17</sup> Advém fundamentalmente da fraude e evasão fiscal, procurando a ocultação parcial ou total dos rendimentos auferidas.

<sup>18</sup> Assente em estratégias profissionais que garantem a sobrevivência dos seus autores e sem um dolo intencional de se subtrair às obrigações fiscais.

<sup>19</sup> Por sua vez, entende-se como o conjunto de atividades de produção de bens ou serviços com o intuito de serem consumidos pelo produtor.

<sup>20</sup> Esta última considera as falhas estatísticas da contabilidade nacional que não cobrem totalmente as empresas existentes.

<sup>21</sup> Conceito assim definido pelo art.º 1, do Tratado de Lisboa “(...) *à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns*”.

<sup>22</sup> Este domínio da UE detém as funções específicas da soberania, a salvaguarda da segurança interna, o controlo das fronteiras nacionais e o acesso dos cidadãos à justiça (Mitsilegas et al., 2003).

de iniciativas legislativas diferenciadas. Estas considerações desfavoráveis advêm, historicamente, da relutância dos demais Estados-Membros em ceder competências às instituições supranacionais da UE nesta área sensível da sua soberania<sup>23</sup>, derivando-os para as formas de Estados federados<sup>24</sup>, Estados protegidos<sup>25</sup> ou Estados Vassalos<sup>26</sup> (Fontes, 2006). Veja-se que, desde meados dos anos 70<sup>27</sup>, época em que se iniciou este capítulo de cooperação, os Estados-Membros operaram com autonomia e sigilo num vasto rol de grupos intergovernamentais<sup>28</sup> (Hermenegildo, 2013). Já nos anos 90, com a consagração do 3.º pilar do Tratado de Maastricht denominado Justiça e Assuntos Internos (JAI), institucionalizou-se, ao nível europeu, um mecanismo de cooperação intergovernamental, unânime e afastado das instituições supranacionais da UE<sup>29</sup>. Os resultados desta institucionalização estabeleceram políticas demonstradoras do baixo denominador comum em prevalência entre os demais Estados-Membros<sup>30</sup>, bem como a sua utilização primária como método de facilitar as tensões nacionais existentes entre as constituições,

<sup>23</sup> A soberania é exercida por parte dos demais Estados-Membros pelos poderes *Ius Tractum*, ou seja, a faculdade de celebrar convenções internacionais, *Ius Legationes* enquanto a faculdade de enviar e receber representantes diplomáticos e, por fim, *Ius Belli* como a faculdade de fazer a guerra e assinar a paz "(...) confinada, por imposição da Carta das Nações Unidas, às situações de legítima defesa." (Fontes, 2006: 21). Estes critérios permitem a distinção entre um Estados soberanos e Estados não soberanos atendendo ao seu poder político supremo e pleno sem quaisquer limitações (Hermenegildo, 2016). O mesmo autor (2013: 169) complementa a visão referida explicando que "(...) as questões de segurança interna e de criminalidade eram vistas também como uma questão de soberania, a último ratio dos Estados, mas também como um assunto de natureza meramente nacional".

<sup>24</sup> Este tipo de Estados, de acordo com Fontes (2006), cede parte da sua soberania a favor do Estado federal.

<sup>25</sup> Por sua vez, este tipo de Estado conserva parte da sua soberania dentro dos limites estipulados no estatuto de proteção, transferindo parte da sua capacidade jurídica internacional para o Estado protetor (Fontes, 2006).

<sup>26</sup> Finalmente, esta tipologia de Estado encontra-se numa posição de subordinação perante outro Estado dominante, exercendo sobre o primeiro poderes intensos (Fontes, 2006).

<sup>27</sup> O Conselho Europeu de Roma, em 1975, marca a proclamação da *Cooperação Internacional em Matéria Judicial destinada ao acrónimo TREVI - Terrorismo, Radicalismo, Extremismo e Violência Internacional*, aprofundada com a consagração do Acordo Schengen, em 1985, abolindo os controlos transfronteiriços, retomada pelo designado Ato único Europeu e, ainda, em 1998, através da estimulação dos Ministros das Finanças do G7 para a potenciação de uma ação internacional para o reforço da capacidade dos seus sistemas de combate ao branqueamento de capitais e crimes fiscais (OCDE, 2013).

<sup>28</sup> Segundo Hermenegildo (2013: 169), "*A política externa no âmbito europeu era difícil de avançar dadas as diferentes perspectivas entre os Estados-Membros e por ser para estes uma questão de soberania nacional*".

<sup>29</sup> Mais especificamente, a institucionalização referida é estipulada art.º K.1 (Título VI), do Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (TUE). Ora, não obstante esta edificação legal, a não formulação de objetivos específicos, a falta de harmonização de legislações díspares e a concentração na vertente económica da integração europeia levou a que os Estados-Membros permanecessem relutantes na utilização destes mecanismos legais. Além do mais, na sua prevalência, este mecanismo denotava uma falta de transparência e responsabilização democrática na tomada de decisão intergovernamental (Apud. Bigo *et al.* 2010; Guild *et al.* 2009).

<sup>30</sup> Veja-se a redução da proteção nacional no que respeita às políticas de asilo de certos Estados-Membros que já se encontravam num estágio liberal mais avançado (Lavenex, 2001).

jurisprudências e leis com teorias *securitisation*<sup>31</sup> (Balzaq e Carrera, 2006). Estas críticas apontadas à JAI levaram a que os Estados-Membros reforçassem gradualmente as competências das instituições supranacionais europeias, bem como das suas instituições parlamentares e judiciais<sup>32</sup>, bem como, em última instância, introduzissem o *método comunitário* com o Tratado de Lisboa (Dehousse, 2011). Estes avanços e recuos culminaram na dualidade das bases jurídicas contrastantes da UE entre uma dimensão supranacional/comunitária e outra intergovernamental<sup>33</sup>, bem como a constituição do ELSJ numa das doze áreas de competência partilhada da UE (Piçarra, 2007). O caminho selecionado remete-nos para as teorias de integração europeias no ELSJ<sup>34</sup>, podendo esta se desenvolver em diversas formas e tipos<sup>35</sup> (Hermenegildo, 2016). Neste quadro, é entendido por Wallace (2010) como fulcral a interação dos métodos legislativos tradicionais (*hard law*) com uma cooperação operacional materializada em redes transgovernamentais para a junção de peritos na área da segurança (*soft law*) garante um “*intense transgovernmentalism*”, tal como se verifica em agências europeias semiautónomas como a Europol ou Frontex (Bigo e Guild, 2005; Lavenex, 2009).

### 3. A INVESTIGAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA E TRIBUTÁRIA NA UE

Este quadro europeu esboçado, entende-se que o combate à criminalidade organizada materializa-se, essencialmente, com a sua investigação económico-financeira e tributária - “*Given the increasing risk of penetration of the licit*

<sup>31</sup> Esta teoria considera processos políticos e práticas discursivas que utilizam a segurança como um meio de legitimizar leis, práticas e políticas controversas (Balzacq, 2005; Huysmans, 2000; Neal, 2009).

<sup>32</sup> O Tratado de Amsterdão em 1997 aprofundou a JAI, transferindo algumas políticas para o primeiro pilar supranacional, renomeou-a em *Cooperação Policial e Judicial em Matéria Criminal* e introduziu a designada *Área de liberdade, segurança e justiça*. A área *Schengen* foi estabelecida com o objectivo de permitir a livre circulação de pessoas no interior da UE, reforçando, para tal, a gestão eficiente e comum das fronteiras externas da Comunidade. Com este fim, a UE propõe a plena capacitação da *Agency for Large Scale IT Systems* (eu-LISA), o reforço do apoio prestado pela FRONTEX em fronteiras externas que sofrem maior pressão com a utilização da *European Border Surveillance System* (EUROSUR) e a criação de um sistema europeu de guarda e vigilância física a fim de reforçar a capacidade de controlo das fronteiras externas da União Europeia em que predominavam os direitos fundamentais dos seus cidadãos.

<sup>33</sup> Respeitante fundamentalmente ao objeto de estudo, ou seja, envolve a cooperação policial, a cooperação judiciária penal e a harmonização legislativa dos demais Estados-Membros.

<sup>34</sup> Segundo Monar e Dahmani (2007: 3) “*Because of the sensitivity of police cooperation from the national and territorial points of view, Member States have tended to be highly reluctant to use binding instruments which might interfere with the autonomous control and organisation of their police forces.*”

<sup>35</sup> Segundo Hermenegildo (2016: 212) “*Depois de integradas no quadro jurídico da UE, algumas matérias são tratadas no âmbito intergovernamental, outras no quadro comunitário, e outras ainda possuem uma natureza mista. Existem Estados que pertencem à UE, e não participam em algumas das suas políticas, outros não pertencem e participam.*”

*economy by serious and organised crime, financial investigation is an essential tool of a modern and effective response to criminal threats including terrorism financing*” (UE, 2016). Este conceito, com raras concetualizações académicas, define-se, de acordo com FATF (2012: 5), como “(...) *an enquiry into the financial affairs related to criminal conduct (...) identify and document the movement of money during the course of criminal activity (...) link between the origins of the money, beneficiaries, when the money is received and where it is stored or deposited (...) identifying the extent of criminal networks, the scale of criminality, by tracing proceeds of crime, terrorist funds (...)*”, enquanto “(...) *un’attività, amministrativa o penale, diretta all’acquisizione e l’utilizzo di dati, notizie e documenti che risultano da un rapporto da un soggetto con un intermediario finanziario (...)*” (*Guardia di Finanza, 2015: 3*)<sup>36</sup> ou ainda “*una vera indagine mira ad acquisire ogni utile element per identificare e quantificare un patrimonio, sfruttando tutti I dati disponibili anche in ambiti diversi. Mira, inoltre, ad attribuire la reale titolarità o disponibilità dello stesso nell’ipotesi di interposizione fittizia*” (*Guardia di Finanza, 2015: 2*). Os objetivos específicos desta atividade almejam, através da reconstrução económico-patrimonial<sup>37</sup> e a análise de fluxos de capital, a deteção dos agentes criminais<sup>38</sup>, a reedificação do *modus operandi* criminoso e a clara identificação dos proveitos criminais, sendo fundamental, neste último caso, a sua sujeição imediata a medidas cautelares de arresto e congelamento de ativos. A capacitação da UE em investigar económico-financeira e tributariamente a criminalidade organizada com eficácia, eventualmente, envolve um processo de mudança institucional e legal (Trauner e Servent, 2015), ou, segundo Boer (2016), um processo evolutivo. Atendendo que os atores da UE atuam de acordo com um quadro de procedimentos (tratados e demais legislações) e uma definição de determinada problemática (neste caso o combate económico-financeiro e tributário à criminalidade organizada)<sup>39</sup>,

<sup>36</sup> De acordo com a *Guardia di Finanza* (2015), esta investigação compreende e engloba os conceitos de Recuperação de Ativos, Investigação Penal, Investigação Antimafia, Investigação Anti-Branqueamento e Atividades Inspetivas nos Setores Fiscais, Aduaneiros, de Capital/Bolsa e Comercial. A facilitação destas investigações é empreendida com a crescente derrogação dos sigilos bancários, o aumento da rastreabilidade e transparência das operações financeiras e o reforço da cooperação internacional.

<sup>37</sup> Numa perspetiva fiscal, poderá compreender-se como a reconstrução da capacidade contributiva através de prova documental.

<sup>38</sup> Estes poderão ser as pessoas físicas, as sociedades e suas derivadas ou mesmo entes não comerciais. De um modo geral, podem considerar-se qualquer titular efetivo da disponibilidade do património.

<sup>39</sup> A sua incidência na UE é evidenciada na Estratégia de Segurança Europeia de 2003 ao reconhecer que o seu espaço representa o alvo primário da criminalidade organizada, sendo que “*Revenues from drugs have fuelled the weakening of state structures in several drug-producing countries. Revenues from trade in gemstones, timber and small arms, fuel conflict in other parts of the world*” e ainda no Relatório sobre a Execução da Estratégia de Segurança Europeia de 2008, “*a criminalidade organizada continua a ameaçar as nossas sociedades pela prática do tráfico de droga, de seres humanos e de armas, para além da fraude internacional e do branqueamento de capitais*” (UE, 2008: 4)

induz-se a necessidade de uma viragem institucional<sup>40</sup> entendida como “(...) *a change in the structural environment in which actors interact*” (Trauner e Servent, 2015: 19), que fundamentalmente vê como interface as instituições da UE e, numa perspetiva construtivista, pode induzir quadros normativos e valores alternativos<sup>41</sup>- “standards of legitimate behaviour” (Béland, 2009) - e, consequentemente, a problemas políticos prementes (Clemens e Cook, 1999). De acordo com Béland (2005: 9) “Institutional change may lead to actors perceiving particular problems differently; it can also provide them with new opportunities to reframe the existing beliefs and substantive definitions.”, compreendendo-se assim que eventos específicos podem impulsionar os atores para a redefinição das soluções político-legais na UE<sup>42</sup>.

Um processo de mudança institucional no ELSJ idealmente deverá envolver agências e instituições, sejam nacionais ou europeias, com um papel fulcral no combate económico-financeiro e tributário à criminalidade organizada, nomeadamente, as polícias e os magistrados na área da aplicação da lei, as administrações fiscais e aduaneiras, reguladores financeiros, fontes de informação operacional e estratégica, e, finalmente, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho da UE, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da UE, com um papel reforçado no quadro do ELSJ<sup>43</sup>, o Tribunal de Contas da UE, o Banco Central Europeu e ainda os Órgãos Consultivos. Cumulativamente, no quadro comunitário selecionado, é apontada a necessidade de redefinição do modelo penal incidente obre este tipo de criminalidade. O espetro legal de variação da intensidade da tutela penal vê o seu limite inferior na Escola de Frankfurt<sup>44</sup> estendendo-se até à funcionalização do Direito Penal ou Direito de Intervenção caracterizado

<sup>40</sup> A viragem ou mudança pode ocorrer de um modo formal ou informal. A mudança formal envolve a reforma de tratados ou produção legal das instituições competente das instâncias europeias. Por outro lado, a viragem informal envolve o processo de intercâmbio e partilha entre os demais Estados-Membros, originando novas práticas interinstitucionais e uma compreensão renovada das demais normas vigentes.

<sup>41</sup> De acordo com Clemens e Cook (1999: 449), “(...) *institutional change is significant as it might contribute to rendering the roles and patterns of behaviour of specific actors dysfunctional under new structural conditions.*”

<sup>42</sup> Nesses momentos, a Comissão e Conselho Europeu, perante a necessidade e urgência de medidas, legislou sobre o Mandado de Detenção Europeu (MDA) e Diretiva de Armazenamento de Dados (Kauert, 2010; Ripoll Servent, 2013). Veja-se, segundo Trauner e Servent (2015: 23) “*The revelations of the widespread surveillance programmes, such as PRISM and TEMPORA, developed by the United States and the United Kingdom, or the deaths of migrants at the coast of Lampedusa, are occasions that have been used by actors to re-open the debates and promote alternative solutions to established practices (...)*”.

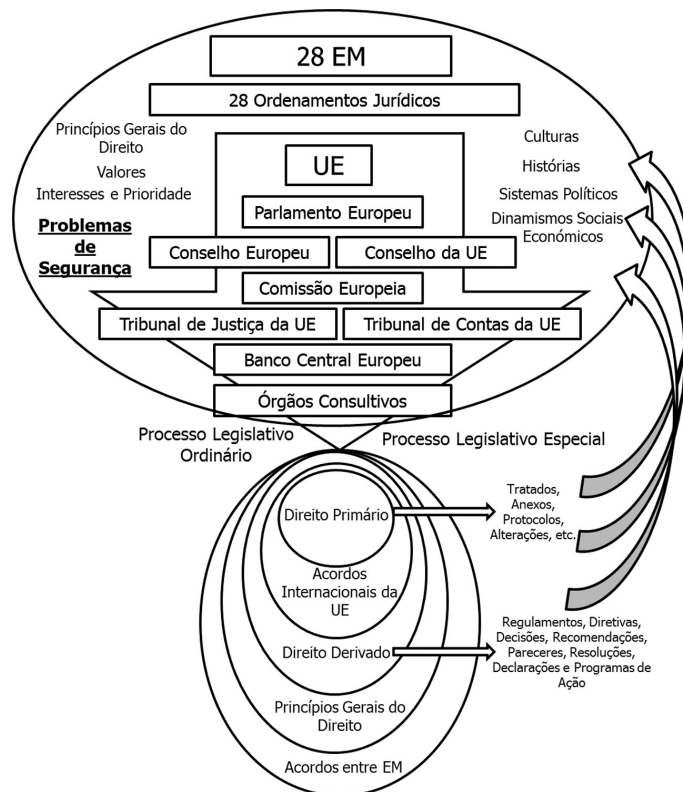
<sup>43</sup> Com a abolição dos pilares constituintes da UE, a jurisdição do Tribunal de Justiça da UE estendeu-se. Assim, os seus acórdãos e jurisprudência são vinculativos no que respeita à cooperação judicial e policial em matéria criminal, embora não possa se pronunciar relativamente a questões de validade e proporcionalidade de operações policiais conduzidas em determinado Estado-Membro, como consta no disposto no art.º 4, n.º 2, do Tratado da União Europeia.

<sup>44</sup> Nesta corrente de pensamento o Direito Penal não deve extrapolar o seu âmbito clássico de tutela, pautando-se, deste modo, pela intervenção mínima na defesa dos bens jurídicos individuais (Bravo, 2013).



pela prevenção e antecipação<sup>45</sup>. No entanto, entende-se, tal como Sanchez (1999), que o posicionamento legal ideal na UE se localiza no equilíbrio entre as posições, materializado na formulação de uma política criminal europeia e de uma “*dogmática jurídico-penal dualista*” (Bravo, 2013: 12) em que se garantisse nuclearmente a proteção dos bens jurídicos individuais e perifericamente, delimitado de um modo claro e inabalável, a flexibilização controlada da proteção antecipada dos interesses coletivos dos cidadãos da UE, garantindo, deste modo, a tranquilização comunitária (Dias, 2001). Veja-se esquematicamente o preceituado na seguinte figura:

**Figura n.º 1** – Dinamismos Institucionais e de Direito da UE



**Fonte:** Construção Própria

<sup>45</sup> A tutela penal é antecipada a estádios ou atos longínquos da lesão efetiva dos interesses sociais e bens jurídicos em defesa, multiplicando, deste modo, os tipos criminais de perigo com um regime sancionatório oscilante entre as dimensões administrativas e penais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclusivamente, depreende-se que as ferramentas da UE para o combate à criminalidade organizada se baseiam nos conceitos de cooperação, coordenação, padronização, convergência e, em último rário, integração entre as autoridades soberanas nacionais. Contudo, subjazem vários fatores críticos geradores de incongruências, designadamente, a existência de 28 Códigos Penais díspares com leis substantivas e processuais associadas (fundamentalmente na admissibilidade da prova e meios de obtenção de prova) e a centralização do processo de tomada de decisão e dos canais de comunicação na UE, o que impossibilita a desejável despolitização, o afastamento do caráter interestatal e o reconhecimento e confiança mútuas entre Estados-Membros.

Entende-se, deste modo, ser imprescindível a exploração da oportunidade legal lançada pelo art.º 86 n.º 1 e 2, do TFUE Tratado de Lisboa no que respeita à constituição da Procuradoria Pública Europeia<sup>46</sup> “*in order to combat crimes affecting the financial interests of the Union*”<sup>47</sup>, com vista a “(...) *investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infracções lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n.º 1.*”, na direção, orientação e harmonização da vasta panóplia de atores europeus e nacionais de cada Estado-Membro no alcance do desiderato postulado por Bayer (2010: 234) “(...) *a giant blue spider-web across the world, full of intricate entanglements and fine embroidery*”<sup>48</sup> dirigida a identificar, imobilizar e recuperar os extensos proveitos ilícitos gerados pelo crime.

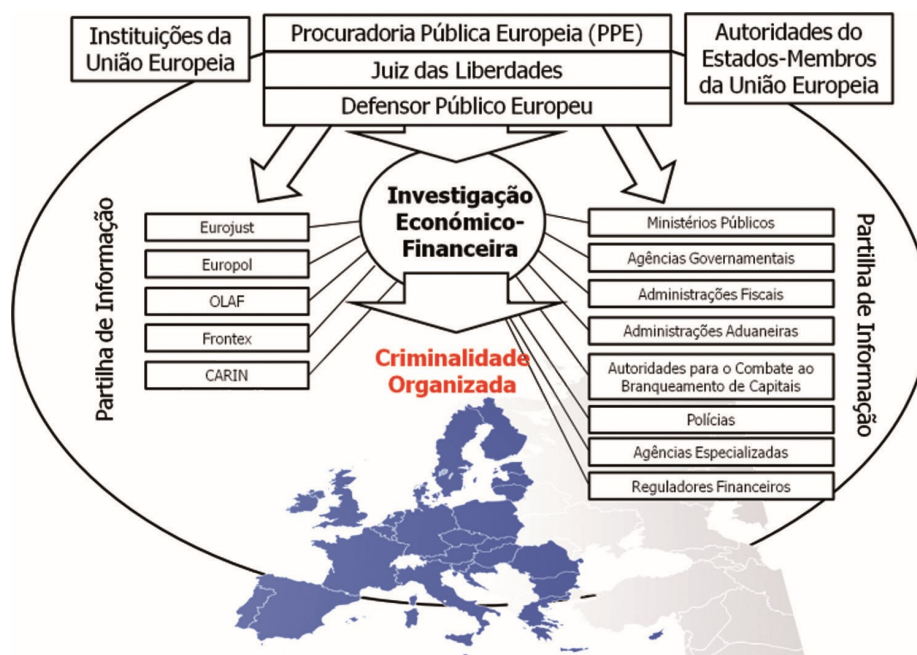
---

<sup>46</sup> Segundo Triunfante (2012: 61) “*Na verdade, torna-se indispensável que este organismo seja efectivamente criado para dar resposta essencialmente ao combate à criminalidade grave com dimensão transfronteiriça e não tanto aos autores e cúmplices das infracções lesivas dos interesses financeiros da União Europeia.*”

<sup>47</sup> Deixa ainda a porta aberta para a sua constituição apenas com nove Estados-Membros nos termos da segunda e terceira parte do mesmo artigo Art.º 86, n.º 1, do TFUE “(...) *Caso não haja unanimidade, um grupo de pelo menos nove Estados-Membros pode solicitar que o projecto de regulamento seja submetido ao Conselho Europeu. Nesse caso, fica suspenso o processo no Conselho. Após debate, e havendo consenso, o Conselho Europeu, no prazo de quatro meses a contar da data da suspensão, remete o projecto ao Conselho, para adoção.*”. Esta possível Procuradoria Europeia terá como função, nos termos do art.º 86, n.º 2, do TFUE: “(...) *investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infracções lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n.º 1. A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros, a acção pública relativa a tais infracções.*”

<sup>48</sup> Veja-se a Figura n.º 2.

**Figura n.º 2** – Construção Jurídico-Institucional para a Investigação Económico-Financeira e Tributária da Criminalidade Organizada



Fonte: Construção Própria

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERS, D. (2005). The Negotiations on the Asylum Procedures Directive, in Vários, *European Journal of Migration and Law*, n.º 1 Volume 7, p. 1-33.

ACOSTA, D. (2009). The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive), in Vários, *European Journal of Migration and Law*, n.º 1, Volume 11, p. 19-39.

AFONSO, O. e GONÇALVES, N. (2009). *Economia não registada em Portugal*. Edições Húmus e OBEGEF. Internet: <https://www.fep.up.pt/RePEc/por/obegef/files/wp004.pdf>, consultado em 22 de novembro de 2015

ALVES, J (2013). *Criminalidade Transnacional*. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Internet: <http://database.jornaldefesa.pt/ameacas/assimetricas/>

JDRI%20 016%20060113%20criminalidade%20transnacional.pdf, consultado em 03 de novembro de 2015.

ARGOMANIZ, J. (2013). *The EU and Counter-Terrorism: Politics, Polity and Policies after 9/11*. Routledge, Londres.

BALZACQ, T. (2005). The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context, in Vários, *European Journal of International Relations*, N.º 2, Volume 11, p. 171-201.

BAYER, M. (2010). *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*. NDIC Press, Washington DC.

BÉLAND, D. (2005). Ideas and Social Policy: Na Institutional Perspective”, in Vários, *Social Policy & Administration*, n.º 1, Volume 39, p. 238-239.

BIGO, D. e GUILD, E. (2005). *Controlling Frontiers: Free Movement into and Within Europe*. Aldershot. Ashgate.

BOSSONG, R. (2012). *The Evolution of EU Counter-Terrorism Policy: European Security After 9/11*. Routledge, Milton Keynes.

BRAVO, J. (2013). Para um modelo de segurança e controlo da criminalidade económico-financeira – um contributo judiciário, in Vários, *Working Papers*, n.º 18. Observatório da Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF).

CLEMENS, E. S. e COOK, J. M. (1999). Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change, in Vários, *Annual Review of Sociology*, n.º 25.

COMISSÃO EUROPEIA (2013). *EU drug markets report: key findings (13/51 de 31 de janeiro)*. Internet: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-51\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-51_en.htm), consultado em 10 de fevereiro 2016, às 12H12.

CONSELHO EUROPEU (1999). *Decision on the Implementation of Regulation (EC) n.º 1073/1999 Concerning Investigations Conducted by the European Anti-Fraud Office in Accordance with Article 38 (4) of the EUROJUST Decision (OLAF Decision), 13<sup>th</sup> July 2004*. Internet: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) > ... > EU law and publications > EUR-Lex, consultado em 07 de junho de 2015, às 08H13.

CONSELHO EUROPEU (2002). *Regulamento Interno da Eurojust, Decisão 2002/C 286/01 no quadro da JAI*. Internet: <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejlegalframework/Eurojust%20Rules%20of%20Procedure/Eurojust-Rules-of-Procedure-2002-PT.pdf>, consultado em 22 de março 2016, às 13H46.

CONSELHO EUROPEU (2010). *The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (2010/C 115/01)*. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PD>, consultado em 11 de janeiro 2016, às 14H22.

COUTO, A. (1988). *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso*. Volume 1. Lisboa: IAEM.

DIAS, F. (2001). *O Direito Penal na Sociedade do Risco. Temas Básicos da Doutrina Penal – Sobre os Fundamentos da Doutrina Penal*. Sobre a Doutrina Geral do Crime, Coimbra.

DE KERCHOVE, G. & WEYEMBERGH, A. (2002). *L'espace penal européen: enjeux et perspectives*. Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelas.

EUR-LEX Access to European Union Law. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>, consultado em 13 de maio de 2015, às 20H02.

EUROJUST (2008). *Practical Agreement on Arrangements of Cooperation Between EUROJUST and OLAF, 29<sup>th</sup> September 2008*. Internet: <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Practical%20Agreement%20on%20arrangements%20of%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20OLAF%20%282008%29/Eurojust-OLAF-2008-09-24-EN.pdf>, consultado em 12 de novembro de 2015, às 12H21.

EUROJUST (2015a). *Relatório Annual 2014 Eurojust*. Internet: <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202014/Annual-Report-2014-PT.pdf>, consultado em 14 de agosto de 2015, às 11H23.

EUROJUST (2015b). *Evaluation of the EUROJUST Council Decision and the Activities carried out by EUROJUST – Final Report 30 June 2015 EY Building a better working world*. Internet: <http://www.eurojust.europa.eu/press/News/News/Pages/2015/2015-09-04-Evaluation-of-the-implementation-of-the-Eurojust-Council-Decision---Final-Report.aspx>, consultado em 3 de janeiro de 2016, às 11H24.

FAVARO, M (2008). *Globalização e Transnacionalidade do Crime*. In *CONPEDI, 2008. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 20, 21 e 22 de novembro de 2008. Brasília: CONPEDI. Internet: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08\\_788.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08_788.pdf), consultado em 22 de março de 2016, às 13H13.

- FONTES, J. (2006). *Teoria Geral do Estado e do Direito*. Coimbra Editora, Coimbra.
- GAMMELTOFT-HANSEN, H. (2013). *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GARCIA, F. (2006). *As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo*. Negócios Estrangeiros, março de 2006, Lisboa.
- GUILD, E. (2009). Merging Security from the Two-Level Game: Inserting the Treaty of Prum into EU Law?, in Vários, *CEPS Policy Brief*, n.º 124, Centre for European Policy Studies, Bruxelas.
- HASSEMER, W. (1998). Limites del Estado de Derecho para el Combate contra La Criminalidad Organizada, in Vários, *Ciências Criminais*, n.º 23, Volume 6.
- HERMENEGILDO, R. (2013). Autonomização, Emergência e Afirmação da Segurança Interna da União Europeia, in Vários, *Nação e Defesa*, n.º 135, 5.ª Série, p. 153-171.
- HUYSMANS, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration, in Vários, *Journal of Common Market Studies*, n.º 38, Volume 5.
- KAUNERT, C. (2010). *European Internal Security: Towards Supranational Governance in the Area of Freedom, Security and Justice*. Manchester University Press, Manchester.
- LAVENEX, S. (2009). *Transgovernmentalism in the European Area of Freedom, Security and Justice*. Lynne Rienner Publishers, Boulder. CO.
- MENZ, G. (2009). *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization; and the Politics of Designing Migration Policies*. Oxford University Press, Oxford.
- MONAR, J. e DAHMANI, A. (2007). *Specific Factors and Development Trends of Modes of Governance in EU Justice and Home Affairs*. New Gov. Policy Brief Summer.
- NATARAJAN, M. (2011). *International Crime and Justice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- NEAL, A. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, in Vários, *Journal of Common Market Studies*, n.º 2, Volume 47, p. 333-356.

OCDE (2013) (2.<sup>a</sup> Ed.). *Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes*. OECD – Better policies for better lives. Internet: <http://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-second-edition.pdf>, consultado em 20 de novembro de 2015.

ONU (2000). *Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional*. Internet: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm), consultado em 22 de dezembro de 2015, às 14H05.

PEREIRA, A. (2013). Novas tecnologias estão a mudar tráfico de droga, in Vários, *Público*, 1 de fevereiro, XXIII (8332), p. 13.

PIÇARRA, N. (2007). A União Europeia Enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Alguns Desenvolvimentos Recentes”, in Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira (Coord.), *Estudos de Direito e Segurança*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 320.

PIMENTA, C. (2009). *Esboço de Quantificação da Fraude em Portugal*. Edições Húmus e OBEGEF. Internet: <http://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0031.pdf>, consultado em 26 de novembro de 2015.

RIPOLL, A. (2013). Holding the European Parliament Responsible: Policy Shift in the Data Retention Directive from Consultation to Codecision, in Vários, *Journal of European Public Policy*, n.º 7, Volume 20, p. 972-987.

ROOS, C. (2013). *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?*, Palgrave, Houndmills.

SANTOS, C. (2001). O Crime de Colarinho Branco (Da origem do conceito e sua relevância criminológica à questão da desigualdade na administração da justiça penal), in Vários, *Boletim da Faculdade de Direito*. Studia Iuridica 56. Coimbra Edições, Coimbra.

SOUSA, F.; FERREIRA, J. e AGOSTINHO, N. (2014). A Ameaça do Crime Organizado Transnacional em Portugal, in Vários, *Revista de Ciências Militares*, n.º 1, Volume II.

TRAUNER, F. e SERVENT, A. (2015). *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice*. Routledge, Studies on Government and the European Union, Londres.

TRIUNFANTE, L. (2012). *Cooperação Judicial em Matéria Penal: Objectivos, Dificuldades e o Modelo Português*. Julgar, Coimbra Editora, Coimbra.

UE (1998). *Resolução do Conselho sobre a prevenção da criminalidade organizada, tendo em vista a definição de uma estratégia global para a combater (C.E. de 21 de dezembro)*, Bruxelas: Conselho Europeu. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1998:408:0001:0004:PT:PDF>, consultado em 18 de maio de 2016, às 23H11.

UE (2008). *Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho, relativa à luta contra a criminalidade organizada (C.E. de 24 de outubro)*. Bruxelas: Conselho Europeu. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:0042:0045:PT:PDF>, consultado em 19 de maio de 2016, às 20H12.

UE (2010). *Tratado da União Europeia (TUE), Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e Carta dos Direitos Fundamentais (Versão Consolidada)*. Março de 2010. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

UNODC (2005). *Economic and Financial Crimes: Challenges to Sustainable Development. The Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*. Internet: [http://www.unis.unvienna.org/pdf/05-82108\\_E\\_5\\_pr\\_SFS.pdf](http://www.unis.unvienna.org/pdf/05-82108_E_5_pr_SFS.pdf), consultado em 16 de abril de 2016, às 16H21.

WALLACE, N. (2004). *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*. Oxford University Press, Oxford.

WRIGHT, A (2006). *Organized Crime*. Willan Publishing, Portland.

#### **NELSON MACEDO DA CRUZ**

O autor ingressou na Academia Militar em 2008, culminando os seus estudos em 2013 com a obtenção do grau de mestre em ciências militares na especialidade de segurança. Ingressado nos quadros da GNR, o mesmo passara a desempenhar funções na Unidade de Acção Fiscal, com competências na investigação de crimes económicos, financeiros e tributários. Frequentou ainda o Economic and Financial Course (níveis básico e avançado) na *Scuola di Polizia Tributaria*, organizado pela Comissão Europeia.