

1. DOUTRINA INTERNACIONAL

1.2

A FALSIFICAÇÃO DA MOEDA ÚNICA EUROPÉIA (EURO): o tratamento jurídico na União Européia*

JOHN VERVAELE

SUMÁRIO: 1. Integração regional, moedas únicas e falsificações: visão histórica – 2. Uma resposta internacional à falsificação transnacional: a Convenção de Genebra sobre a falsificação de moedas – 3. A situação das falsificações de reservas internacionais e transações monetárias – 4. Integração regional na Europa e a introdução de uma moeda única européia – 5. A falsificação da moeda única européia – 6. Conclusões.

Resumo: O presente artigo contém, inicialmente, um breve histórico da falsificação de moedas no contexto de cooperações ou integrações regionais, uniões aduaneiras e, principalmente, dos EUA. Em seguida, apresenta uma análise da falsificação de moedas enquanto um crime transnacional e o respectivo tratamento que recebeu na Convenção de Genebra, de 1929. Refere-se, ainda, à situação da falsificação de reservas internacionais e transações monetárias – principalmente, a respeito do uso e da falsificação do dólar no exterior, e das respectivas políticas de combate. Revela também o desenvolvimento paulatino da integração regional econômica na Europa até a adoção de uma moeda única (euro) e a respectiva perda de jurisdição monetária por parte dos Estados-membros para o Sistema Europeu de Bancos Centrais. Por fim, delinea considerações a respeito da falsificação da moeda única européia, mas especificamente sobre quem tem competência para proteger penalmente o euro, como se definem as políticas criminais dos Estados-membros e da União Européia, e a questão de ser a proteção penal do euro a base para uma competência penal da UE.

Palavras-chave: Falsificação de moeda – Moeda única – Euro – Crime transnacional – União Européia.

1. Integração regional, moedas únicas e falsificações: visão histórica

A falsificação deve ser a “segunda profissão” mais antiga no mundo. Vários livros que contêm um histórico da contrafação relatam episódios interessantes sobre a falsificação de moedas, até mesmo antes e durante o Império Romano. Os

(*) Tradução: Dra. Miriam Helena Schaeffer.

romanos, sob a Constituição de Constantino, consideraram a falsificação de moedas como um *crimen laese majestatis*, contra a honra do soberano, portanto, contra o poder divino e a soberania. Em vários períodos da história, a falsificação de moedas foi considerada crime de traição, sendo aplicada a pena de morte. Os governantes chineses, já no século XIII, usavam cédula de papel (papel-moeda), cuja contrafação era considerada uma violação do selo do Imperador e punida com pena de morte.

A moeda nem sempre é uma expressão da soberania nacional, mas pode estar ligada a projetos de cooperação regional ou integração regional e a formas de união monetária. Também na Europa aconteceram várias experiências nesse sentido. A União Aduaneira dos Estados Alemães, criada em 1834, consistiu em uma união monetária com moeda própria (o *thaler*), e foi a predecessora da união política, em 1871, dentro do *Reich* Alemão. Entre 1865-1925 foi estabelecida uma União Monetária Latina entre a Bélgica, França, Grécia, Itália e Suíça, a qual adotou o franco como moeda em seu período embrionário. Suécia, Noruega e Dinamarca também tiveram uma moeda única (o *crown*) entre 1873 e 1931.

Entretanto, atualmente, quando se pensa em moeda única, integração regional e falsificação, quase que automaticamente supõe-se o *greenback*, o dólar americano (USD). E isso ocorre não apenas devido ao fato de o dólar ter-se tornado a moeda única dos Estados Unidos da América, mas também por ser a moeda de maior circulação mundial, apesar de sua reputação de ser um dinheiro de alto risco de falsificação. Em muitos países onde o dólar americano circula regularmente, as notas de US\$ 100 e 50 não são aceitas com frequência.

A contrafação do dólar merece atenção também sob o ponto de vista histórico. Quando e de que forma foi introduzido o *greenback* como moeda única? E como foi resolvido o problema de sua falsificação nos Estados Unidos da América, considerando os poderes limitados da União na federação? A história da falsificação de moeda nos Estados Unidos da América está intimamente relacionada à história da política americana e ao fortalecimento do poder regulatório federal. A primeira moeda falsificada nos Estados Unidos foi o *wampum*, que serviu de moeda tanto para os europeus quanto para os nativos americanos. O *wampum* era composto de contas e miçangas feitas de conchas. A falsificação e a desvalorização do *wampum* produziram sérios efeitos na economia das colônias da Nova Holanda e da Nova Inglaterra. Os primeiros colonizadores americanos usavam também moedas inglesas, espanholas e francesas enquanto estavam sob o domínio inglês. A falsificação foi também um importante instrumento durante a *Revolutionary War*. Em 1775, quando a Guerra Revolucionária tornou-se inevitável, o Congresso Continental autorizou a emissão de moeda para financiar o conflito. Durante a Revolução Americana, a moeda britânica usada na América do Norte foi falsificada em tamanha escala, que logo se tornou sem valor.

Em razão da declaração da independência e da criação do Estado Federal, a introdução de uma moeda única federal não foi objeto de preocupação. Em 1792, o Congresso aprovou o *Mint Act*, o qual estabeleceu o sistema de cunhagem de

moedas dos EUA e introduziu o dólar como principal unidade monetária. Apesar de o Governo não ter criado um sistema de papel-moeda único com curso forçado, a proteção das moedas usadas na Federação foi uma questão que mereceu atenção.

Os “Constituintes”, quando promulgaram a Constituição norte-americana, entre outros aspectos, distanciaram-se da tradição inglesa nas colônias ao limitar o crime de traição. A partir de então, a traição foi definida na própria Constituição, excluindo a falsificação de sua definição; conseqüentemente, o Congresso ficou impedido de tratar a falsificação como um crime de traição. Por outro lado, os Constituintes tinham consciência da necessidade de um dispositivo regulando a questão da moeda. Diante da ausência de papel-moeda, o dispositivo constitucional limitou-se às moedas: “O Congresso tem o poder (...) de cunhar moedas, regular seu valor, e o da moeda estrangeira, e fixar o padrão de pesos e medidas”. Cientes do perigo da falsificação, foi incluído um dispositivo sobre a falsificação na Constituição: “O Congresso tem o poder (...) de estabelecer a punição da falsificação de títulos e da moeda corrente dos Estados Unidos”. A falsificação estava entre os crimes da expressa e limitada lista que o Congresso tinha o poder de punir.

No século XIX, a introdução de papel-moeda como mais uma forma de moeda regular agravou o problema da falsificação. É estimado que, durante a Guerra Civil, 30 a 50% do dinheiro em circulação era falsificado.

Não se pode esquecer que os Bancos Estaduais desenhavam e imprimiam suas próprias notas. Em 1782, na Filadélfia, foi criado o primeiro banco dos Estados Unidos – *The Bank of North America*. Dois anos mais tarde, o Banco de Nova York e o Banco de Massachusetts abriram suas portas. Foram os únicos bancos que permaneceram em operação até a adoção da Constituição de 1787. O considerável aumento do número de bancos estaduais, no período entre a Guerra Civil e a promulgação da Constituição de 1787, em nada contribuiu para a criação de uma moeda única. Entre 1793 e 1861, cerca de 1.600 bancos estatais foram autorizados a imprimir e fazer circular suas próprias cédulas, conforme as Constituições estaduais. Todos os bancos possuíam seu próprio modelo de cédula, e as respectivas moedas possuíam graus próprios de confiabilidade. Havia, aproximadamente, 7.000 variedades de papel-moeda. Por volta de 1850, a falsificação de moedas tornou-se um problema maior.

Em 1862, durante a Guerra Civil, o Secretário do Tesouro requereu ao Congresso autorização para emitir papel-moeda para pagamento de obrigações do Governo, em especial para o financiamento da Guerra. Em 1861, o Governo aprovou uma lei permitindo que o Tesouro emitisse e fizesse circular papel-moeda, *Demand Notes*. O Congresso respondeu com a promulgação de *Legal Tender Acts*, conferindo curso forçado às notas do Tesouro, e com a introdução, em 1863, da moeda única nacional, *United States Note*, alcunhada de *greenback*. Os problemas técnicos de impressão e de segurança foram resolvidos com a criação do *Bureau of Engraving and Printing* – Casa da Moeda. As *greenbacks* eram impressas em papel de linho e algodão, e desenhos específicos eram utilizados para

dificultar a contrafação. A tinta verde, que não podia ser fotografada àquela época, era usada para impressão do reverso da nota. A moeda única nacional substituiu as cédulas bancárias estaduais. O valor do dólar americano estabilizou, mas a intensa circulação da moeda e o aumento de sua falsificação obrigou o Governo Federal, já em 1865, a criar uma agência responsável pelo combate ao dinheiro falso: o Serviço Secreto.

Entretanto, a determinação da autoridade constitucionalmente responsável para fazer cumprir a legislação sobre a falsificação era uma questão controversa, relacionada ao problemático debate de jurisdição federal *versus* jurisdição estadual. Em 1816, a Suprema Corte Americana decidiu, no caso *McCulloch v. Maryland*, que o Congresso poderia basear-se na *Necessary and Proper Clause* para determinar as competências federais relativas às matérias econômica e fiscal. A primeira vez que a Suprema Corte enfrentou o problema da falsificação foi no caso *Fox v. Ohio*. Fox havia sido condenado com base em uma lei estadual que proibia o repasse de moedas americanas falsificadas. A Suprema Corte não seguiu as razões do réu, afirmando que o Artigo da Falsificação e o Artigo da Cunhagem de Moedas atribuíam ao Congresso a competência exclusiva de punir crimes contra a moeda nacional. Alegou, ainda, que a falsificação era um crime que atingia diretamente o Governo Federal e, conseqüentemente, dentro da competência do Congresso, enquanto que o repasse de moedas falsificadas tratava-se de um “dano privado”, portanto, objeto do poder de polícia dos Estados. A Suprema Corte, porém, alterou seu entendimento, ao menos no que concerne à interpretação dada à Cláusula de Cunhagem, no caso *US v. Marigold*. Marigold, condenado em uma Corte federal por importação ilegal de moedas americanas falsificadas, contestou a constitucionalidade das leis federais, uma vez que ultrapassavam a competência do Congresso. A Suprema Corte rejeitou os argumentos do réu, afirmando que as leis federais resultavam do exato exercício dos poderes determinados pelos artigos do “Comércio Interno e Externo” e da “Cunhagem de Moeda”. A falsificação é considerada uma séria ameaça ao desenvolvimento e funcionamento da economia nacional. A Suprema Corte salientou que o poder de regular a economia interestadual abrangia todo e qualquer assunto de comércio, tendo o legislador a discricionariedade na escolha da matéria. Quanto aos dispositivos da legislação federal relativos ao “Artigo da Cunhagem”, a Suprema Corte decidiu que:

“Eles referem-se à execução de um importante voto de confiança dado pela Constituição, e à obrigação de corresponder a esta confiança da parte do Governo, nomeadamente, a confiança e a obrigação de criar e manter um valor padrão uniforme e puro do metal por toda a nação. A competência de cunhar moeda e de regular seu valor foi atribuída ao Congresso pela Constituição com o propósito, conforme assinalado pelos constituintes, de criar e preservar a uniformidade e a pureza do valor padrão.”

A Suprema Corte argumentou ainda que:

“Se o instrumento que o Governo foi autorizado a criar e estabelecer pudesse ser banido e, imediatamente, substituído por outro que não tivesse criado, estima-

do ou autorizado – possuindo nenhum valor intrínseco –, então o poder conferido pela Constituição seria inútil – totalmente desprovido de meios para alcançar qualquer finalidade a que foi destinado. Quaisquer que sejam as funções do Congresso autorizadas pela Constituição, quando o bem público o requerer, elas deverão ser executadas; e, sob esse princípio, havendo emissão de um meio circulante, um valor padrão indispensável aos objetivos da comunidade, bem como para o funcionamento do próprio Governo, o legislador federal está, dessa forma, autorizado e obrigado a prevenir o aviltamento e a extinção desse meio, a destruição da confiança geral e conveniência, pelo influxo e substituição de uma moeda espúria em lugar de uma moeda constitucional (...). Relacionamos tanto o crime quanto a autoridade de punir ao poder conferido pela Constituição para cunhar moeda, e ao correspondente e necessário poder e obrigação de proteger e preservar na sua pureza essa moeda constitucional para o benefício de toda a nação. Enquanto mantivermos a máxima de que nenhum poder deve ser concedido ao Governo Federal que não possa ser regulado e legitimamente fundado na Carta de sua criação, reconhecemos igualmente a obrigação de não retirar dele nenhum poder ou atributo que, pelo mesmo instrumento, tenha sido declarado necessário para a execução de poderes expressamente garantidos, e para o cumprimento de obrigações claras e bem definidas.”

Fica claro que a Suprema Corte nenhuma vez se baseou no “Artigo da Falsificação” para justificar a competência federal para punir crimes colaterais à falsificação, mas, ao contrário, usava o artigo da “Cunhagem e o dos Necessários e Devidos Poderes” para justificar a jurisdição federal.

A competência do Congresso para criar uma moeda única nacional esteve em discussão em inúmeros casos no final da Guerra Civil, grande parte porque as pessoas não aceitavam as *greenbacks* como dinheiro regular e queriam a restituição em moedas de ouro e prata dos produtos e dinheiro ilegalmente confiscados durante a Guerra Civil. O primeiro caso interessante perante a Suprema Corte foi *Veazie Bank v. Feno*. A Suprema Corte confirmou, com a decisão, o poder do Congresso de assegurar um sistema monetário uniforme:

“Não se pode duvidar que, conforme a Constituição, o poder de regular a circulação de moeda foi conferido ao Congresso. E isto está sedimentado pela prática uniforme do Governo e pelas repetidas decisões de que o Congresso pode constitucionalmente autorizar a emissão de notas de crédito (...). Atualmente, isto consiste em moedas, *United States notes*, e em notas dos bancos nacionais. Ambas as notas podem ser propriamente descritas como notas de crédito, pois ambas são fornecidas pelo Governo; ambas são emitidas sob crédito do Governo; e o Governo é responsável pelo resgate de ambas; originalmente, em relação às notas americanas, e secundariamente, em caso de incapacidade gestora do banco, em relação às notas dos bancos. Tendo assim assumido a obrigação de prover um sistema monetário para todo o país, no exercício incontestável do poder que lhe foi constitucionalmente atribuído, não pode ser questionado que o Congresso tenha competência para assegurar as vantagens do mesmo à população através da legislação apropriada. Para esta finalidade, o

Congresso tem negado às moedas estrangeiras curso forçado, e previu, através de legislação, contra a introdução de falsificações e moeda vil na comunidade. Com o mesmo fim, o Congresso pode restringir, através de atos apropriados, a circulação, como moeda, de qualquer nota não emitida sob a sua autorização. Sem este poder, na verdade, sua tentativa de assegurar uma plausível e uniforme moeda para todo o país restaria frustrada.”

Entretanto, em 1868, as *Legal Tender Acts* foram declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte em *Hepburn v. Griswold*:

“Somos obrigados a concluir que uma lei que estabelece meras promessas de pagar dólares com poder liberatório para pagamento de débitos previamente contraídos, não é um meio apropriado, plenamente adaptado, realmente calculado para levar a efeito qualquer poder expresso investido no Congresso; que tal ato é inconsistente com o espírito da Constituição; e, portanto, é proibido pela própria Constituição.”

A nomeação de novos ministros para a Suprema Corte tornou possível que a decisão em *Hepburn v. Griswold* fosse rejeitada no *Legal tender case*, em 1870. Esta foi sem dúvida uma decisão marcante na história, porque a Suprema Corte e seus ministros, nas suas opiniões concorrentes ou divergentes, consideraram todas as decisões precedentes a respeito do tema em discussão. A Corte não se baseou no artigo da “Cunhagem”, mas sim fundamentou-se em outras partes da constituição, principalmente no artigo dos “Necessários e Devidos Poderes”, em relação ao poder de tornar notas do tesouro com curso forçado entre partes privadas com seu valor nominal para débitos preexistentes:

“É certo, também, que o poder de dar curso forçado à moeda, apesar de restrito para os Estados a ouro e prata, não foi proibido ao Governo Federal; mas também não o era permitido. (...) O poder de emprestar dinheiro abriga o poder de emitir obrigações para o pagamento do dinheiro emprestado, e pode, porventura, ser retirada dele mesmo a sustentação para a emissão pelo Governo de suas próprias notas de crédito. Esse poder foi reconhecido por muitos desde os primórdios na história do Governo, e, em 1812, o Governo lançou suas notas do tesouro, que circulavam como dinheiro, apesar de não declaradas com curso forçado (...). Esta Corte pronunciou-se a respeito quando se referiu aos incontestáveis poderes do Congresso de providenciar uma moeda para o país, consistindo amplamente de notas do tesouro. Não há nenhuma pretensão de que os meios em questão sejam proibidos (...). Os meios consistem na emissão de notas como moeda e na atribuição às notas da faculdade de pagamento de obrigações do e para o Governo, e na garantia de curso forçado (...). Esta Corte não pode determinar que os meios agora em discussão sejam excluídos do campo de exame, quando os instrumentos para o desejado fim devem ser escolhidos. Isto posto, o privilégio de escolha está com o Congresso. Dentro desse campo o Congresso é supremo. Esta Corte pode examinar a competência do Congresso, mas não a habilidade do Congresso de adotar decisões sensatas. Se o Congresso pode emitir uma moeda como um meio adequado a um fim legítimo, ele será competente, em face de seu poder discricionário, para atribuir a essa moeda poucas, muitas ou todas as faculdades do dinhei-

ro. A principal objeção a essa forma de argumentação é que ela vai longe. E realmente vai."

Finalmente, o poder federal de punir alguém pela falsificação de moeda estrangeira foi sustentado pela Suprema Corte em *United States v. Arjona*, quando a mesma decidiu que as cláusulas internacionais da Constituição e o Direito costumeiro internacional concedem ao Governo Federal a obrigação e o dever da devida diligência para prevenir esse crime contra o direito das nações. E a Suprema Corte sublinhou que o dever e a obrigação de proteger não estão limitados à moeda:

"(...) não apenas toda nação tem o direito de requerer a proteção, tanto quanto possível, de seu crédito no exterior contra fraudes, bem como os bancos e as outras grandes corporações comerciais, que tenham sido criadas dentro de suas próprias jurisdições para a promoção do bem público, podem requerer que seus interesses não sejam negligenciados por um Governo estrangeiro, a cujo domínio sujeitaram-se, em certa medida, por causa da realização de seus negócios. Nenhuma nação pode ter mais interesse nesse tema que os Estados Unidos. Seu sistema monetário é praticamente composto por notas do tesouro ou certificados emitidos por ele mesmo, ou por notas bancárias emitidas por bancos criados sob a sua própria autoridade e sujeitas ao seu controle. Seus próprios títulos e os de seus Estados, cidades e empresas públicas, cujos interesses no exterior apenas ele pode proteger contra a negligência dos Estados estrangeiros, são encontrados à venda nos principais mercados monetários europeus. Se esses títulos, nacionais, municipais ou de corporações, são forjados e falsificados com impunidade nos lugares em que são vendidos, é fácil verificar que um grande dano poderá ser causado aos Estados Unidos e a seu povo. Qualquer incerteza quanto à genuinidade do título necessariamente deprecia seu valor como um produto negociável, e contra isso a comunidade internacional requer que proteção nacional, tanto quanto possível, seja fornecida. Se houver negligência a esse respeito, os Estados Unidos, com propriedade, pode reclamar do referido Governo a punição de tal crime, e, assim, diminuir o receio em relação às consequências do ilícito. Uma recusa pode não ser razão suficiente para uma guerra, mas daria, certamente, fundamento para reclamação, perturbando assim a harmonia entre os Governos, a qual cada Estado é obrigado a cultivar e promover."

Com o julgamento desse caso, a discussão foi dirimida de uma vez por todas, e a divisão de poderes entre a Federação e os Estados-membros tornou-se um fato.

Verifica-se que, concomitantemente à introdução do dólar americano como moeda única dos Estados Unidos, foi estabelecido um sistema coercitivo federal que dispunha sobre as competências para regular, para executar e para julgar. O Serviço Secreto Federal estava envolvido desde o início com os trabalhos de inteligência e investigação na luta contra a falsificação. Ressalta-se também o fato de a Suprema Corte Americana, àquela época, estar consciente da obrigação e do dever de usar a devida diligência para prevenir o crime de contrafação ofensivo ao Direito das nações.

2. Uma resposta internacional à falsificação transnacional: a Convenção de Genebra sobre a falsificação de moedas

Na Europa, a contrafação de moedas transnacionais somente foi entendida como um problema real após a ocorrência de alguns grandes casos de falsificação no período entre 1920-1930. A França, por exemplo, tornou-se vítima da falsificação de francos franceses em grande escala na Hungria. Lembrando que a Hungria já havia sido inclusive cenário de falsificações das moedas da Iugoslávia e da Tchecoslováquia, mas o escândalo envolvendo os francos franceses teve maior repercussão, devido ao alto nível de participação política no caso das falsificações e conseqüente tratamento brando dado aos perpetradores. Apesar das prisões realizadas na Holanda, e de processos judiciais conduzidos na Hungria, o resultado gerou algumas insatisfações. As penas foram consideradas muito leves, e alguns servidores de alto escalão e políticos não foram processados. Decorreu desse fato a ação de determinados Estados visando a regulamentação do problema pela Liga das Nações (antecessora das Nações Unidas), considerando também que nem todos os ordenamentos jurídicos nacionais tratavam a falsificação de moeda como crime e a situação poderia ficar pior do que aquela revelada pelo escândalo da Hungria. Para esses Estados, levar o problema à Liga das Nações significava a possibilidade de tornar a falsificação um crime contra a ordem legal internacional. O Comitê Financeiro da Liga das Nações criou uma Comissão Mista, composta de especialistas em Direito Penal internacional sob a presidência do jurista Pella, da Romênia. Essa Comissão Mista produziu um excelente relatório de Direito comparado, considerando questões de Direito Penal, Direito Processual Penal e Direito Penal internacional; e elaborou uma minuta da Convenção. O diagnóstico soará familiar:

“Resulta que a proteção penal internacional da moeda encontra atualmente certas dificuldades, causadas por: 1) diferenças entre as legislações dos diversos Estados no que se refere à tipificação da falsificação; 2) princípios atuais de Direito Penal internacional, que asseguram por vezes a impunidade dos culpados; 3) falta de uma cooperação rápida e direta entre as autoridades responsáveis, nos diversos Estados, para perseguir os falsificadores.”

Na Comissão Mista uma tendência tornou-se clara, típica do espírito da época, em favor do estabelecimento de uma corte criminal internacional, à qual seria atribuída também jurisdição para processar crimes financeiros, incluindo a falsificação de moedas. Essa tendência não prevaleceu na Conferência Diplomática da Liga das Nações, para a qual 35 países enviaram delegações, e o resultado ficou limitado a aprovação e ratificação da Convenção Internacional sobre a Supressão da Falsificação de Moedas (Genebra, 20.04.1929). Essa Convenção pode ser considerada como resultante de um balanço entre a necessidade de internacionalizar o crime de falsificação de moeda e o dever político de respeitar a autonomia legislativa dos Estados soberanos.

A Convenção é clássica no sentido de que suas regras limitam-se a seu espectro de jurisdição. Isto significa que não foram criados poderes transnacionais ou

supranacionais com respeito aos atos investigativos ou de sanção. As normas da Convenção, dirigidas aos Estados-partes, objetivam a aproximação das práticas e sistemas legais dos mesmos. O art. 18 estabelece de forma clara: "Essa Convenção não afeta o princípio de que os ofensores, referidos no art. 3, devem em cada país, sem ser jamais permitida a impunidade, ser identificados, processados e punidos em conformidade com as regras gerais de seu Direito interno". Não obstante, a Convenção em alguns aspectos contém obrigações de amplo alcance, especialmente para aquela época, e mesmo para os tempos atuais.

Inicialmente, a Convenção prevê alguns crimes (art. 3), sem cominar, contudo, as respectivas sanções. É memorável o fato de ter sido imposta aos Estados-partes a obrigação de proteger pela via do Direito Penal a moeda nacional e as moedas estrangeiras de modo similar (art. 5). A Convenção também contém importantes dispositivos referentes à atuação dos órgãos de investigação. O art. 12, por exemplo, estipula que:

"Em cada país, dentro da estrutura de seu Direito interno, investigações a respeito de falsificações devem ser organizadas por uma unidade central. Esta unidade central deverá estar em contato próximo:

- a. Com instituições que emitem moedas;
- b. Com as autoridades policiais dentro do país;
- c. Com os escritórios centrais de outros países.

A Unidade deverá centralizar, em cada país, todas as informações que facilitam as investigações, a prevenção e a punição da falsificação de moedas."

O art. 13 impõe às autoridades centrais os deveres de cooperar e trocar informações. O art. 14 especifica essas obrigações. Devem ser trocadas informações sobre a descoberta da falsificação de moeda, o andamento das investigações e dos processos criminais. É impressionante que, já em 1929, os Estados-partes eram capazes de concordar com o princípio da direta comunicação das cartas rogatórias, se possível entre as autoridades centrais. A mensagem era claramente de evitar o quanto possível os canais Reais ou diplomáticos (Ministério da Justiça e Relações Exteriores) para as cartas rogatórias, visando estabelecer um sistema eficiente de cooperação judiciária.

Durante a Conferência, também esteve em questão a criação de uma unidade central internacional. O Governo Austríaco e a Comissão Policial de Crimes Internacionais em Viena realmente sustentaram, porém em vão, a idéia de uma unidade internacional em Viena como o escritório central oficial da Liga das Nações:

"Apesar de ambas, a Comissão Mista e a Conferência, reconhecerem em princípio o desejo da criação de uma tal unidade para manter o contato com as unidades centrais nacionais de todos os países, concluíram, então, que o tempo para o estabelecimento de uma unidade tal ainda não havia chegado."

Apesar de a soberania dos Estados-partes ser reconhecida, conforme o art. 18, a Convenção proíbe os Estados de excluir a falsificação dos crimes passíveis de extradição, quando, inclusive, introduz uma obrigação de extraditar com base

na própria Convenção, no caso de os Estados não fazerem a extradição com base na existência de tratados ou de reciprocidade (art. 10). Uma obrigação geral de extraditar é também prevista em um Protocolo opcional, o qual estipula que os crimes constantes do art. 3 devem ser considerados crimes comuns, em relação aos quais a extradição deve ser concedida de acordo com o Direito aplicável no Estado solicitado. No caso da não-extradição de nacionais do Estado solicitado, o art. 8 introduz o dever de este processar tais indivíduos e puni-los da mesma forma como se o crime tivesse sido praticado em seu próprio território. A previsão dessa matéria em um Protocolo Adicional deveu-se à impossibilidade de um acordo sobre ser o crime de falsificação um crime comum, sem conotações políticas ou financeiras/fiscais e, portanto, passível de extradição. Essa Convenção claramente limita o efeito da clássica teoria dos "Atos dos Estados", segundo a qual, Estados soberanos não assistem uns aos outros em questões fiscais ou criminais.

Atualmente, a Convenção de Genebra é um importante instrumento na luta contra a falsificação de moedas. Em virtude dessa Convenção, as regras relativas à contrafação têm sido, em certa medida, harmonizadas nos Estados, e um espaço de cooperação tem sido criado por intermédio dos escritórios centrais. Por essa razão, cumpre notar que a Convenção ainda não está em vigor em dois países-membros da União Européia, quais sejam Luxemburgo e Suécia.

3. A situação das falsificações de reservas internacionais e transações monetárias

O fato de o mundo financeiro, as agências financeiras regulatórias e as agências de execução das leis estarem extremamente interessados no volume e no *modus operandi* com respeito à falsificação de moedas não é causa para surpresas. Durante a preparação da Convenção de Genebra de 1929, uma pesquisa foi realizada entre vários bancos de emissão de moeda em diferentes países. O resultado demonstrou um surpreendentemente alto volume de dólar americano confiscado num curto período de tempo.

Informações disponíveis ao público sobre contrafação de moedas européias são raras ou mesmo inexistentes. Mesmo em relação ao marco alemão, enquanto única moeda européia utilizada em larga escala como um meio de transação, não existem relatórios públicos disponíveis a respeito. Nos Estados Unidos da América, entretanto, um extenso relatório foi publicado, recentemente, sobre "O uso e a falsificação da moeda americana no exterior". Esse documento foi elaborado pela Comissão Administrativa Avançada de Combate à Falsificação de Moeda – formada por servidores do Tesouro Nacional, do Serviço Secreto, da Casa da Moeda –, em conjunto com o Conselho de Governadores do Fundo de Reserva Federal. Vários países foram visitados, incluindo a Rússia e a Argentina (maiores detentores de dólar fora dos EUA), e importantes contatos com bancos centrais e bancos de distribuição de notas foram estabelecidos, além de contatos do Serviço Secreto americano.

O reconhecido fenômeno de que o dólar é realmente uma moeda mundial está demonstrado nos números que seguem. Dos US\$ 500 bilhões de notas do Fundo de Reserva Federal em circulação, um montante de 70% está no exterior. As principais áreas de transação em dólar são a antiga União Soviética, a América Latina e o Oriente Médio. Em muitos desses países, o dólar é uma reserva de valores, uma linha de transação e uma unidade contábil, mesmo que não seja a moeda oficial. Os principais centros de distribuição da moeda americana no exterior são Buenos Aires, Frankfurt, Londres, Zurique, Hong Kong e Singapura.

Essa notável quantia de dólar no exterior, por um lado, gera um enorme retorno de impostos para os Estados Unidos da América – os contribuintes americanos ganham, através de empréstimos sem juros, o montante equivalente à moeda mantida no exterior; mas, por outro lado, cria um risco mundial de falsificação dessa moeda. Em que medida o dólar é falsificado, e qual o montante de dólar falsificado que está em circulação no exterior? É possível falar em uma falsificação global? O valor de falsificações detectadas é mais alto no caso das cédulas bancárias de US\$ 100, sendo 6,32 detectadas em um milhão de dólares. No ano fiscal de 1998, um valor em torno de US\$ 43 milhões de notas falsificadas foi repassado ao público, ou seja, ao redor de um dólar por cada US\$ 11.600 em circulação. Desses US\$ 43 milhões, US\$ 40 milhões foram repassados dentro dos Estados Unidos, sendo o restante repassado no exterior. Assim, a maioria da moeda falsificada é destinada aos próprios Estados Unidos; entretanto, sua produção e apreensão ocorrem, em grande extensão, no exterior.

O citado relatório indica seis países e uma região que merecem atenção especial quando se trata de ameaças de contrafação: Rússia, Colômbia, África do Sul, Alemanha, Itália, Vietnã e o Oriente Médio. Em termos de valores, a Colômbia está entre os dez primeiros países com notas falsificadas apreendidas e é a mais importante fonte de notas falsificadas que entram nos EUA. Considerando o total de dólar falsificado repassado dentro dos EUA no ano fiscal de 1998, 36% partiram da América do Sul, e desta quantia, 97% foram provenientes da Colômbia. A Rússia tem a maior quantia da moeda americana em comparação com qualquer outro país, excetuando-se os Estados Unidos, e produz uma quantidade relevante de falsificações. A quantia de moedas apreendidas, porém, não é alta, o que pode ser explicado melhor pela qualidade da execução do Direito nacional do que pelo fenômeno em si. O Serviço Secreto americano estabeleceu um escritório em Moscou no início de 1999, o qual tem reforçado sua habilidade em conduzir investigações e juntar evidências.

A situação mais surpreendente, entretanto, é a da Itália. Em 1985, o Serviço Secreto americano estabeleceu uma Força-Tarefa em Milão, sabedor do alto índice de movimentação da atividade de falsificação no norte da Itália. As falsificações de origem italiana aparentemente são de extrema boa qualidade. Os falsificadores do norte da Itália usam tecnologia altamente avançada, produzindo falsificações tanto por meio de computadores como de sofisticadas máquinas copia-

doras e impressoras. Em 1996, o Serviço Secreto decidiu estabelecer um escritório permanente em Milão. Apesar disso, ou graças a essa presença, no ano fiscal de 1996-1998, a Itália estava entre os três primeiros produtores de moeda americana falsificada no mundo. Em 1998, inclusive, a Itália ocupou o primeiro lugar: 37.614.330 notas foram apreendidas na Itália, enquanto que 29.942.874 notas foram apreendidas nos Estados Unidos da América.

Os autores do relatório criticaram as políticas de combate à falsificação fora dos Estados Unidos:

“De uma forma geral, a falsificação da moeda americana não é e continua não sendo considerada um crime significativo na maioria dos países. Além disso, não havia nem uma central de depósito das notas falsificadas, nem uma política coerente para reportar a atividade de contrafação (...) muitas melhorias têm sido alcançadas através das técnicas investigativas do Serviço Secreto, da coleta de dados, e, acima de tudo, por intermédio do relacionamento com as agências responsáveis pela execução das leis e com as instituições financeiras. A presença no meio tem crescido, e novos escritórios têm sido criados em localizações estratégicas.”

Por essas razões, o relatório insiste na competência coativa transnacional do Serviço Secreto:

“Bancos estrangeiros e agências responsáveis pela execução das leis estão interessados em manter contato com o Serviço Secreto para intercambiar conhecimento, tecnologia e informação para a detecção e contenção das atividades de contrafação (...) organizações financeiras estrangeiras e órgãos responsáveis pela aplicação do Direito geralmente apreciam o aumento da presença do Serviço Secreto para coordenar e dirigir seus esforços na detecção e contenção da atividade de falsificação em seus respectivos países.”

Uma Lei de 1993, *International Counterfeiting Deterrence Act*, estabeleceu um grupo de força internacional para o combate das falsificações. Trata-se de um grupo operacional composto por representantes de várias instituições, incluindo membros do Serviço Secreto, FBI, CIA, Fundo de Reserva Federal, e um Procurador Geral. O Grupo de Força é responsável por: a) coletar informações; b) cooperação e acordos internacionais; e c) treinamento de grupo antifalsificação no exterior. A entidade operacional é, entretanto, o Serviço Secreto. O Serviço Secreto atualmente possui escritórios permanentes em 15 cidades-chave de localização estratégica: Bangkok, Berlim, Bogotá, Hong Kong, Londres, Manila, Milão, Montreal, Moscou, Nicósia, Ottawa, Paris, Pretória, Roma e Vancouver. É também amplamente conhecido que o Serviço Secreto faz uso de forças-tarefas, técnicas de investigação e de inteligência. O Serviço Secreto recentemente desenvolveu dois sistemas para melhorar as representações estatísticas: *The Counterfeit Contraband System* – um sistema *on line* de comunicação entre os escritórios do Serviço Secreto no exterior – e um *site* de procura de notas falsificadas, que permite o usuário autorizado a especificar os identificadores numa nota para determinar se é falsa ou não.

4. Integração regional na Europa e a introdução de uma moeda única europeia

No Tratado original da Comunidade Europeia, o art. 3.º continha a base legal para uma certa coordenação das políticas econômicas dos Estados-membros, incluindo o remédio ao déficit público. Os originais arts. 104 e 105 (1) do Tratado da Comunidade Europeia detalhavam a questão, dispondo que os Estados-membros estavam obrigados, sozinhos, e em coordenação entre eles, a perseguir a política econômica necessária para assegurar o equilíbrio da balança comercial nacional de pagamentos e manter a confiança nas respectivas moedas nacionais.

O *Single European Act*, que entrou em vigor em 1987, adicionou um novo artigo (art. 102, a) e um novo Capítulo, intitulado "Cooperação em Política Econômica e Monetária". A convergência de políticas econômicas e monetárias necessárias para um maior desenvolvimento da Comunidade tornou-se uma questão política importante. O Tratado Maastricht sobre a União Europeia, de 1992, fez importantes emendas e adições ao Tratado da Comunidade Europeia com o propósito de criar a União Econômica e Monetária (UEM). O Tratado de Amsterdã, assinado em 1997, que entrou em vigor em maio de 1999, não emendou as normas relativas à UEM.

Politicamente, o aprofundamento da integração foi preparado de forma cuidadosa. Já em 1969 o Conselho Europeu decidiu que um plano deveria ser elaborado no sentido de prever a criação da União Econômica e Monetária. Em 1970, a Comissão Werner iniciou suas atividades. Seu relatório delineou as principais características da futura UEM: a adoção de uma moeda única, ou ao menos uma mútua, total e irreversível conversão e centralização das políticas de crédito e monetárias, incluindo um sistema comunitário para os Bancos Centrais. O fundamento dessas conclusões foi repetido pela Comissão Delors em 1989. A Comissão Delors estava plenamente ciente de que a integração econômica e financeira poderia não obter sucesso sem uma moeda única e sem a transferência do poder de decisão dos Estados-membros para a Comunidade, tanto no campo monetário como no das políticas macroeconômicas.

Quanto à concretização da União Econômica e Monetária, a Comissão Delors recomendou um procedimento trifásico. O objetivo do primeiro estágio seria uma progressiva convergência das políticas econômicas. Em 1989, em Madri, o Conselho Europeu decidiu que o primeiro estágio deveria iniciar em 01.07.1990; e recomendou que, na segunda etapa, a arquitetura institucional deveria estar totalmente estabelecida. Esse processo de construção institucional requereu relevantes emendas dos Tratados. O Tratado de Maastricht definiu o início do segundo estágio para janeiro de 1994. Entretanto, foi impossível um acordo entre os líderes políticos quanto à completa arquitetura institucional da UEM, quando decidiram criar o Instituto Transnacional Monetário Europeu (IME), previsto no art. 117 (ex-109f) do Tratado da Comunidade Europeia. Este instituto foi o precursor do Banco Central Europeu (BCE), apesar de que ele não possuía todos os poderes atribuídos posteriormente ao BCE.

O terceiro estágio da União Econômica e Monetária, consistindo na introdução da moeda única, o euro, iniciou-se em 1.º.01.1999, a data fixada como a mais tardia possível de acordo com as normas do Tratado de Maastricht. Desse estágio em diante, a unidade euro e a moeda nacional eram unidades da mesma moeda. Não havia necessidade de emendar a UME em face das normas do Tratado de Amsterdã, pois importantes regulamentos já haviam sido aprovados no Tratado de Maastricht.

O Regulamento 1.103/97 contém as primeiras regras relativas à introdução do euro, vindo esta a ser tratada com mais detalhes no Regulamento 974/98, o qual estabelece:

“Sempre que sob a égide do art. 109k, (2), do Tratado, um Estado-membro se torne um Estado-membro participante, o Conselho deverá, de acordo com o art. 109L, (5), do Tratado, tomar as medidas necessárias para a rápida introdução do euro como moeda única desse Estado-membro; (5) de acordo com a primeira parte do art. 109L, (4), do Tratado, o Conselho determinará, na data de início da terceira fase, as taxas de conversão às quais as moedas dos Estados-membros participantes ficam irrevogavelmente fixadas e as taxas, igualmente irrevogáveis, em que o euro substituirá essas moedas (...).

2. A partir de 1.º.01.1999, a moeda dos Estados-membros participantes é o euro. A respectiva unidade monetária é um euro. Cada euro dividir-se-á em cem centavos.”

O Regulamento 975/98 prevê as denominações e as especificações técnicas das moedas do euro que circularão. O Regulamento 2.866/98 contém as taxas de conversão entre o euro e as moedas dos Estados-membros que adotaram o euro. Regras mais detalhadas foram elaboradas pelo Banco Central Europeu.

Para o terceiro estágio da União Econômica e Monetária, o prazo fixado foi 31.12.2001, conforme decidido no Conselho Europeu realizado em Madri em dezembro de 1995. Nesta data, e, portanto, depois de um período de transição de três anos, as notas e moedas do euro serão introduzidas e terão curso forçado:

“Art. 10. A partir de 1.º.01.2002, o Banco Central Europeu e os Bancos Centrais dos Estados-membros participantes porão em circulação notas expressas em euro. Sem prejuízo do previsto no art. 15, essas notas expressas em euro serão as únicas notas com curso forçado em todos esses Estados-membros.”

Isto significa que as 87 cédulas bancárias nacionais e as 102 moedas nacionais dos doze países adotantes do euro tiveram seu curso forçado substituído pelas sete notas e oito moedas de euro. Quanto às moedas, entretanto, deve ser ressaltado que o reverso da moeda é comum a todos, e que cada moeda tem uma cara nacional (anverso da moeda); por isso, de fato, existem 96 variações da moeda do euro. Durante o período de transição, transações bancárias são realizadas em euro. Transações na bolsa de valores são feitas exclusivamente em euro. A partir de 1.º.01.2002, notas e moedas do euro começaram a circular.

A introdução da moeda única européia é sem dúvida alguma um marco histórico na integração européia. Os países participantes legalmente renunciaram às

suas moedas em favor do euro. Os países que adotaram o euro deixaram de ter jurisdição monetária. A partir de 1.º.01.1999 eles estão dependentes das medidas ordenadas pelas autoridades europeias no modelo do SEBC (Sistema Europeu de Bancos Centrais). O SEBC é composto pelo BCE (Banco Central Europeu) e Bancos Centrais Nacionais. O BCE tem personalidade jurídica própria (art. 107, Tratado CE) e é completamente independente (art. 108, Tratado CE). Além do mais, o art. 106 do Tratado da Comunidade Europeia claramente prevê que:

“1. O Banco Central Europeu terá direito exclusivo de autorizar a emissão de cédulas bancárias dentro da Comunidade. O Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais poderão emitir tais cédulas. As cédulas bancárias emitidas pelo Banco Central Europeu e pelos bancos centrais nacionais serão as únicas que terão curso forçado dentro da comunidade.

2. Estados-membros poderão emitir moedas sujeitas à aprovação do Banco Central Europeu do volume de emissão. O Conselho poderá, atuando de acordo com o procedimento referido no art. 252 e após consulta ao Banco Central Europeu, adotar medidas para harmonizar as denominações e especificações técnicas de todas as moedas destinadas à circulação na extensão necessária a permitir sua circulação dentro da comunidade.”

O objetivo primário do Sistema Europeu de Bancos Centrais é manter uma estabilidade de preço. As tarefas básicas a serem executadas por seu intermédio são:

- “• Definir e implementar a política monetária da Comunidade;
- Conduzir operações externas de troca de acordo com as regras do art. 111;
- Manter e gerenciar as reservas externas oficiais dos Estados-membros;
- Promover a operação suave dos sistemas de pagamento.”

O Sistema Europeu de Bancos Centrais não possui, em princípio, competência quanto à política de taxa externa. Somente quando houver omissão do Conselho em decidir sobre a taxa de câmbio ou em dar orientações (art. 111, ex-art. 109, Tratado da CE), o Banco Central Europeu torna-se competente. O Conselho Econômico e Financeiro dos Ministros da Comunidade Europeia podem, entretanto, usar sua competência de acordo com o art. 111 do Tratado da Comunidade Europeia, e realizar acordos internacionais a respeito da taxa externa do euro em relação à moeda de Estados não-participantes da Comunidade, assim como o Conselho Euro-12, composto pelos Ministros de Economia e Finanças dos doze países do euro. Na prática, é claro, a política de juros do Banco Central Europeu terá uma certa relação com a atratividade do euro, que por sua vez pode influenciar na estabilidade da taxa de câmbio. É também um fato que uma certa tensão existe entre a política monetária do Banco Central Europeu e a política econômica internacional de taxa de câmbio do Conselho Euro-12. Esta tensão pode ser explicada pelo fato de que um certo número de Estados-membros está tendo dificuldades em aceitar que a sua jurisdição monetária nacional acabou, bem como não está disposto a abrir mão de suas cadeiras no FMI ou no G7 para o Banco Central Europeu.

O euro é uma moeda única, não uma moeda comum, e reflete o amplo alcance da política europeia de integração. A opção escolhida não foi a convergência monetária baseada em tratados internacionais públicos multilaterais em que Estados participam no gerenciamento da moeda com base na soberania igualitária. Ao invés, o euro está incorporado na Comunidade e está intrinsecamente ligado à ordem legal europeia. As regras comunitárias aplicadas por órgãos comunitários existem para apoiar as políticas monetárias relativas ao euro. Considerando que autoridades monetárias nacionais participam do gerenciamento dos órgãos relacionados ao euro, elas devem aplicar as regras da Comunidade e servir exclusivamente aos interesses da Comunidade. Entretanto, isso estabelecido, não significa dizer que as medidas relativas à falsificação do euro são também, por definição, parte da política da Comunidade.

5. A falsificação da moeda única europeia

Com a introdução do euro como moeda única para a zona do euro, e como uma potencial moeda de reserva e de transações mundiais, a segurança do euro e a confiança no euro é de interesse fundamental. No desenho das moedas e das notas, a falsificação foi, é claro, considerada. No entanto, a operação vem com um número inerente de riscos de falsificação. Em primeiro lugar, a população ainda não está familiarizada com os novos desenhos das novas cédulas bancárias e moedas. Em segundo lugar, as moedas têm o reverso comum e o anverso nacional próprio, o que, na teoria, implica em 120 variações da moeda do euro. Terceiro, as notas e as moedas têm valor legal de oferta em toda a zona do euro, transcendendo os atuais limites territoriais dentro dos quais cada cédula bancária é usada. Quarto, é bem provável que a nota de valor mais alto (quinhentos euros) seja uma moeda atrativa no mundo inteiro.

O período de transição de três anos não esteve e nem está livre de riscos também, mesmo quando as notas e as moedas ainda não estavam circulando e nem tinham curso forçado. Notas falsificadas de euro poderiam ser usadas durante o período de transição para desorientar o público e persuadi-lo a converter suas moedas nacionais em notas falsificadas de euro. Além do mais, poderia ser feito mau uso de notas bancárias de fantasia, insígnias monetárias e notas bancárias denominadas de euro que não teriam valor legal de oferta, produzidas e usadas com a boa intenção de familiarizar o público com a nova moeda única. Em resumo, nos períodos antecedentes e os imediatamente posteriores à emissão das notas bancárias e das moedas do euro, há um aumento no risco de falsificações, em comparação com o período em que somente notas nacionais eram usadas.

É muito interessante verificar que nos Estados Unidos da América há uma preocupação real sobre a demanda das notas do euro de forma mundial. Em um pronunciamento ao Congresso, um representante do Sistema do Fundo de Reserva Federal disse ser evidente que o dólar americano permanecerá sendo uma moeda global e que o euro somente poderá desafiar esta posição muito gradualmente. Entretanto, dois fatores específicos podem desfavorecer o dólar america-

no: possuir o euro papel de líder com notas de alto valor no comércio e a percepção de segurança contra sua falsificação.

Nos Estados Unidos a nota de cem dólares continua sendo a nota mais alta. Experiências com notas de US\$ 500, US\$ 1.000, US\$ 5.000 e US\$ 10.000, inicialmente em transações interbancárias, foram finalmente extintas em 1969, e não foram reintroduzidas em 1996 com o desenho das novas notas. A poupança feita com cédulas bancárias maiores não é proporcional ao risco da lavagem de dinheiro, evasão de tributos, crime organizado etc. O fato de que a nota de quinhentos euros será emitida pode vir a ser um fator atraente, tanto para o comércio legal e o ilegal. A discussão sobre a emissão de notas de US\$ 500 está aberta novamente nos USA. Está claro também pelo pronunciamento de que as autoridades americanas estão impressionadas com as medidas antifalsificação do desenho das novas notas de euro. Consta no pronunciamento: “(a) a comissão avançada de inter-agências no combate à falsificações está estudando seriamente possíveis melhorias no desenho, especialmente para as notas de US\$ 100 e de US\$ 50, e (b) se as notas de US\$ 500 fossem emitidas novamente, elas teriam que ser vistas como altamente seguras no sentido de serem aceitas”.

Entretanto, o fato de a União Européia ter optado por uma união monetária, com uma moeda única incorporada na comunidade européia, e intrinsecamente ligada à ordem legal européia, não significa que os aspectos executivos a respeito do euro também tenham sido transferidos para a Comunidades ou ao nível da União. Não há “jurisdição federal de execução” no sentido da tradição americana. O BCE também está ciente disso:

“O BCE tem o direito exclusivo de autorizar a emissão de cédulas bancárias dentro da área do euro. Entretanto, disto não decorre automaticamente que a imposição de sanções para a falsificação de tais cédulas bancárias seja de competência da Comunidade. Previsões a respeito de falsificações fazem parte do Direito Penal, não do Direito Monetário. Não existe uma competência geral da Comunidade no campo do Direito Penal, cuja área de competência pertence aos Estados-membros. A Comunidade tem como base o princípio de limitados poderes no sentido de que as instituições da Comunidade somente possuem os poderes a elas conferidos.”

Em conformidade com a tradição da integração européia, os Estados-membros são primeiramente responsáveis pela execução da política européia, e isto não é diferente em relação à união monetária e à moeda única.

Havia ainda o conhecimento na Europa de que a simples substituição do marco alemão, da lira italiana, do franco francês etc. pelo euro nas legislações de execução legal, não seria suficiente. O Regulamento 974/98 já prevê no art. 12 que:

“Os Estados-membros participantes adotam as sanções adequadas no que diz respeito à contrafação e à falsificação de notas e moedas expressas em euros.”

Em 1998 o BCE publicou uma *Recommendation* a respeito da adoção de certas medidas para aumentar a proteção legal das cédulas bancárias e das moe-

das do euro. Esta Recomendação foi endereçada ao Conselho da União Européia, ao Parlamento Europeu, à Comissão Européia e aos Estados-membros. O BCE, como uma entidade que possui responsabilidades pela nova moeda, tem na verdade o poder de recomendar, incluindo na recomendação ações na área de aplicação penal. A Recomendação contém várias regras interessantes, incluindo o fato de que Estados-membros e a Comunidade devem desencorajar e estritamente controlar a emissão, manutenção e o uso de cédulas bancárias e de moedas de euro ilegais, em especial anteriores a 1.º de janeiro.

As mais interessantes recomendações concernentes a falsificações são as seguintes:

“4. O Conselho da União Européia, A Comissão Européia e os Estados-membros devem considerar a revisão das atuais políticas de combate à falsificação, com o objetivo de estabelecer tal campanha como um problema de interesse comum, avaliando a necessidade de harmonização das leis penais na área da falsificação, alcançando aumento institucional, judicial e cooperação policial, preparando novas convenções para este fim, procurando reforçar cooperações com governos e organizações não-integrantes da União Européia, analisando os novos meios tecnológicos disponíveis para a falsificação de cédulas bancárias e promovendo ou considerando toda qualquer outra possível medida.”

“5. Consideração especial deve ser dada na organização de cooperação entre forças policiais nacionais na área da adulteração do dinheiro e meios de pagamento, tanto através do escritório da Polícia Européia (Europol) ou da Comissão Européia, e de envolver o BCE em tais medidas.”

“6. A Comissão Européia e os Estados-membros devem considerar propor qualquer medida legal necessária para assegurar que cédulas bancárias falsificadas sejam apreendidas, quando detectadas, por instituições de crédito e outras entidades que recebem e lidam com dinheiro, subseqüentemente entregando o dinheiro para as autoridades competentes.”

“7. Deve ser considerada também uma Legislação para a Comunidade, que torne compulsória a instalação de dispositivos técnicos nas copiadoras coloridas e outros equipamentos de reprodução gráfica, produzidos na comunidade ou importados de fora da Comunidade, que permitam a identificação das notas bancárias e impeçam desta forma a sua reprodução.”

Em novembro de 1999, o BCE publicou um relatório muito interessante sobre a proteção legal das cédulas bancárias entre os membros da União Européia. Em relação às falsificações, o BCE concluiu no sentido de que todos os Estados-membros de fato protegem as cédulas bancárias que possuem valor em seu país, bem como cédulas bancárias ou notas estrangeiras que possuem valor legal em outros países, com isto cumprindo com o previsto no art. 5 da Convenção de Genebra. O resultado disto é que as cédulas bancárias do euro serão protegidas pela legislação existente concernente à falsificação em todos os Estados-membros participantes do UME, bem como nos Estados-membros não-participantes. Quanto aos crimes e as penalidades, o BCE concluiu que há uma substancial similaridade

entre as leis nacionais concernente à lista de atos que constituem o crime de falsificação. O crime de falsificação cobre principalmente os seguintes atos:

- A duplicação e falsificação (alteração de valor) de cédulas bancárias, utilizando, hoje em dia, na sua grande maioria (sofisticados) aparelhos (meios) técnicos tais como copiadoras coloridas e máquinas de *scanning*;
- Colocar dinheiro falsificado em circulação como se fosse genuíno;
- A posse, aquisição ou o transporte do dinheiro falsificado; e
- A produção e distribuição de meios (aparelhos) para a produção de falsificações.

A falsificação é punível em todos os Estados-membros com detenção. Os termos desta detenção são bastante diferentes, mas o BCE concluiu que casos sérios de falsificação podem resultar em longos períodos de detenção em todos os Estados-membros. Em adição, existe também a possibilidade de imposição de multas na maioria dos Estados-membros. O BCE salientou que não existem “paraísos para falsificações” dentro da Comunidade. É, entretanto, surpreendente que o BCE não tratou das penas mínimas, posto que isto dá uma larga margem às políticas de imposição de pena. Entretanto, as particularmente positivas conclusões do BCE não significam que o BCE argumente em favor da manutenção do *status quo*:

“De acordo com o Tratado da União Européia, a autoridade na área do Direito Penal permanece com os Estados-membros. Entretanto, considerando o fato de que o euro se tornou uma moeda comum em todas as partes dos Estados-membros participantes, outras melhorias no combate à falsificação de moeda devem ser previstas em nível de Comunidade (...). Atualmente, cada Estado-membro tem a sua disposição um detalhado sistema nacional de penas para crimes que já estão bem definidos, e considerados suficientes no país, para a proteção das cédulas bancárias. Entretanto, levando em consideração o fato de que em cada um desses países estas penas estão incorporadas a um compreensivo e bem estruturado sistema de Direito Penal, existe espaço para alargar o alcance da proteção do Direito Penal na área de falsificações através de um meio instrumental da Comunidade (Convenção). Tal instrumento poderia contribuir na determinação de elementos mínimos comuns que constituiriam o crime de falsificação em todos os Estados-membros. Poderia também abarcar uma aproximação dos dispositivos penais quanto a novas formas de falsificações (por exemplo, o uso de tecnologia da computação).”

Assim, o BCE conclui que, apesar de a situação legal dentro dos Estados-membros, com relação aos aspectos do Direito Material Penal da Falsificação, ser razoavelmente satisfatória, outras ou mais afluências, convergências, devem ser endereçadas (estipuladas) através de uma convenção com base no Título VI do Tratado da UE (normas na área da Justiça e assuntos internos). Especialmente as instituições de crédito deveriam ser obrigadas por lei a apreender as cédulas bancárias falsificadas, uma vez que tais medidas estão ausentes em dez Estados-membros.

Felizmente, o BCE não limita sua análise a aspectos do Direito Material Penal. O BCE está bem ciente de que a investigação e o processo de punição da falsificação devem ser considerados quando da avaliação do potencial alcance da falsificação de cédulas bancárias do euro. O BCE faz uma distinção entre as disposições ao nível do BCE e as cooperações horizontais entre as autoridades nacionais dos Estados-membros. Quanto às disposições supranacionais ao nível do BCE, o BCE salienta que, tradicionalmente, autoridades nacionais guardam informações sobre falsificações de cédulas bancárias e moedas. Entretanto, o Conselho Executivo do BCE sentiu a necessidade de disposições supranacionais e em 1999 aprovou um guia sobre certas normas quanto a falsificações de cédulas bancárias do euro. Este guia prevê ao nível do BCE o estabelecimento do Centro de Análises de Falsificações (CAC) de cédulas bancárias e o Centro Técnico e Científico Europeu (ETSC) para moedas, e o Banco Comum de Dados da Moeda para as moedas e notas falsificadas. O CAC e o Banco Comum de Dados da Moeda devem cooperar com as forças policiais dos Estados-membros participantes e com a Europol ou com a Comissão Européia, em relação à área de especialização de cada uma. A entrada de informações vem das autoridades nacionais responsáveis e do Centro Nacional de Análises (NAC) / Centro Nacional de análises de moedas (CNAC). O produto da informação obtida é dividido com os bancos centrais nacionais (BCNs), com a polícia, e no caso das falsificações de moedas, com os impressores das moedas. O objetivo de uma base de dados comum está limitado ao conhecimento e especialidade quanto a falsificações, e esta deve ser claramente distinta dos centros de dados necessários ao trabalho da polícia ou na investigação e execuções criminais.

Como meio de cooperação horizontal entre as autoridades nacionais dos Estados-membros, o BCE examinou Schengen, Interpol, Europol e a Comissão Européia. O BCE atualmente não considera os Acordos Schengen, que contêm provisões específicas de cooperação policial e judicial em matéria criminal e que por enquanto foram incluídos na estrutura da UE, como um meio suficiente de prevenção e constatação de crimes nesta área. Nem todos os Estados-membros da UE são partes nos Acordos Schengen, e as normas não são suficientemente específicas, exigindo a implementações de mais medidas. A Interpol, como uma Organização Não-Governamental, responsável por mútua assistência policial, pode servir como um fórum apropriado para combate de crimes de falsificações em relação a países não-membros da UE, mas problemas concernentes à falsificação do euro poderiam exigir um acordo diferenciado de cooperação entre os Estados-membros participantes. Quanto à Europol, o BCE salienta a extensão do mandato da Europol para incluir a luta contra a adulteração do dinheiro e os meios de pagamento. Aqui, entretanto, o BCE refere-se ao art. 12 da Convenção de Genebra, que diz que “em cada país (...) investigações a respeito do tema falsificação devem ser organizadas por uma unidade central”. Concluindo, o BCE fez uma observação bastante interessante:

“Dentro do conceito da Convenção de Genebra, ‘País’ é tido como sinônimo de ‘moeda’ no contexto acima. Se isto for aplicado em situações futuras nos países

participantes do estágio três do UEM, se torna claro que a troca de informações e a organização de cooperação entre agências de execução da lei venham a não ser suficientes no combate à falsificação do euro. Por isto, deve ser considerada a possibilidade de encarregar a Europol não só da coleta e redistribuição de dados e da análise da informação, mas também com a autoridade de iniciar e coordenar investigações criminais em nível europeu (...). Por isso, normas legais devem assegurar à Europol que ela seja abastecida com toda informação relevante, e nisto o seu papel em relação a outras entidades supranacionais, e.g., a Interpol, a Comissão Européia e o BCE, está legalmente estabelecido, e neste sentido especificamente inclui todos os aspectos de mútua cooperação e troca de informação.”

Em outras palavras, o BCE está argumentando em favor de dar à Europol, ao menos em relação ao problema das falsificações, as funções operacionais e executivas de uma força policial que possa iniciar e coordenar investigações criminais e que deva ser reconhecida como autoridade solicitadora de mútua assistência na UE. Neste momento, o mandato da Europol está limitado à troca de informações/inteligência e sua análise. A Europol não possui nem poderes operacionais, nem poderes investigativos judiciais (tal como o poder de inspecionar e de busca e apreensão etc.).

Quanto à Comissão Européia, o BCE adota uma postura de discreta aproximação e evita emitir fortes recomendações. O papel da Comissão, aos olhos do BCE, deve ser de suporte às atividades do BCE e da Europol. Nenhuma referência é feita quanto ao escritório antifraude da Comissão Européia (OLAF), que possui substanciais poderes investigativos na área administrativa. O BCE conclui com uma clara advertência:

“(...) o esclarecimento das respectivas responsabilidades das instituições envolvidas na luta contra a adulteração de dinheiro e meios de pagamento também devem ser perseguidos. A multiplicidade de instrumentos e de autoridades competentes pode elevar o risco de ações ineficientes, ausência de efetiva coordenação e, às vezes, competição perniciosa entre as autoridades competentes.”

O BCE organizou o lado técnico e a troca de informações referentes ao lado técnico, isto é, conhecimento (informação) sobre falsificação de cédulas bancárias e moedas. O BCE aqui refere sobre operações executivas entre as polícias e as autoridades judiciárias. Está claro que é necessária uma ligação entre as informações técnicas bancárias e as informações clássicas de execução, e que há essa necessidade de informação entre as autoridades financeiras de um lado e das autoridades de execução do outro.

Apesar de o BCE não ter sido tão negativo sobre o *status questionis*, ainda assim ele argumentou em favor de objetivos comuns, harmonização dos crimes e suas penas, aumento na cooperação entre europeus e as instituições monetárias nacionais e aumento na cooperação entre polícia, autoridades judiciárias e agências de execução do Direito na Europa.

A Comissão Européia não esperou pelo relatório do BCE, e em julho de 1998 emitiu um comunicado ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao BCE. A Co-

missão usou de base ao seu ponto de vista as atividades de um grupo no trabalho de adulteração de moeda. Neste grupo de trabalho a Comissão Européia se reúne com policiais especializados representantes dos Estados-membros, e com representantes da Interpol e da Europol. A Comissão Européia define seu papel como complementar aos do BCE e da Europol. A Comissão também aceita a necessidade de um instrumento advindo do terceiro pilar, quando se trata de harmonizar os crimes e sanções e em relação a específicas normas referente à cooperação judicial em matéria criminal. A Comissão Européia salienta a necessidade de uma estrutura da Comunidade na coleta e troca de informações a respeito de falsificação do euro. Uma global e integrada política executiva tem a necessidade de trocas comuns, freqüentes entre as instituições nacionais e as instituições monetárias européias (NAC/CNAC – CAC/ETSC) e entre as instituições de execução nacionais e as instituições de execução do Direito europeu (polícia, autoridades judiciárias, Europol, OLAF, Interpol). Tal estrutura deve ser criada com base num regulamento da Comunidade, com base no art. 123 (4) (ex-art. 109L (4)) e/ou art. 308 (ex-art. 235), CE. A regulamentação deve cobrir todas as áreas a seguir:

“(...) definir todas as atividades que em conjunto compõem a adulteração e a falsificação de forma a permitir uma troca de informações homogênea;

- Aos Estados-membros será solicitado que repassem toda a informação a respeito da adulteração e falsificação do euro;

- Um sistema computadorizado com um *e-mail network* e uma base central de dados, com direto acesso às autoridades nacionais, deverá ser montado. O objetivo (...) seria prevenir, detectar e processar penalmente a falsificação de moeda; e por essa razão o sistema deve conter dados legais estratégicos e operacionais apropriados.

- (...)

- Deverão ser criadas regras para as trocas de informações (e acesso aos bancos de dados) da Comunidades ou entidades da União, organizações internacionais (Interpol) e países não-membros (...);

- Deverão ser criadas regras de proteção a dados pessoais (...);

- Bancos comerciais e instituições financeiras deverão ser obrigados a notificar qualquer indício de fraude que eles detectem às autoridades competentes, ao custo de penalidades administrativas onde apropriado.”

Fica claro que a Comissão requer um papel substancial, significativo para a Comissão e para a OLAF, em relação à prevenção e troca de informações quanto às falsificações do euro, um papel bem maior do que o constante da recomendação do BCE. A Comissão Européia/OLAF deseja trabalhar como uma ponte entre operações técnicas monetárias e operações de execução legal na área, com o banco de dados central localizado na sede da Comissão.

A primeira iniciativa legislativa, entretanto, foi realizada no terceiro pilar. Em novembro de 1999, a Alemanha introduziu a proposta de uma “Decisão-quadro do Conselho” sobre o reforço da proteção penal contra a falsificação de

moeda na perspectiva da introdução do euro. O objetivo da “Decisão-quadro” era completar as disposições da Convenção de Genebra de 1929, para com a qual todos os Estados-membros deveriam concordar (art. 2(2)). Isto está alinhado com a Resolução do Conselho, na qual a Convenção de Genebra foi qualificada como um modelo mínimo comum para todos os membros da União Européia em relação à proteção através de sanções penais contra a falsificação. A “Decisão-quadro” foi adotada em 29.05.2000. Ela contém nos arts. 3-5 específica lista de crimes, que vai além dos crimes previstos na Convenção de Genebra. Referências são feitas a técnicas modernas de computação e moeda fabricada em violação dos direitos de emissão de moeda das autoridades competentes, o que é transformado em crime. Outro crime recém-criado é a falsificação de moeda que se destine a ter curso forçado, mas não tenha ainda entrado em circulação, no sentido de poder punir tal ato se cometido antes de 1.º.01.2002. A “Decisão-quadro” também vai além da Convenção de Genebra de 1929 em suas conclusões a respeito das penalidades previstas. Os crimes devem ser sujeitos a sanções penais eficazes, adequadas e dissuasivas, incluindo penas privativas da liberdade, que possam conduzir à extradição (art. 6). O efeito harmonizador do art. 6 é, entretanto, limitado, uma vez que todos os Estados-membros já possuem este tipo de penalidade. Eles só precisam fazer esta previsão também para os crimes estabelecidos nos arts. 3-5. Responsabilidade para pessoas jurídicas (art. 8) e sanções para pessoas jurídicas (art. 9) também estão previstas, apesar de a “Decisão” evitar a imposição de sanções penais em pessoas jurídicas, referindo-se a multas penais e não-penais. Muito importante é que o art. 7 prevê o poder de jurisdição independentemente da nacionalidade do criminoso e do local onde os fatos criminosos tenham ocorrido. Isto significa que todos os Estados-membros do euro têm jurisdição universal com relação à falsificação. Os Estados-membros têm que cooperar no caso de jurisdição conflitante e tentar centralizar o processo em um único Estado-membro quando isto for possível. O que é notável, entretanto, é que nenhuma previsão foi incluída quanto ao risco de um duplo julgamento (*ne bis in idem*), o que poderia ser previsível quando lidando com possíveis jurisdições concorrentes. Também é válido salientar que a “Decisão-quadro” é quase que silenciosa quanto a cooperação judicial em matéria penal. Em dezembro de 2000, por esta razão, a França desencadeou uma iniciativa com o intuito de adotar uma decisão do Conselho ao nível do terceiro pilar, completando a “Decisão-quadro” de 29.05.2000. A minuta da Decisão contém a obrigação aos NAC/NCAC nacionais e (art. 12) para os escritórios centrais nacionais de comunicarem as informações à Europol. Os escritórios centrais têm que comunicar relevantes informações sobre investigações criminais, incluindo particularidades do dossiê, particularidades sobre a falsificação, o *modus operandi*, o contexto da apreensão etc., mesmo que a informação venha de terceiros países (art. 4). O interessante é que o art. 4 (3) já está mencionando a Eurojust, além da Europol, uma unidade de autoridades judiciais de coordenação para os processos penais e investigações judiciais dentro da UE. A Eurojust foi introduzida em adição à Europol, nos arts. 29 e 31 do Tratado de Nice:

“As autoridades competentes dos Estados-membros deverão trocar com a unidade de cooperação judicial provisória e subsequentemente com a Eurojust (...) toda informação relevante concernente à investigação criminal no sentido de ajudar a estabelecer os fatos e assegurar uma efetiva ação contra a falsificação do euro. A Europol e a Eurojust deverão fornecer às autoridades competentes dos Estados-membros toda assistência técnica necessária no sentido de facilitar a coordenação das investigações assumidas e para melhorar e facilitar a cooperação entre os órgãos competentes para o processamento criminal e investigação dos Estados-membros.”

Finalmente, o art. 5 da Proposta de Regulamento do Conselho reconhecia a regra do *ne bis in idem* para condenações prévias de crime de falsificação, mas esta norma foi recentemente removida e agora é objeto de uma nova proposta da “Decisão-quadro” do Conselho que emenda a “Decisão-quadro” do Conselho de 29.05.2000, introduzindo um novo art. 9.º incluindo o princípio do *ne bis in idem* para condenações prévias.

Por outro lado, a Europol deve, em linha com as normas da Convenção, trocar informação técnica e dados estratégicos e operacionais sobre a falsificação do euro com as autoridades nacionais competentes, em particular com os escritórios centrais referidos no art. 12. O Conselho propõe conclusões neste sentido. As propostas conclusivas do Conselho também se referem a acordos entre a Europol/BCE, Europol/Comissão(OLAF) e Europol/Interpol.

Juntamente com a estrutura do primeiro pilar, a Comissão, em julho de 2000, propôs uma minuta de regulamento com base no art. 123(4), terceira frase, e o art. 308 do Tratado da EC, versando sobre:

- o tratamento da informação técnica relativa às falsificações;
- o tratamento dos dados operacionais e estratégicos;
- cooperação e assistência mútua.

Autoridades nacionais de relevância são definidas em combinação com autoridades nacionais e monetárias européias e as autoridades nacionais de relevância na execução do Direito, incluindo as responsáveis pelo processamento e punição. Todas essas autoridades devem ter acesso às bases de dados do BCE.

O projeto de regulamento também impõe às instituições de crédito a obrigação de retirar todas as notas e moedas do euro falsificadas, obrigação esta que tem que ser cumprida sob pena de efetivas, proporcionais e dissuasivas penalidades (não necessariamente sanções penais).

O art. 7 é relevante, pois propõe a criação de uma unidade especial de combate à falsificação do euro:

“1. Os Estados-membros devem assegurar a criação de uma unidade de combate à falsificação do euro [*the Unit*] pela Europol e gerenciada como um ente administrativo da Europol.

2. A Unidade [*the Unit*] administrará, no âmbito do sistema de informação da Europol, um sistema de intercâmbio, de coleta e de análise das informações operacionais e estratégicas.”

A Unidade seria montada (art. 10) como o escritório central, para o qual todos os demais escritórios centrais nacionais referidos no art. 12 da Convenção de Genebra teriam que transmitir todos os casos detectados de falsificação do euro, através da unidade nacional da Europol, a partir da primeira verificação administrativa ou judicial.

A Unidade tem entre outras a tarefa (art. 8) de cooperar com o BCE e a Comissão Européia, incluindo a tarefa de dar ao BCE e à Comissão Européia toda oportunidade de consultar o sistema da Unidade para a troca, coleta e análise das informações operacionais e estratégicas de forma permanente. Além do mais, a Unidade deverá assistir as altas autoridades dos Estados-membros e dos outros países não-membros, a pedido ou a sua própria iniciativa, no exercício de suas tarefas no combate e na prevenção à falsificação do euro. Se isto inclui operações e/ou investigações judiciais não está claro. Entretanto, nos comentários da minuta, a Comissão salientou que a Unidade deve ter um *status* europeu independente na Europol, excluindo os oficiais ligados às unidades nacionais. A minuta do regulamento conclui com um capítulo particularmente fraco na área da cooperação e mútua assistência, limitado de fato a um sistema de advertências prévias.

A formulação da minuta do Regulamento, de qualquer modo, dá margem à questão sobre se é possível conferir poderes à Europol (terceiro pilar) através de um regulamento da Comunidade (primeiro pilar). Poderiam as unidades centrais nacionais, estabelecidas na estrutura da Convenção de Genebra de 1929, serem obrigadas a trocar informações através da Unidade da Europol? Poderia desta forma ser dado à Unidade um papel central na mútua assistência e rápido alerta? Em qualquer evento, isto não é possível de forma direta, mas a questão que permanece é se tal obrigação poderia ser imposta aos Estados-membros. Afinal de contas, são os Estados-membros que podem emendar a Convenção da Europol, e está claro que um regulamento pode vincular os próprios Estados-membros ao cumprimento de certas obrigações. O problema é, entretanto, que a falha em cumprir com estas obrigações poderia resultar em uma violação ao Tratado, e portanto em uma infração aos procedimentos com a aplicação ao art. 226 do Tratado da EC. Embutir a Europol num regulamento poderia ensejar regras conflitantes em relação à competência da Corte Européia de Justiça (regras de competência do terceiro pilar com regras de competência do primeiro pilar). Outro problema é que a competência relativa a cooperação policial pode ser parte do art. 61 do Tratado da EC, e como tal, parte das áreas da liberdade, segurança e Justiça, sendo que estas pertencem à cooperação da estrutura do terceiro pilar. Portanto, parece improvável que seria possível sob o corrente Tratado conferir aos Estados-membros competências que têm um impacto na organização e nos poderes da Europol, através de um regulamento. Para tornar isto possível, uma reformulação do art. 10 do Tratado da EC parece necessária com respeito à fidelidade da UE, juntamente com a reformulação das normas quanto às áreas da liberdade, segurança e Justiça.

Está claro, pelo processo das negociações, e pelas posteriores minutas de projetos de um regulamento do Conselho, que o alcance do regulamento havia

sido reduzido e que a coordenação (incluindo a troca de informação) entre autoridades técnicas monetárias e as autoridades de execução do Direito (investigação e processamento) havia sido excluída de suas regras. As regras sobre a Unidade central também haviam caído (o anterior art. 7). A minuta final do Regulamento de fevereiro de 2001 salienta na exposição de motivos que, com estrita relação a suas competências, a Europol e a Comunidade Européia devem estabelecer formas de cooperação. O art. 1(3) também prevê "que este regulamento deverá ser aplicado sem prejuízo à aplicação dos Direitos Penais nacionais, para a proteção do euro contra as falsificações". Na última redação do Regulamento, os arts. 3 a 5 prevêm a troca de informações entre o CAC/ETSC no BCE e o NAC/CNAC nos Estados do euro. O art. 6 contém a obrigação das instituições de crédito de retirar de circulação todas as notas e moedas do euro as quais eles saibam ou possuam suficientes razões para acreditar que sejam falsificadas, obrigação esta que tem de ser cumprida sob pena de efetivas, proporcionais e dissuasivas sanções. O Capítulo 4 (arts. 7-9) trata sobre a cooperação e assistência mútua. O regulamento opta por acordos específicos entre o BCE/Europol e entre a Comissão Européia/Europol. Fica também evidenciado que o art. 8 opta pela troca de informações entre a Unidade central nacional (baseado no art. 12 da Convenção de Genebra de 1929) e a Europol, através do Escritório Nacional da Europol (Eurodesk). A Unidade central nacional obtém a informação das autoridades monetárias nacionais e das agências nacionais de execução do Direito. De que forma se dará a troca de informação quanto ao problema das medidas legais a serem tomadas e quanto à mútua assistência que será iniciada, foi completamente deixado para os acordos posteriores que serão firmados. A redação do Regulamento foi feita com base somente no art. 123(4) do Tratado da EC e contém, no art. 12, a previsão de que os arts. 1.º ao 11 do Regulamento deverão ter efeito nos Estados-membros que adotaram o euro como sua moeda única, os *ins*. Além disto, outra redação do Regulamento, com base no art. 308 do Tratado da EC, impõe as mesmas obrigações aos Estados-membros que não adotaram o euro como sua moeda única, os *pre-ins*. Aqui também se pode questionar a respeito de sua necessidade. Afinal de contas, um Regulamento é diretamente aplicável em todos os Estados-membros, mesmo aos Estados-membros que não participam da zona do euro. A principal razão para um Regulamento em separado deve ter sido o fato de que os Estados-membros não-participantes da zona do euro deveriam, através da aplicação do art. 308 do Tratado da EC, ter a possibilidade de vetar medidas necessárias para a proteção do euro contra a falsificação, no que configuraria uma violação do art. 123(4) do Tratado da EC.

Da comparação da redação original do Regulamento com a sua redação final, torna-se claro que as funções da Comissão Européia/OLAF foram reduzidas a:

- iniciativas legislativas no primeiro e terceiro pilar;
- treinamento e suporte financeiro;
- fornecer suporte aos Estados-membros, em particular quanto à implementação das leis;

- coordenação das ações técnicas dos Estados-membros em relação à falsificação da moeda euro.

As redações finais dos dois regulamentos foram votadas sob a Presidência Sueca em junho de 2001.

Uma proposta para uma Decisão do Conselho estabelecendo um programa de troca, treinamento e assistência para a proteção do euro contra falsificações – programa “Pericles”, com base no art. 123(4) do Tratado da EC, foi feita no início de 2001. Os grupos visados são os servidores das instituições monetárias/escritórios centrais (incluindo o BCE) e das instituições de execução do Direito europeu e dos nacionais. Alguém poderia questionar se tão limitada competência para a Comissão Européia, em particular o fato de que não haverá uma base de dados instalada na Comissão Européia e de que nenhum uso será feito dos poderes administrativos de investigação da OLAF, está de acordo com a resolução do Conselho de dezembro de 1997, referindo que: “Assim como a Comissão Européia poderia também ser encarregada com tal cooperação entre forças policiais nacionais na área de falsificações e adulterações de dinheiro e meios de pagamento”.

Para resumir, a cooperação para a execução de medidas legais está completamente nas mãos da Europol, e a base central de dados com informação legal relativa a falsificações do euro também estará na Europol. A base de dados central para informação técnico-monetária relativa à falsificação do euro será no BCE. Dentro da Europol um grupo especializado em “falsificação de dinheiro” já tem estado ativo nos últimos anos. Especialistas operacionais dos Estados-membros, do BCE, da Comissão Européia/OLAF e da Interpol participam desse grupo de *experts*. Não há nenhuma dúvida de que esse grupo de trabalho preencherá um papel permanente nos próximos anos. A Unidade, que fica na Europol, e que está encarregada com a matéria de falsificação da moeda, estará ocupada nos próximos anos e por esta razão ela substancialmente cresceu em termos de pessoal, porém não se trata de uma unidade central européia no sentido da Convenção de Genebra. Esta Unidade é encarregada com: banco de dados das falsificações, o sistema de alerta antecipado, análise de dados e a construção de uma inteligência de suporte (incluindo a decodificação de sofisticados sistemas de copiamento) e assistência técnica em investigações.

6. Conclusões

Com as iniciativas do primeiro e do terceiro pilar direcionadas à proteção do euro, os primeiros passos no sentido da harmonização do Direito Penal e de operações de cooperação foram tomados: base de dados e circulação de dados. A questão que permanece é se a UEM não incluiu a competência de legislar na matéria criminal com vistas a harmonizar no primeiro pilar; os Estados-membros têm dado uma resposta negativa e escolheram por uma harmonização na estrutura do terceiro pilar. Se o acervo satisfaz as recomendações do BCE, e se este jogo de instrumentos criado oferece garantias suficientes para o combate de forma efetiva

à falsificação, permanece outra questão aberta. O que foi alcançado não pode ser definido como uma global e integrada política de execução do Direito por parte das instituições monetárias na SEBC, e pelas agências nacionais e européias de execução do Direito. Além do mais, sob o ponto de vista do processo legislativo, podemos verificar que não há nenhuma aproximação na integração dos pilares. Iniciativas têm vindo de vários Estados-membros e da Comissão, enquanto que o processo legislativo reflete a luta institucional entre o primeiro e o terceiro pilar. Na minha opinião, oportunidades foram perdidas neste dossiê de fornecer uma coordenada e integral interpretação da área da liberdade, segurança e Justiça e através do estabelecimento de uma ligação entre as áreas da liberdade, segurança e Justiça de um lado e o EMU do outro lado. Tentativas neste sentido foram realizadas. A este respeito, um grupo de "Coordenação do Euro" tem sido ativo na Europol durante o ano de 2000 e 2001 com o objetivo de harmonizar os esforços do BCE, a Comissão Européia e a Interpol, na área de proteção do euro. Em 2001 este grupo de "Coordenação do Euro" foi substituído pelo Steering Group, com o objetivo de elaborar uma estratégia comum inter-institucional para a proteção do euro contra falsificações. O inter-institucional Steering Group, montado a partir do encontro entre representantes seniores de gerenciamento da Comissão Européia e a Europol em fevereiro de 2001, compromete os representantes da Comissão Européia, do BCE e da Europol. O Steering Group definiu um plano de ação comum para a proteção do euro contra a falsificação, incluindo treinamento, cooperação institucional, coordenação com países não-membros da UE e legislação.

Um segundo ponto de ansiedade se refere ao aspecto "execução operacional". Importantes competências foram atribuídas à Europol nesta área, porém não na área executiva, competência operacional solicitada pela Europol e pelo BCE. Quanto à lavagem de dinheiro e drogas, no passado parecia à Europol que, possuindo somente competência na área da inteligência policial, seria extremamente difícil de manter dados que pudessem vir a ser utilizados no campo policial. A questão, por isto, é: como a Europol pode cumprir com seu mandato na área da falsificação sem poderes policiais operacionais? Os acordos firmados entre Europol/Interpol, Europol/BCE e Europol/Comissão Européia parecem estar em estágio altamente avançado de negociação. Por mais importantes que estes acordos possam ser, sem uma alteração substancial na Convenção da Europol, esta não estará suficientemente armada para torná-la hábil ao combate efetivo da falsificação de moeda. Os acordos são, na realidade, um instrumento apropriado para a troca de informações e para a manutenção de um banco de dados. Não que com a troca de dados técnicos monetários também não haja a previsão de muitos problemas. O obstáculo aqui é a polícia operacional e a informação judicial. Se isto tiver que vir das autoridades judiciais locais através do escritório central para a Europol, então isto me parece um exagerado sistema burocrático.

Um terceiro ponto de preocupação é o estabelecimento de execuções operacionais dentro do espaço territorial da zona do euro e/ou da UE. No art. 30 (ex-art. K2) do Tratado de Amsterdã, a base legal foi estabelecida para os primeiros pas-

so a serem tomados no alcance de uma área judicial européia. A Europol é mencionada em relação às ações operacionais transnacionais de equipes de investigação conjunta. A Convenção sobre assistência mútua em matéria criminal de 2000 (ainda não em vigor) também se refere a equipes de investigação conjunta. A Europol também deve ser reconhecida como uma autoridade requerente nos casos de investigações policiais, e ela deve por isto ter um papel de ligação nos preparativos entre os procedimentos penais e oficiais de investigação dentro da UE. Nas Conclusões de Tampere nas áreas da liberdade, segurança e Justiça, um marco foi estabelecido na integração judicial dentro da UE, incluindo o reconhecimento mútuo de decisões de fases preliminares. Também mencionada nas conclusões de Tampere foi a Eurojust, uma unidade de coordenação para os procedimentos penais e investigação das autoridades judiciais dentro da UE. A Eurojust foi introduzida, em adição à Europol, nos arts. 29 e 31 do Tratado de Nice. Está claro que a UE está procurando um projeto real de elaboração de uma Justiça criminal transnacional dentro da UE, tomando em consideração as autoridades de execução do Direito nacional existentes. A UE está procurando fórmulas através das quais possa operacionalizar a cooperação entre as agências nacionais de execução do Direito e pelas quais possa estender a área territorial de suas atuações. É por esse motivo que a UE não optou por criar uma agência de execução do Direito federal, tal como os EUA fizeram através do Serviço Secreto. A razão é compreensível, sob o ponto de vista da viabilidade política. Entretanto, os elaborados instrumentos para a proteção do euro também não refletem o projeto transnacional que está contido no Tratado de Amsterdã e nas conclusões de Tampere. O art. 4(3) constante da redação da decisão do terceiro pilar francês referindo-se à Eurojust não é uma resposta real para a necessidade de uma Justiça criminal na UE. Além do mais, a Eurojust não possui nenhum poder operacional na atual definição. Não estaríamos no tempo de se estabelecer uma equipe de investigação conjunta para as falsificações do euro, que seria coordenada e apoiada pela Europol e ligada a um promotor público com liderança? Essa equipe de investigação conjunta e o promotor público-chefe devem ter competência dentro do território da UE. Somente no caso de medidas coercitivas, devem eles ter a necessidade de obter uma autorização de um juiz nacional ou de investigação. Entretanto tal autorização poderia ter reconhecimento em todo o território da UE. O modelo elaborado no projeto Corpus Juris, com um promotor público europeu e juízes nacionais de liberdades, poderiam funcionar como um exemplo. Em qualquer caso, é necessária uma liderança na aplicação do Direito na área da UE, e as autoridades de execução do Direito têm que ter competência transnacional, além das fronteiras da soberania das Nações-Estado. A aplicação da moeda única dos Estados-membros é por demais importante para ser deixada nas mãos das fragmentadas e limitadas agências de execução do Direito. A aplicação do euro é uma excelente área na qual pode-se experimentar, no Direito europeu, a construção de uma instituição. O quarto ponto de preocupação é a execução operacional nos Estados não-membros da UE, considerando o esperado crescimento da importância do euro como uma moeda de reserva transnacional. De que forma esta extraterritorial assistência e execução são reguladas? O regulamento que estabele-

lece medidas que são necessárias para a proteção do euro contra as falsificações prevê no seu art. 9 obrigações um pouco vagas concernentes a relações externas. O art. 9(1) prevê a obrigação geral para a Comissão e os Estados-membros de cooperar com países não-membros, bem como com organizações internacionais, em próxima cooperação com o BCE. Além do mais, está dito que tal cooperação deve incluir a assistência oficial necessária para prevenir e combater a falsificação do euro, de acordo com as regras relativas à prevenção de atividades ilícitas contidas em acordos de cooperação, associação e pré-acessão. O art. 9(2) impõe a obrigação de o Conselho assegurar que estes acordos de cooperação, associação e pré-acessão entre a UE e Estados não-membros inclua uma obrigação de notificar casos de falsificação de notas e moedas ao BCE. Permanecem em dúvida os seguintes pontos:

- A responsabilidade de instituições de crédito em terceiros países referente à retirada de circulação de moedas e notas falsificadas;
- A entrada de informação entre as instituições monetárias e as de execução do Direito;
- Possibilidades de investigação em países terceiros;
- Cooperação de execução do Direito.

Desde o início da introdução da moeda única, os EUA escolheram estratégia de execução “pró-ativa” e global, juntamente com a obrigação e o dever de usar a devida diligência para prevenir esse crime contra o Direito das nações. A forma de atuação europeia com relação à aplicação do Direito extraterritorial é tradicionalmente mais reservada. Os poderes europeus de execução do Direito são muito mais rigidamente ligados à soberania do Estado e poderes públicos. Isto tem como consequência, em princípio, o fato de eles não poderem ser desdobrados fora do território da Nação-Estado. Nos EUA, entretanto, estes impedimentos possuem um papel bem menos importante no caso de medidas coercitivas. Tudo isto, entretanto, não tem que significar que nós não possamos e não devemos proteger nossos interesses fora da UE. O Tratado de Amsterdã prevê no art. 38 (Tratado da UE) que a UE pode para tanto concluir acordo com terceiros países, mesmo no campo de atuação do terceiro pilar, e por isso incluindo cooperação policial e judicial. Exemplos neste sentido estão por sair. Além do mais, através de acordos comerciais, dentro da estrutura das políticas comerciais externas da Comunidade (art. 133 do Tratado da UE, ou usando o art. 308 [ex-art. 235] da UE que trata dos poderes necessários), acordos podem ser concluídos com terceiros países através de cláusulas do euro. Finalmente, uma estratégia de execução externa deveria ser negociada com os Estados-membros. De qualquer forma, três pontos merecem atenção e deveriam ser regulados. A entrada de informação referente à falsificação do euro em terceiros países, a possibilidade de investigação conjunta, bem como a possibilidade de presença de unidades especializadas em terceiros países sob a responsabilidade da UE, ou, alternativamente, trabalhando em estreita relação com a UE. A UE e os Estados-membros devem ao menos decidir por um plano de aproximação com oficiais presentes em embaixadas de terceiros países.

O euro tem estado em vigor por quase três anos. Desde 1.º.01.2001, em forma material com curso forçado. Apesar da forte diminuição em valor contra o dólar americano, esta introdução é um sucesso na integração européia, tanto do ponto de vista econômico quanto político. A execução de medidas de combate à falsificação do euro é em muito um problema menor, entretanto. A UE e os Estados-membros estão usurpando os clássicos limites dos relacionamentos entre Nações-Estados *versus* a União, os quais ainda estão despreparados para tomar passos na direção de uma Justiça integrada na UE, e na criação de um espaço judicial europeu. Que seja o euro o catalisador deste evento, não a vítima.