3° manual da UE

sobre a abordagem administrativa na União Europeia

ENAA
TACKLING SERIOUS AND ORGANISED CRIME

Agradecimentos

Citation
ENAA (2020). 3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union. Brussels: ENAA.

Legal notice
The contents of this publication do not necessarily reflect the official opinion of any EU Member State or any agency or institution of the European Union or European Communities.

Author
Vincent Lauwers, Policy and Practice Officer, the ENAA Secretariat

Part of the project 'The further implementation of the MAS of the EUCPN and the Informal Network on the Administrative Approach' - ENAA Secretariat, March 2020, Brussels

With the financial support of the European Union's Internal Security Fund - Police

Este terceiro manual da UE foi desenvolvido pelo secretariado em colaboração com os Pontos de Contacto Nacionais.

O secretariado gostaria de agradecer à Presidência romena e ao Grupo de Aplicação da Lei do Conselho da União Europeia por enviar a solicitação de iniciativas de abordagem administrativa.

Gostaríamos igualmente de expressar a nossa gratidão aos Pontos de Contacto Nacionais da EENA e substitutos que tenham contribuído para este Manual.

O secretariado gostaria de agradecer aos peritos que participaram nas duas reuniões organizadas em Bruxelas:

- O Sr. Geerlings Luud (EURIEC)
- A Sra. Idzikowska Ilona (Ministério polaco do Interior e Administração)
- O Prof. Dr. Janssens Jelle (Universidade de Gante)
- A Sra. Liagre Febe (EUCPN)
- A Sra. Linmans Anna (ministério holandês da justiça e segurança)
- O Sr. Maassen Tobias (Comissão Europeia)
- O Sr. Minten Dirk (Polícia Federal da Bélgica)
- Sra. Mortelmans Nathalie (ARIEC Antuérpia)
- Sr. Pettigrew David (Polícia da Escócia)
- Sr. Waldron Tony (Agência Nacional contra o Crime no Reino Unido)

Por fim, estamos especialmente agradecidos aos peritos que ajudaram a desenvolver as secções e que investirem o seu tempo e os seus esforços neste Terceiro Manual da UE:

- Sra. Hutten Lienke (centro holandês para a prevenção do crime e para a segurança)
- Sr. Vig Joeri (centro holandês para a prevenção do crime e para a segurança)
- Sra. Kok Stella (interna da ENAA/EUCPN)

Contents

Agradecimentos 3

Sumário executivo 6

Prefácio 9

1

Introdução 10

A. Minando os governos locais 11

B. Porque é que o crime sério e organizado deve ser combatido com uma abordagem administrativa 12

2

A Rede Europeia para a Abordagem Administrativa no combate ao crime sério e organizado 14

3

A abordagem administrativa explicada 18

A. Um labirinto de definições 19

B. Ponto da situação atual da abordagem administrativa na UE 21

C. Cinco pilares para uma abordagem administrativa de sucesso 27

Prevenção e combate do abuso da infraestrutura legal pelo crime sério e organizado. 27

Medidas complementares 29

Cooperação entre agências 30

Partilha de informações 31

Tomada de ações para implementação de barreiras 33

D. Desenvolvimentos recentes na UE 34

1. O modelo de barreira europeu 34
2. Estudo ISEC - Abordagem administrativa dos crimes. Medidas administrativas baseadas na legislação regulatória para prevenir e combater o crime (sério e organizado). Possibilidades legais e aplicações práticas em 10 Estados-Membros da UE 46
3. Confine 46
4. Centro de espacialização e informação 48

4

Conclusões e recomendações 50

Endnotes 52

Bibliografia 53

Sumário executivo

Os grupos de crime organizado encontram-se ativos a nível mundial, e as suas atividades constituem uma das ameaças principais para a segurança dos cidadãos europeus. Estes grupos não se deixam deter por fronteiras e têm um impacto destrutivo para as economias e comunidades em toda a UE. O crime organizado é perturbador para a sociedade, perturbando a infraestrutura legal. De acordo com os dados mais recentes da Europol, mais de 5000 grupos de crime organizado encontram-se atualmente sob investigação na UE. O modo de operação da maior parte dos tipos de grupos de crime organizado requer a utilização de instalações legais. Os governos têm interesse em evitar que os grupos de crime organizado usem a infraestrutura legal.

As administrações públicas não dependem exclusivamente de atividades repressivas de aplicação da lei para combater o crime grave e organizado. O direito penal, por si só, nem sempre afeta um criminoso profissional. Assim, pode ser eficaz adotar e aplicar medidas administrativas. Uma abordagem administrativa tem como objetivo complementar os instrumentos tradicionais do direito penal, podendo ser uma ferramenta muito forte na prevenção e combate ao crime sério e organizado. Esta nova abordagem utiliza mecanismos administrativos e reguladores, adotando uma abordagem multidisciplinar e envolvendo um largo grupo de intervenientes. Dentro da abordagem administrativa, as

administrações públicas, principalmente a nível local, interveem exercendo alguns dos seus poderes e responsabilidades específicas, que podem bloquear ou frustrar as atividades do crime organizado.

Em 2010, foi criada uma rede informal de pontos de contacto para a abordagem administrativa na prevenção e combate ao crime organizado. Esta rede consiste em Pontos de Contacto Nacionais (PCN). Estes pontos de contacto agem como verdadeiros portais para as agências de aplicação da lei, departamentos governamentais, órgãos administrativos, e academias nos seus países respetivos. Em especial, o foco concentra-se nessas equipas, unidades e departamentos que utilizam regularmente os seus poderes administrativos ou métodos não tradicionais de trabalho a nível prático, como parte de uma abordagem multidisciplinar para a prevenção e combate do crime organizado. Em 2018, decidiu-se formalizar a rede, mudando o nome para Rede Europeia para a Abordagem Administrativa (ENAA) para o combate ao crime sério e organizado. A missão da ENAA é aumentar os conhecimentos, conscientização e aplicação da abordagem administrativa no combate ao crime sério e organizado através da UE.

A terminologia da abordagem administrativa cobre diversas definições diferentes, abordagens, e práticas em toda a UE. A primeira (e única) definição da abordagem administrativa aprovada por todos os Estados-Membros surge nas conclusões do conselho de 6 de junho de 2016. A abordagem administrativa combina os elementos seguintes, em total conformidade com o quadro administrativo e jurídico dos Estados-Membros:

1. Evitar que as pessoas envolvidas em atividades criminosas usem a infraestrutura administrativa legal para fins criminosos, inclusive, onde relevante, procedimentos de obtenção de autorizações, concursos e subsídios;

2. Aplicar todos os tipos relevantes de regulamentos administrativos para evitar e combater as atividades ilegais, sempre que possível no âmbito da legislação nacional, inclusive o controlo e monitoramento preventivo dos candidatos (pessoas naturais e entidades jurídicas) a licenças, concursos e subsídios, bem como fechar ou desapropriar instalações em caso de transtorno público dentro ou ao redor dessas instalações na sequência de atividades criminosas;

3. Coordenar intervenções, utilizando ferramentas administrativas para complementar as ações de direito penal, para prevenir, combater, interromper e suprimir o crime sério e organizado.

A 8 de novembro de 2019, a ENAA concordou com uma definição mais curta, direta e fácil de traduzir para a abordagem administrativa, baseada na definição da conclusão do conselho de 2019.

"Uma abordagem administrativa para o crime sério e organizado é um método complementar de prevenção e combate do abuso da infraestrutura legal através da cooperação entre diversos intervenientes, da troca de informações, e da tomada de ações para implementar barreiras."

Esta definição deu origem a cinco pilares para esclarecer aos profissionais em que consistem exatamente as iniciativas de abordagem administrativa. Uma iniciativa concreta não tem necessariamente que incluir os cinco pilares, mas estes são um bom indicador para uma aplicação bem sucedida da abordagem administrativa.

1. Prevenção e combate do abuso da infraestrutura legal pelo crime sério e organizado.

Tanto as administrações nacionais como locais deverão estar equipadas com ferramentas para combater os grupos de crime organizado e sério, visto que ambos desempenham um papel muito importante. Assim, as autoridades têm um interesse particular em impedir que os criminosos usem a infraestrutura económica e legal para obter rendimentos

legais e o abuso das empresas para facilitar os crimes e para direcionar os seus recursos criminais para esse objetivo. Também existem medidas administrativas que incidem sobre a perturbação da ordem pública, no entanto, no âmbito da ENAA, usamos a abordagem administrativa para combater o crime grave e organizado.

2. Medidas complementares

A abordagem administrativa inclui o uso de mecanismos administrativos e regulatórios, adotando uma abordagem multidisciplinar e envolvendo uma grande variedade de intervenientes para complementar as medidas tradicionais de justiça criminal com o objetivo de combater o crime organizado. Uma abordagem administrativa que seja aplicada em combinação com os instrumentos tradicionais do direito penal constitui uma ferramenta mais poderosa do que nos casos em que é aplicada como simples complemento. Além do mais, as medidas administrativas por si só não chegam para combater os grupos de crime organizado. Assim, a abordagem administrativa deverá ser vista como complemento das abordagens tradicionais no combate ao crime organizado.

3. Cooperação entre agências

Para além dos obstáculos legais, muitos Estados-Membros, infelizmente, enfrentam problemas relacionados com estruturas organizacionais. Muitas vezes, as agências têm o seu próprio back-office, que se concentra na proteção dos seus próprios interesses, com base em áreas mutuamente exclusivas de responsabilidade, controlo e prestação de contas políticas. Isto pode causar problemas para uma abordagem administrativa eficaz. A abordagem administrativa é frequentemente chamada de “trabalho paralelo”, o que significa que diferentes autoridades e administrações combatem o crime sério e organizado dentro dos seus méritos. Assim, o sucesso da abordagem administrativa depende da colaboração com outros parceiros no campo da segurança, como a polícia, o Ministério Público, e as autoridades fiscais.

4. Partilha de informações

A chave para o “trabalho paralelo” é a troca de informações entre as agências administrativa, fiscal e de aplicação da lei dentro de um só estado ou região. Para as autoridades locais, o acesso às informações e fontes é fundamental para tomar decisões fundamentadas. Desta forma, são necessárias bases legais para este acesso e para a troca de informações entre os intervenientes relevantes. Os dados judiciais necessitam de estar acessíveis para as autoridades locais confirmarem ligações suspeitas entre grupos de crime organizado, empreendedores, empresas e cidadãos. A administração local é altamente dependente das informações do Ministério Público e da polícia. Infelizmente, em muitos Estados-Membros, a partilha de informações está atualmente limitada a uma direção única das autoridades locais para os outros parceiros, e não no sentido contrário. Isto é problemático e é causado principalmente por obstáculos legais.

5. Tomada de ações para implementação de barreiras

As administrações públicas, especialmente a um nível local, têm a competência dentro das suas responsabilidades para tomar ações para frustrar e impedir os grupos de crime organizado. A ideia de uma abordagem administrativa é equipar a administração local com as ferramentas necessárias (por exemplo, a revogação de licenças com fundamentos legais) para evitar que a infraestrutura legal seja usada por criminosos. Estas administrações podem encontrar meios de ação contra os fenómenos criminais bem como os grupos de crime organizado. As autoridades podem identificar áreas em que o *submundo* interfere com a sociedade legítima. Em seguida, elas podem coordenar intervenções nestas áreas com diferentes parceiros ou ferramentas administrativas como complemento das ações no âmbito do direito penal para combater o crime sério e organizado.

Prefácio

A Rede tem o orgulho de apresentar esta terceira versão do Manual da UE sobre a abordagem administrativa na UE. Este manual da UE foi elaborado destinando-se a formuladores de políticas, funcionários públicos, agentes da lei e outras partes interessadas importantes nos Estados-Membros da UE envolvidos na prevenção e na luta contra o crime sério e organizado.

Este manual contém uma breve história da evolução da rede, concentrando-se subsequentemente na definição e nos cinco pilares da abordagem administrativa, utilizando iniciativas de abordagem administrativa como exemplos. No final, é fornecido um resumo das medidas já implementadas na UE.

Este Manual vem complementar a primeira (2011) e segunda (2014) versão do Manual da UE que forneceu um resumo de iniciativas de abordagem administrativa aplicadas nos Estados-Membros e ajudou a aumentar a conscientização. A terceira versão será traduzida em todos os idiomas da UE. O Manual estará disponível publicamente no site www.administrativeapproach.eu. As iniciativas de abordagem administrativa estarão disponíveis apenas na Plataforma da Europol para o Grupo de Peritos da Abordagem Administrativa e na página Exclusiva para Membros do site da ENAA. Se desejar obter acesso a estas informações, contacte o seu ponto nacional de contacto.

Esperamos que o Manual continue a ser um guia de referência útil para profissionais e formuladores de políticas, aumentando a compreensão dos benefícios da utilização de um método não tradicional de combate ao crime sério e organizado e estimulando uma melhor cooperação e partilha de experiências e conhecimentos através da UE.

Por fim, esperamos que esta terceira publicação do Manual da UE seja amplamente divulgada às principais partes interessadas nas autoridades administrativas nacionais relevantes nos Estados-Membros. Quaisquer comentários e novas contribuições para edições futuras seriam extremamente bem-vindas e podem ser enviadas para a Rede através dos Pontos de Contacto Nacionais designados.

1

Introdução

O crime organizado é um fenómeno dinâmico em constante evolução e com um alcance global. Este tipo de criminalidade tem um impacto corrosivo para a economia e as comunidades na totalidade da UE. De acordo com os números mais recentes da Europol, mais de 5000 grupos de crime organizado encontram-se sob investigação na UE[1] O número de grupos de crime organizado a funcionar internacionalmente realça o alcance substancial e o impacto potencial do crime sério e organizado dentro da UE. Estes grupos de crime organizado são altamente versáteis e mostram flexibilidade na velocidade com a qual mudam o seu modo de operação. Eles são, também, muito resilientes e altamente qualificados em fugir à lei. Não limitados por fronteiras geográficas, os grupos de crime

organizado exploram a livre movimentação dos indivíduos, criada pela zona Schengen, desenvolvendo novas rotas para facilitar o tráfico humano, lavagem de dinheiro, drogas, armas, e outras mercadorias ilícitas. Estas atividades criminosas são extremamente complexas e, para serem executadas, requerem uma variedade de competências, bem como conhecimentos técnicos. Os grupos de crime organizado mais ameaçadores são os que são capazes de investir os seus lucros na economia legítima, minando as infraestruturas legais[2].

A abordagem administrativa tem como objetivo complementar medidas de direito penal tradicionais perturbando e impedindo o crime organizado. Esta nova abordagem utiliza mecanismos administrativos e reguladores, adotando uma abordagem multidisciplinar e envolvendo um largo grupo de intervenientes. A terminologia da "abordagem administrativa" sobre diversas definições diferentes, abordagens diferentes e práticas em toda a UE. Por vezes, isto cria confusão sobre em que realmente consiste esta abordagem. Um dos objetivos deste Manual é esclarecer esta confusão e fornecer uma descrição clara da abordagem administrativa e do que é realmente necessário para usar a abordagem administrativa de forma eficaz.

A. Minando os governos locais

O crime organizado é perturbador para a sociedade, perturbando a infraestrutura legal. Quando falamos sobre o crime organizado, estamos a referir-nos sobretudo a crimes sistemáticos. Pode-se tratar de crimes violentos que são cometidos, por exemplo, dentro dos mercados de drogas ilícitas, como parte do negócio do fornecimento, distribuição e consumo de narcóticos[3]. Estes crimes geram ativos ilegais e levam a posições económicas dominantes, com corrupção e perturbação do mercado, e interdependência entre o *submundo* e a sociedade legítima. Este tipo de crime é muitas vezes invisível, mas também se pode manifestas no espaço público através de intimidação e violência[4]. Os grupos de crime organizado usam a violência como estratégia de controlo em diversas situações, inclusive disputas territoriais, punição em caso de fraude, recolha de dívidas e confrontações com a polícia.

Enquanto, muitas vezes, os perpetradores operam a nível suprarregional ou internacional, o combate ao crome expressa-se de diversas formas e tem muitas ligações a nível local[5].

Uma das características principais do debilitamento é o facto de os criminosos tentarem substituir o poder do estado, implementando as suas próprias regras.

Por exemplo: "Os criminosos conduzem com veículos caros e especiais em bairros pobres. Nota-se que há algo que não está certo. Eles só querem mostrar que são eles quem manda naquelas ruas". Não existe dúvida de que o debilitamento do governo faz parte da indústria do crime, todos os que não querem colaborar são ameaçados ou expulsos através de violência ou corrupção. No entanto, o debilitamento envolve ainda mais: é uma expressão de um desejo de autonomia e uma rejeição do progresso da sociedade civil. É, também, uma oposição à ordem estabelecida e ao estado como seu representante[6].

B. Porque é que o crime sério e organizado deve ser combatido com uma abordagem administrativa

As administrações públicas não dependem exclusivamente de atividades repressivas de aplicação da lei para combater o crime grave e organizado. O direito penal, por si só, nem sempre afeta um criminoso profissional. Uma sentença de prisão é geralmente considerada como fazendo parte dos riscos comerciais dos criminosos. Enquanto que as medidas administrativas poderiam bloquear todo um negócio criminoso, os processos do crime, sendo, portanto, mais efetivas[7].

Os criminosos envolvidos em crime sério e organizado muitas vezes não limitam as suas atividades às atividades puramente ilegais como o tráfico de drogas, a fraude ou os crimes de propriedade. Eles também investem dinheiro em atividades e negócios legais, por exemplo para explorar as receitas dos seus crimes ou para criar um rendimento lícito. Os criminosos podem estabelecer ou assumir uma empresa de construção e, em seguida, participar em concursos para obter contratos públicos. Os "processos de negócios" da maior parte dos tipos de crime organizado também requerem instalações legais. As autoridades têm, portanto, um interesse particular em evitar que os criminosos usem a infraestrutura económica para obter rendimentos legais ou para usar indevidamente negócios para facilitar os seus crimes, direcionando os seus rendimentos criminosos para este fim.

Por exemplo: em alguns países, as autoridades locais ou inspeções relevantes podem, com o auxílio da lei administrativa, decidir fechar o edifício onde se encontra uma plantação de cannabis durante um certo período. As autoridades fiscais e os serviços sociais podem aplicar multas e despesas adicionais. A acusação dos proprietários da plantação pertence ao domínio do direito penal.

A abordagem administrativa pode também inclui medidas administrativas, como a verificação ou triagem de empresas que fazem licitações para contratos públicos e/ou a recusa ou revogação de licenças de empresas relacionadas com o crime organizado. Dentro da abordagem administrativa, as administrações públicas, especialmente ao nível local, entram em ação exercendo alguns dos seus poderes e responsabilidades específicos, que podem dificultar as atividades dos grupos de crime organizado. A ideia é equipar a administração com as ferramentas necessárias para evitar que a infraestrutura legal seja usada para fins criminosos e para combater os fenómenos criminosos, bem como os meios de ação dos grupos criminosos.

Uma abordagem administrativa aplicada ou coordenada pelos instrumentos tradicionais do direito penal constitui uma ferramenta potencialmente forte para prevenir e combater o crime sério e organizado.

O princípio central desta abordagem é que os órgãos nacional e local (por exemplo, municípios e ministérios do interior, finanças, emprego e assuntos sociais) desempenham um papel muito importante na prevenção e combate do crime organizado.

Não só os órgãos administrativos nacionais e locais podem beneficiar do "trabalho paralelo". Esta colaboração também pode ser benéfica a um nível internacional. Por exemplo, devido ao aumento de ações repressivas relativamente aos bandos de motociclistas fora da lei na Alemanha e nos Países Baixos, a área belga da Euro-região Meuse - Rhine corre o risco de ser confrontada com um aumento das atividades destes bandos. Na região belga do Limburgo, por exemplo, foram cada vez estabelecidos mais clubes, o território foi reivindicado e marcado, e confrontos mútuos resultaram em assassinatos[8]. Por isso, é importante que os governos tenham em conta um efeito de deslocamento. Os grupos de crime organizado irão adotar o caminho que ofereça menos resistência, deslocando as suas atividades para cidades/regiões em que as suas tentativas serão menos impedidas. Isto também é frequentemente designado por efeito de "deslocamento"[9]. No **Capítulo 3.D.1.** irá encontrar os primeiros modelos de barreira da UE. Estes modelos de barreira são importantes no combate a um fenómeno criminoso a nível europeu para evitar um efeito de deslocamento para outros estados membros.

Esta abordagem administrativa depende, para o seu sucesso, da cooperação com outros parceiros no ramo da segurança, como por exemplo a polícia e o Ministério Público.

Neste contexto, a partilha de informações entre as diversas organizações, não só a nível nacional, é um dos pré-requisitos mais importantes.

2

A Rede Europeia para a Abordagem Administrativa no combate ao crime sério e organizado

No Tratado de Lisboa[10] foi declarado que o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia (a seguir designado por "Conselho"), deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para promover e apoiar a ação dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade, excluindo qualquer harmonização das leis e regulamentos dos Estados-Membros.

Em 2009 foi mencionada pela primeira vez no Programa de Estocolmo[11] a possibilidade de utilização de uma abordagem multidisciplinar como medida eficaz para diminuir o nível do crime. Podem ser utilizadas medidas administrativas como parte de uma resposta geral no combate ao crime organizado. Os órgãos administrativos (ou seja, os municípios e os ministérios do interior, finanças, trabalho e assuntos sociais) geralmente são responsáveis por supervisionar questões de conformidade e regulamentação (por exemplo, sistemas de licenças e autorizações) em relação a setores comerciais específicos usados por criminosos nos EM da UE.

Em resposta a este problema, **foi criada uma rede informal de pontos de contacto para a abordagem administrativa com o objetivo de evitar e impedir o crime organizado (**adiante designada por "rede informal") sob a presidência belga (2010) na Conclusão do Conselho de 5 de novembro de 2010[12]. Decidiu-se que esta rede deveria consistir em Pontos Nacionais de Contacto que iriam agir como verdadeiros portais para as agências de aplicação da lei, departamentos governamentais, órgãos administrativos, e academias nos seus países respetivos Em especial, o foco concentra-se nessas equipas, unidades e departamentos que utilizam regularmente os seus poderes administrativos ou métodos não tradicionais de trabalho a nível prático, como parte de uma abordagem multidisciplinar para a prevenção e combate do crime organizado.

Ficou decidido que os objetivos da Rede Informal seriam estimular e facilitar uma rede de pontos de contacto, competente no campo das medidas administrativas, para combater os grupos de crime organizado, e, sempre que necessário, outras áreas relevantes do crime, tendo em conta necessidades nacionais e circunstâncias particulares.

Durante a presidência da Hungria (2011) foi publicado o primeiro Manual da UE. O manual da UE era intitulado "Abordagens complementares e ações de prevenção e combate ao crime organizado"[13] e incluía uma colação de exemplos de boas práticas dos Estados-Membros da UE.

Durante a presidência da Polónia (2011) concordou-se que a Rede Informal deveria expandir o seu foco, incluindo todas as áreas do crime organizado, visto que tinha sido reconhecido que as medidas administrativas podiam ser aplicadas de forma útil contra uma vasta gama de ameaças criminosas, não só contra grupos criminosos móveis. Além disso, foi proposto que a Rede Informal:

- promovesse o conceito de medidas administrativas;
- avaliasse as possibilidades para reforçar a troca de informações entre os órgãos administrativos e as organizações tradicionais de aplicação da lei
- Encorajasse a partilha de boas práticas;
- propusesse novas iniciativas de desenvolvimento de medidas administrativas;
- efetuasse um relato, através da presidência do conselho, das conclusões da reunião ao grupo de trabalho do conselho; e
- se reunisse pelo menos de 6 em 6 meses.

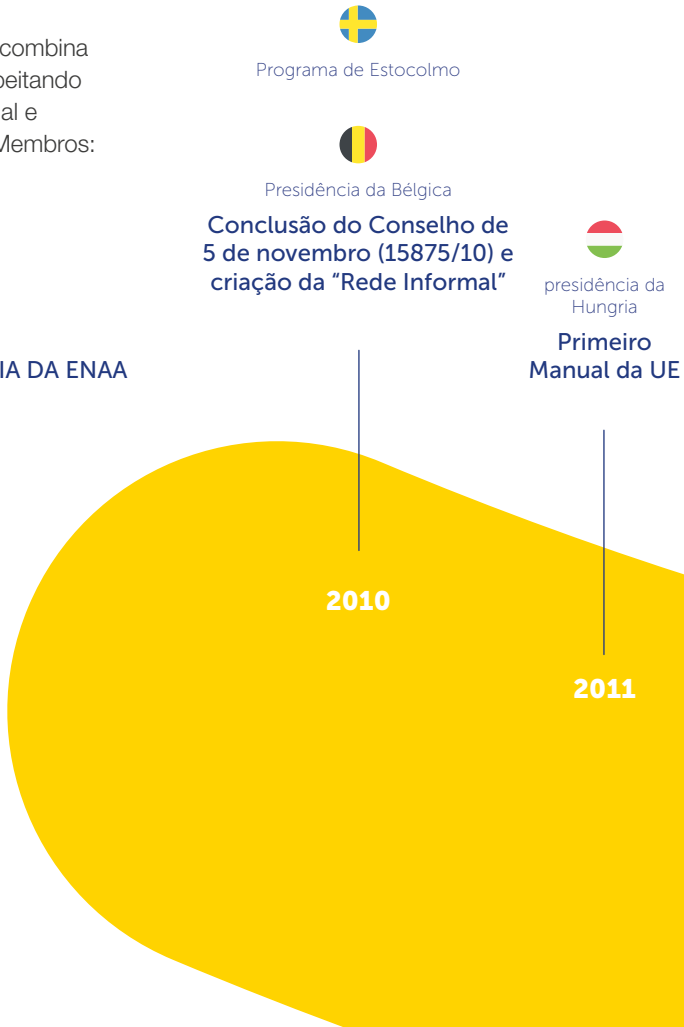
Durante as seguintes presidências do conselho da União Europeia, um Grupo Núcleo de Estados-Membros e instituições da UE auxiliou na realização das propostas acima, e no desenvolvimento e reforçamento do papel da Rede Informal. Esta trabalho incluiu o desenvolvimento da Plataforma de Peritos da Europol para a Abordagem Administrativa, e o esboço e publicação do segundo Manual da UE, intitulado "abordagens complementares e ações de prevenção e perturbação do crime organizado". O segundo Manual foi publicado durante a presidência lituânia de 2013[14].

Durante a presidência dos Países Baixos (2016), concluiu-se que era necessário desenvolver e aperfeiçoar a abordagem administrativa para prevenir e combater o crime, em especial o crime sério e organizado. Com este objetivo, e pela primeira vez, ficou acordada uma definição de abordagem administrativa por todos os Estados-Membros nas Conclusões do Conselho de 2016[15].

A abordagem administrativa combina os elementos seguintes, respeitando completamente o quadro legal e administrativo dos Estados-Membros:

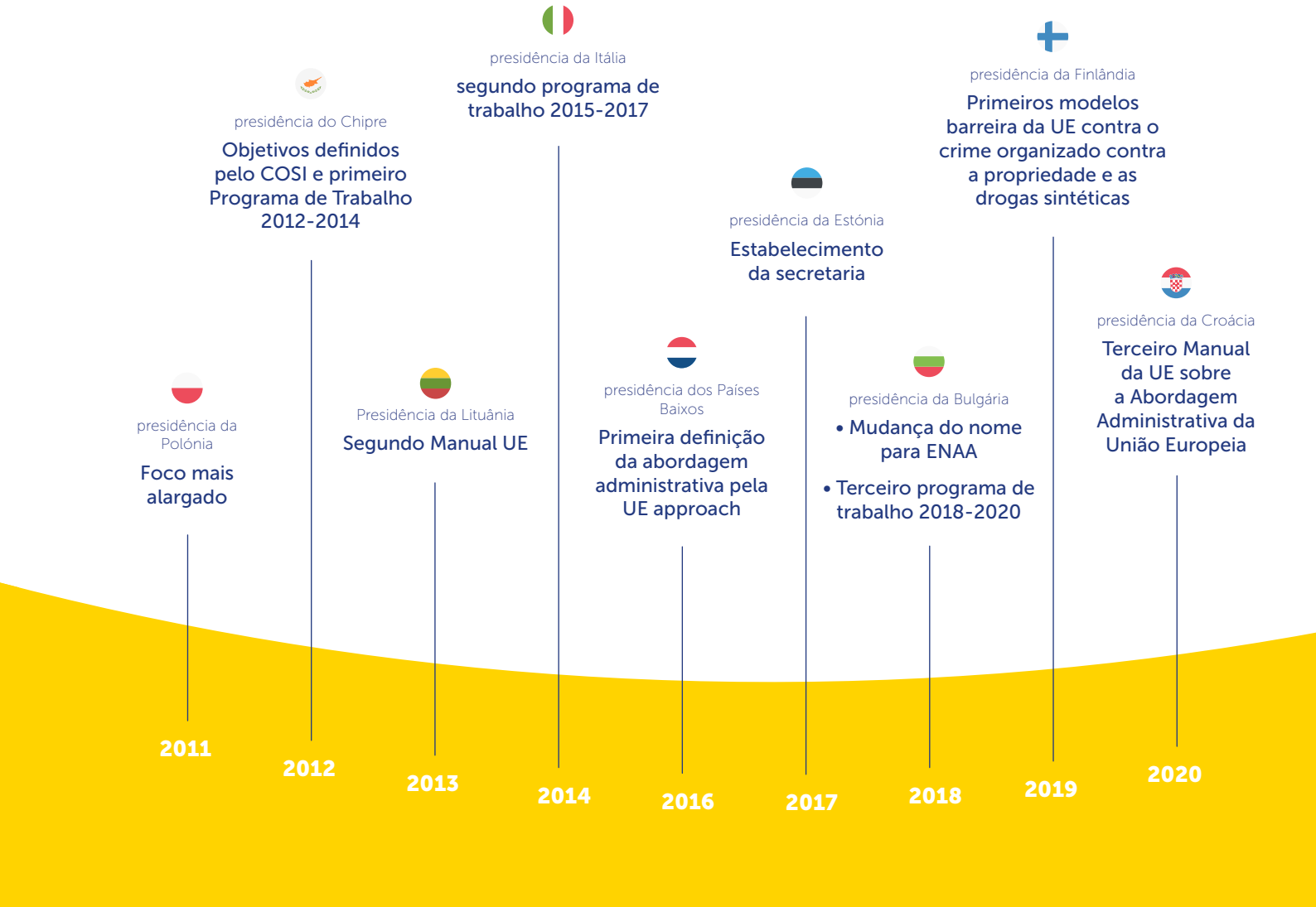
- Evitar que as pessoas envolvidas em atividades criminosas usem a infraestrutura administrativa legal para fins criminosos, inclusive, onde relevante, procedimentos de obtenção de autorizações, concursos e subsídios;
- Aplicar todos os tipos relevantes de regulamentos administrativos para evitar e combater as atividades ilegais, sempre que possível no âmbito da legislação nacional, inclusive o controlo e monitoramento preventivo dos candidatos (pessoas naturais e entidades jurídicas) a licenças, concursos e subsídios, bem como fechar ou desapropriar instalações em caso de transtorno público dentro ou ao redor dessas instalações na sequência de atividades criminosas;
- Coordenar intervenções, utilizando ferramentas administrativas para complementar as ações de direito penal, para prevenir, combater, interromper e suprimir crimes graves e organizados.

CRONOLOGIA DA HISTÓRIA DA ENAA



Em agosto de 2017, o secretariado ENAA foi estabelecido no secretariado da Rede Europeia de Prevenção do Crime (EUCPN). A lógica era aliviar a carga dos Pontos Nacionais de Contacto e ter uma Secretaria totalmente operacional para cuidar e gerenciar o trabalho diário da Rede.

Na reunião completa da rede de 1 de fevereiro de 2018, o terceiro programa plurianual de trabalho para 2018-2020 foi adotado pelos Estados-Membros. Pretende basear-se nos resultados alcançados no Programa anterior.
Em março de 2018, um relatório de encerramento do programa de trabalho de 2015-2017 foi apresentado no Grupo de Trabalho de Aplicação da Lei. Também se propôs, durante esta reunião, afiliar a Rede Informar com o Grupo de Trabalho e modificar o nome, passando de "Rede Informal" para *Rede Europeia para a Abordagem Administrativa no combate ao crime sério e organizado* (ENAA). Em 30 de outubro de 2018, foram criadas novas Regras de Procedimento, com o objetivo de formalizar um pouco mais a Rede.



3

A abordagem administrativa explicada

A. Um labirinto de definições

A terminologia da "abordagem administrativa" sobre diversas definições diferentes, abordagens diferentes e práticas em toda a UE. Por vezes, isto pode gerar confusão sobre em que realmente consiste esta abordagem. Para além de todas as interpretações e definições nacionais, atualmente existem três dimensões a nível europeu.

Em primeiro lugar, a definição seguinte concentra-se especialmente na prevenção do crime. Esta definição é utilizada no livro publicado pelas Universidades de Tilburgo e Lovaina em 2015. Durante a pesquisa, tornou-se claro que uma abordagem administrativa também é relevante para reprimir e evitar os crimes, o que levou a uma reformulação da definição do modo seguinte:

"Uma abordagem administrativa (para o crime sério e organizado) abrange a prevenção da facilitação de atividades ilegais, negando aos criminosos o uso da infraestrutura administrativa legal, bem como as intervenções coordenadas ("trabalho paralelo") para evitar e reprimir o crime (sério e organizado) e os problemas de ordem pública[16]."

Em segundo lugar, e mais importante ainda, existe a definição acordada durante a presidência dos Países Baixos em 2016. A primeira (e única) definição da abordagem administrativa aprovada por todos os Estados-Membros surge nas conclusões do conselho de 6 de junho de 2016[17].

A abordagem administrativa combina os elementos seguintes, em total conformidade com o quadro administrativo e jurídico dos Estados-Membros:

1. Evita que as pessoas envolvidas em atividades criminosas usem a infraestrutura administrativa legal para fins criminosos, inclusive, onde relevante, procedimentos de obtenção de autorizações, concursos e subsídios;

2. Aplicar todos os tipos relevantes de regulamentos administrativos para evitar e combater as atividades ilegais, sempre que possível no âmbito da legislação nacional, inclusive o controlo e monitoramento preventivo dos candidatos (pessoas naturais e entidades jurídicas) a licenças, concursos e subsídios, bem como fechar ou desapropriar instalações em caso de transtorno público dentro ou ao redor dessas instalações na sequência de atividades criminosas;

3. Coordenar intervenções, utilizando ferramentas administrativas para complementar as ações de direito penal, para prevenir, combater, interromper e suprimir crimes graves e organizados.

Na UE, sobretudo nos Países Baixos e na Bélgica, estão a ser tomados mais passos na abordagem administrativa do que previamente tinha sido estimado. Assim, no início do projeto CONFINE **(ver capítulo 3.D.3.)**, eles atribuíram uma definição clara e comum para enfatizar o facto de este conceito poder significar muito mais do que inicialmente se tinha esperado:

"Uma abordagem administrativa do crime organizado e/ou subversivo significa que as organizações com poderes administrativos evitam e/ou combatem a facilitação de atividades ilegais, evitando o abuso das estruturas administrativas legais para fins criminosos[18]."

Durante as duas reuniões de peritos que foram organizados para preparar este terceiro Manual da UE, diversos peritos, formuladores de políticas e académicos concordaram que as definições acima foram escritas de forma complexa.

Atualmente, a definição acordada pela conclusão do conselho de 2016 é a única definição com a qual todos os Estados-Membros da UE concordaram, sendo portanto a única definição oficial da abordagem administrativa. A definição e escopo das atividades adotadas pela Conclusão do Conselho era bastante complicada. Estava claro que havia uma necessidade de apresentação simples e prática da ideia de uma abordagem administrativa. Como resultado das reuniões com peritos, e votado pela definição completa da abordagem administrativa da Rede, direta e fácil de traduzir, com base na definição do Conselho de 2016 de conclusão, foi acordado:

A 8 de novembro de 2019, a ENAA concordou com uma definição mais curta, direta e fácil de traduzir para a abordagem administrativa, baseada na definição da conclusão do conselho de 2019.

"Uma abordagem administrativa para o crime sério e organizado é um método complementar de prevenção e combate do abuso da infraestrutura legal através da cooperação entre diversos intervenientes, da troca de informações, e da tomada de ações para implementar barreiras."

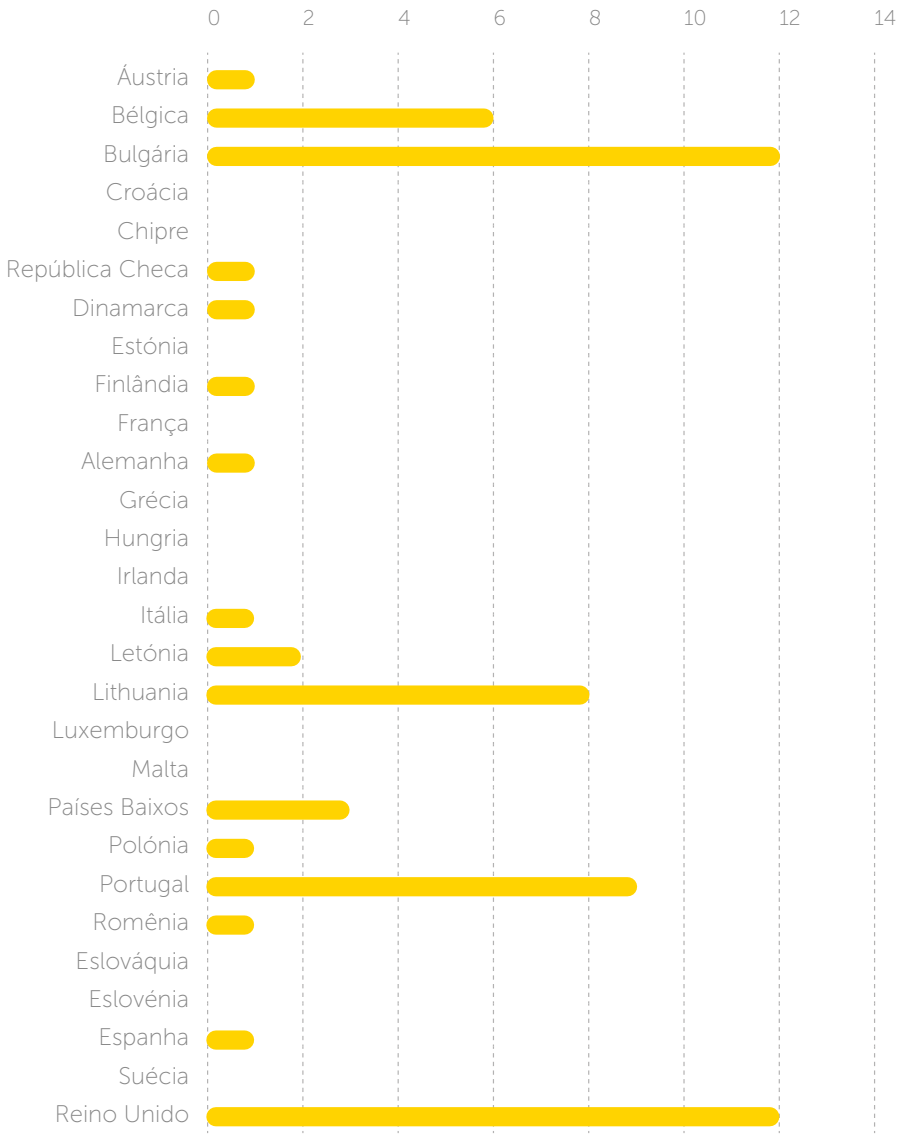
B. Ponto da situação atual da abordagem administrativa na UE

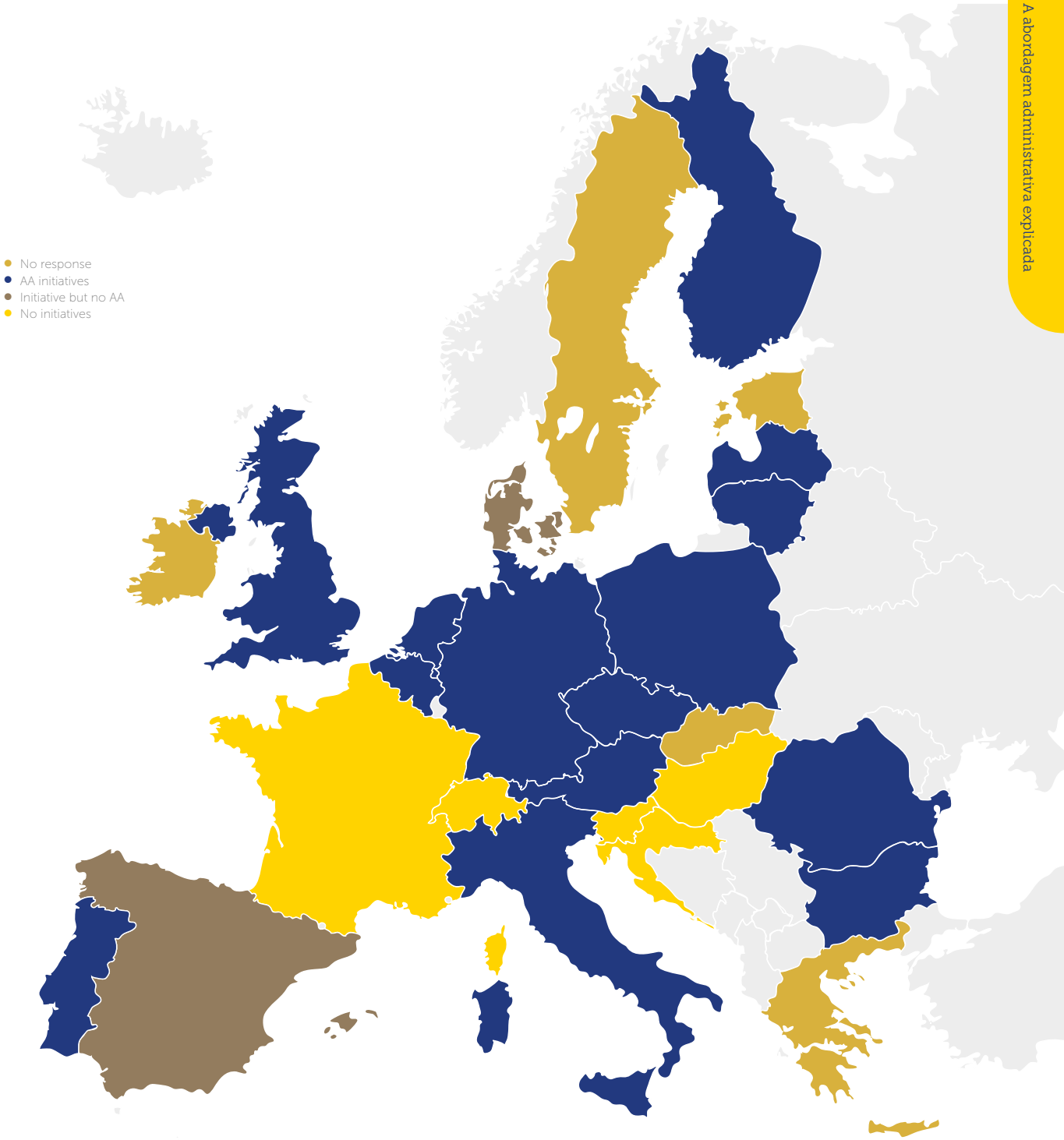
NOTA: um dos objetivos deste manual é partilhar iniciativas de abordagem administrativa. Estas iniciativas de abordagem administrativa podem ser encontradas num Anexo que foi publicado na Plataforma de Peritos da Europol (EPE)[19] no grupo administrativo de combate aos Grupos de Crime Organizado Os Pontos Nacionais de Contacto decidiram não publicar a abordagem administrativa ou as suas iniciativas publicamente. A razão por trás desta decisão é manter as informações seguras de quem possa ter más intenções. O anexo também será publicado na página dos membros do site da ENAA. Poderá sempre contactar o Ponto de Contacto Nacional da ENAA, que pode ser encontrado no site www.administrativeapproach.eu, para obter mais informações.

As iniciativas de abordagem administrativa foram recolhidas através de um pedido enviado pelo Grupo de Trabalho de Aplicação da Lei do conselho da União Europeia (LEWP) e pela ENAA. Estas boas práticas foram então analisadas durante uma reunião de peritos. No total, a ENAA recebeu 61 iniciativas de 16 Estados-Membros[20]. 5 Estados-Membros[21] declararam não ter atualmente quaisquer iniciativas de abordagem administrativa, e 7 Estados-Membros[22] não responderam ao pedido.

Das 61 iniciativas para abordagem administrativa recebidas, 29 foram acordadas pelos peritos, qualificando-se como iniciativas de abordagem administrativa. A razão principal pela qual 32 iniciativas foram retidas foi o facto de, na maior parte dos casos, a partilha de informação entre as diversas agências estar em falta. No entanto, este aspeto é crucial para uma abordagem administrativa eficaz.

Iniciativas recebidas dos Estados-Membros




No response
AA initiatives
Initiative but no AA
No initiatives

Iniciativas recebidas dos Estados-Membros

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Austria	1. EMPACT EnviCrime OA 2.7	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Belgium	1. Written scenario to tackle domicile fraud	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. Written scenario for integrated 'Flex'-actions	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	3. Written scenario: admin. approach of OMG	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	4. Protocols	✓	?	×	×	?	*Not AA, but guideline/ toolbox material.*
	5. Roadshows	✓	×	×	✓	×	*Not AA, but guideline/ toolbox material.*
	6. SPOC's	✓	×	×	✓	×	*Not AA, but guideline/ toolbox material.*
Bulgaria	1. National Strategy for Prevention and Fight against Irregularities and frauds affecting the EU financial interests	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. Interdepartmental Coordination Centre for Counteracting the Contraband/ the Smuggling and Control of the Movement of Goods and Goods at Risk	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	3. National Council on Crime Prevention	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	4. Spasi dete (Save a Child)	✓	×	×	×	?	*Not AA*
	5. Signed a Memorandum of Understanding between the General Directorate Combating Organized Crime – Ministry of Interior and the Association of Banks in Bulgaria	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	6. Control of the Narcotic Substances and the Precursors/Countering the trafficking and the trade with narcotics	✓	×	?	×	?	*Not AA*
	7. Interdepartmental Commission on Control of Precursors	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	8. Mechanism for the identification of victims of telephone fraud and prevention	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	9. Programme proposed by the General Directorate National Police to the local authorities for triggering an informative preventive campaign against the phone frauds	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	10. Specialized Interdepartmental Unit for Support the Investigation of Organized Crime Related to Tax Offenses	✓	✓	✓	?	✓	*AA*
	11. Collaboration between the General Directorate Combating Organized Crime of Ministry of Interior and National Customs Agency of the Republic of Bulgaria	✓	✓	✓	✓	?	*AA*
	12. National Referral Mechanism for Support of Trafficked Persons	✓	×	×	×	×	*Not AA*
Czech Republic	1. Tax Cobra	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Denmark	1. Mobile Organized Crime Groups Systematic monitoring of "tourists" in DK.	✓	×	×	×	×	*Not AA*
Finland	1. Administrative approach to tackling organised crime	✓	?	?	?	?	*Start-up of an AA*
Germany	1. Curafair	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Italy	1. The fight against criminal organizations' illegal assets. The system of prevention measures.	✓	?	✓	?	✓	*AA*
Latvia	1. Combatting and prevention of Money Laundering	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	2. Legislative approach to the control of circulation of new psychoactive substances	✓	?	✓	?	✓	*AA*

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Lithuania	1. Blocking of IMEI and SIM in Mobile Devices	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. A Search for Missing Children in the Rapid Child Search System "Amber Alert Facebook"	×	×	×	×	?	*Not AA*
	3. Municipality Coordination Committees for the Fight against Trafficking in Human Beings.	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	4. Voluntary declaration of data on CCTV observation cameras possessed (managed) by individuals in the Lithuanian Police	×	×	×	×	×	*Not AA*
	5. Agreement with the Digital Coding and Tracking Association (DCTA) on the use of digital systems of the association	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	6. Risk Analysis Centre	✓	?	?	?	?	*Start-up of an AA*
	7. The group of Santa Marta	✓	×	?	×	×	*Not AA*
	8. A Joint Operation Centre	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
The Netherlands	1. The administrative ban of organisations (e.g. OMCGs) that pose a threat to the public order	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Letter	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	3. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Talks	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Poland	1. National Safety Threat Map	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Portugal	1. Establishment of the Portuguese Authority for the Prevention and Fight against Violence in Sport (APCVD)	✓	×	?	×	×	*Not AA*
	2. New Generation of Local Security Contracts	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	3. Project Safer Night	×	×	×	×	×	*Not AA*
	4. Salvage vehicles	✓	?	?	?	?	*Start-up of an AA*
	5. Cash machines– ATM	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	6. Investigations into the fate of missing persons / unidentified dead bodies	×	×	×	×	×	*Not AA*
	7. SOS AZULEJO	×	×	×	×	×	*Not AA*
	8. Safe Church-Open Church	×	×	×	×	×	*Not AA*
	9. Transactions	✓	×	×	×	×	*Not AA*
Romania	1. Action Plan for preventing and combatting irregularities and criminal offences in the field of real estate and construction developers	✓	✓	✓	?	✓	*AA*
Spain	1. Royal Decree-Law 16/2018 of October 26th about measures to combat the illicit trafficking of people and goods in relation to the RHIBS (Rigid Hull Inflatable Boat) and RIBS (Rigid Inflated Boat) used for this purpose.	✓	?	?	?	?	*Not AA*
United Kingdom	1. Government Agency Intelligence Network (GAIN)	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. Joint Financial Analysis Centre (JFAC)	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	3. Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT)	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	4. Proactive Asset Denial Strategy	✓	✓	?	✓	✓	*AA*
	5. UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	6. National Economic Crime Centre (NECC)	✓	✓	✓	?	✓	*AA*
	7. Declaration of Non-involvement in Human Trafficking / Modern Slavery	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	8. Declaration of Non-involvement in Serious Organised Crime (SOC)	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	9. Local Authority SOC Readiness checklist	✓	✓	✓	?	✓	*AA*
	10. Positive Lifestyles Programme	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	11. SOC Prevention Regional Course – Public Sector	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	12. Third Sector – SOC checklist	✓	?	?	?	?	*Start-up of an AA*

✓ present
? moderately present
× not applicable

Tornou-se claro que, além de uma descrição clara (ver acima) de abordagem administrativa, também eram necessários “pilares” para fornecer aos Estados-Membros um quadro melhor para os informar sobre a abordagem administrativa. Adicionalmente, estes pilares formaram um instrumento útil para que a Rede analisasse as iniciativas.

No próximo capítulo irá encontrar a explicação dos cinco pilares, com breves resumos de algumas das iniciativas administrativas para esclarecer os pilares.

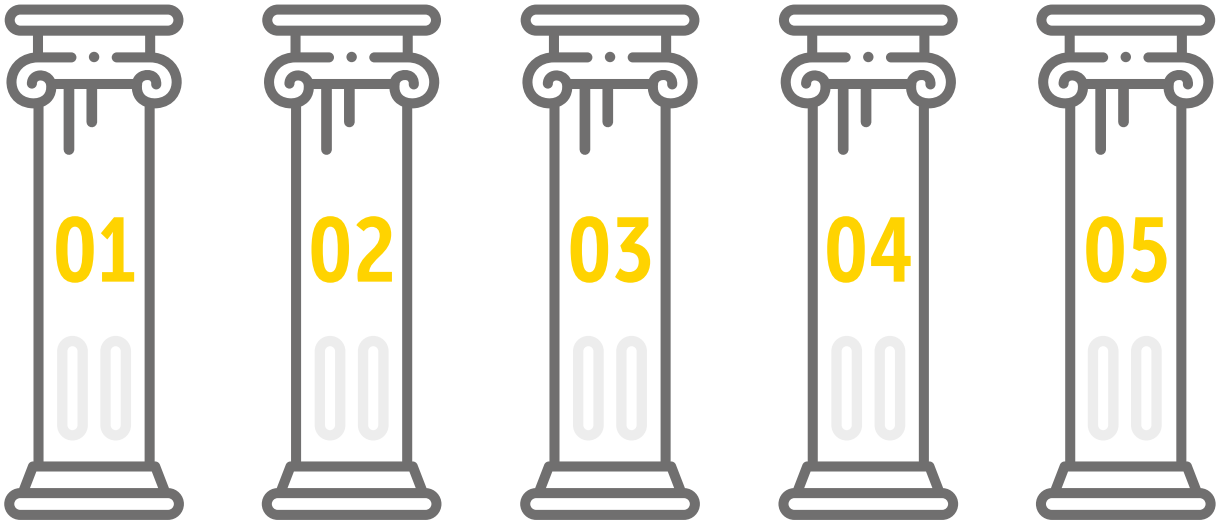
Prevenção e combate do abuso da infraestrutura legal pelo crime sério e organizado

Medidas complementares

Cooperação entre agências

Partilha de informações

Tomada de ações para implementaçã o de barreiras



C. Cinco pilares para uma abordagem administrativa de sucesso

Esta definição deu origem a cinco pilares para esclarecer aos profissionais em que consistem exatamente as iniciativas de abordagem administrativa. Uma iniciativa concreta não tem necessariamente que incluir os cinco pilares, mas estes são um bom indicador para uma aplicação bem sucedida da abordagem administrativa.

Prevenção e combate do abuso da infraestrutura legal pelo crime sério e organizado.

Tanto as administrações nacionais como locais deverão estar equipadas com ferramentas para combater os grupos de crime organizado e sério, visto que ambos desempenham um papel muito importante. Assim, as autoridades têm um interesse particular em impedir que os criminosos usem a infraestrutura económica e legal para obter rendimentos legais e o abuso das empresas para facilitar os crimes e para direcionar os seus recursos criminais para esse objetivo. Também existem medidas administrativas que incidem sobre a perturbação da ordem pública, no entanto, no âmbito da ENAA, usamos a abordagem administrativa para combater o crime grave e organizado.

EXEMPLO

Abordagem administrativa no combate ao crime organizado (FI)

O projeto tem como objetivo identificar o estado atual das medidas administrativas disponíveis para o combate ao crime organizado. A Finlândia deseja criar uma abordagem nacional para perturbar o ambiente de operações dos grupos de crime sério e organizado utilizando uma abordagem administrativa. O objetivo é efetuar recomendações e aperfeiçoamentos legislativos se necessário. Além de reforçar a cooperação, o objetivo é também identificar as boas práticas internacionais que podem ser utilizadas numa abordagem nacional. Serão realizadas ações operacionais inteligentes para perturbar o ambiente operacional do crime sério e organizado, e as experiências obtidas serão usadas para desenvolver uma abordagem administrativa a nível nacional.

Neste momento, ainda não temos uma abordagem administrativa implementada. O exemplo finlandês mostra que, antes de iniciar uma abordagem administrativa, se deverão observar as ferramentas já disponíveis e verificar se as modificações legislativas são necessárias para poder começar a utilizar a abordagem administrativa no combate ao crime sério e organizado.

EXEMPLO

A proibição administrativa de organizações que representam uma ameaça à ordem pública (NL).

Esta proibição baseia-se/ foi influenciada pelas proibições administrativas dos bandos de motociclistas fora da lei na Alemanha. O ministério holandês da Segurança e da Justiça pode impor uma proibição a nível nacional de organizações criminosas (sobretudo dos bandos de motociclistas) que possam constituir uma ameaça para a ordem pública. Esta proibição pretende ser um último recurso ou 'último remédio' e requer uma carga pesada de provas por causa das suas implicações em relação ao direito constitucional de livre ajuntamento. A proibição administrativa será efetuada diretamente após os processos legais e de emissão não poderem ser suspensos.

Esta medida administrativa tem um efeito imediato e direto para as organizações criminosas. O grupo de crime organizado é confrontado com enormes dificuldades.

EXEMPLO

Sanções administrativas municipais (BE)

As sanções administrativas municipais são penalidades que alguns municípios podem impor em caso de violação das regulamentações municipais. Com estas multas administrativas, o município pode punir os casos de incómodo, como os despejos ilegais, urinar em espaços públicos, vandalismo com grafiti, etc.[23].

Antes das sanções existirem, estes delitos menores muitas vezes não eram sancionados. Desde a implementação desta lei, os municípios entraram em ação contra estes delitos. As sanções executadas não são enviadas para o Ministério Público, sendo processadas por um funcionário público. O funcionário pode mediar, aplicar multas ou emitir ordens de serviço comunitário. As sanções administrativas podem ser aplicadas a jovens a partir dos anos. Cada município escolhe a idade a partir da qual começa a aplicar as multas, e para que tipo de delito.

Esta medida é, claramente, uma medida administrativa usada no combate aos delitos. Deverá notar-se que, em alguns casos, é possível que os grupos de crime organizado sejam afetados por esta medida administrativa quando envolve a remoção de uma licença ou o fecho de um estabelecimento. Na maioria dos casos, as multas administrativas visam penalizar os delitos públicos menores, e não o crime sério e organizado.

In contrast to the administrative approach as understood in this Handbook, this project focuses on nuisance and not on serious and organised crime.

02

Medidas complementares

A abordagem administrativa implica a utilização de mecanismos administrativos e reguladores, adotando uma abordagem multidisciplinar através do envolvimento de um grande leque de intervenientes para complementar as medidas tradicionais do direito penal com o objetivo de combater o crime organizado. Uma abordagem administrativa que seja aplicada em combinação com os instrumentos tradicionais do direito penal constitui uma ferramenta mais poderosa do que nos casos em que é aplicada como simples complemento. Além do mais, as medidas administrativas por si só não chegam para combater os grupos de crime organizado. Assim, a abordagem administrativa deverá ser vista como complemento das abordagens tradicionais no combate ao crime organizado.

EXEMPLO

Unidade Interdepartamental Especializada de Apoio à Investigação do Crime Organizado Relacionado com Delitos Tributários (BG)

A unidade foi criada através de um acordo entre o Gabinete do Procurador da República da Bulgária e o Ministério do Interior, Agência Estadual para a Segurança Nacional, Agência Nacional Alfandegária e Agência de Receitas Nacionais. Um dos objetivos da unidade é melhorar a interação entre o Gabinete do Procurador e outros órgãos governamentais envolvidos na luta contra os delitos tributários. A gestão operacional, a coordenação e o controlo da unidade são executados por Procuradores do Escritório de Cassação da Suprema Procuradoria, coordenados com os diretores das estruturas relevantes do Ministério do Interior, Agência Estadual para a Segurança Nacional, Agência Nacional Alfandegária e Agência de Receitas Nacionais. Como parte do Ministério do Interior, o Diretorado Geral de Combate ao Crime Organizado está a atuar de acordo com a Lei do Ministério do Interior no combate às atividades de crime organizado.

A unidade foi criada como unidade complementar para as agências tradicionais que já estavam a enfrentar casos de delitos tributários. Um dos objetivos é melhorar a interação, levando a uma melhor troca de informações.

EXEMPLO

Europol EMPACT Plano de Ação Operacional para Crimes Ambientais (AT)

No quadro do Plano de Ação Operacional da Plataforma Multidisciplinar Europeia da Europol contra Ameaças Criminais (EMPACT), a Áustria e outros Estados-Membros da UE na região do Danúbio enfrentam atividades de transporte ilegal de resíduos. Isso é feito através da identificação de todas as partes interessadas e autoridades nacionais relevantes responsáveis (por exemplo, polícia, alfândega, autoridades ambientais etc.) no rio Danúbio e próximo ao mesmo, no campo da gestão e transporte de resíduos. Conectar-se com intervenientes e trocar informações com o objetivo de encontrar possíveis assuntos e metas para uma fase operacional.

Os planos de ação operacional Europol EMPACT podem ser vistos como complementares na maioria dos casos. Neste caso, está claro que esta abordagem complementa as abordagens nacionais. Todas as autoridades nacionais responsáveis já estão a enfrentar atividades de processamento ilegal de resíduos por si próprias. A nível nacional, também se trata de uma abordagem complementar, uma vez que a polícia e as alfândegas estão a colaborar com as administrações nacionais responsáveis pelo ambiente e pelos resíduos.

03

Cooperação entre agências

Para além dos obstáculos legais, muitos Estados-Membros, infelizmente, enfrentam problemas relacionados com estruturas organizacionais. Muitas vezes, as agências têm o seu próprio back-office, que se concentra na proteção dos seus próprios interesses, com base em áreas mutuamente exclusivas de responsabilidade, controlo e prestação de contas políticas[24]. Isto pode causar problemas para uma abordagem administrativa eficaz. A abordagem administrativa é frequentemente chamada de "trabalho em conjunto", o que significa que diferentes autoridades e administrações combatem o crime sério e organizado dentro dos seus méritos. Assim, o sucesso da abordagem administrativa depende da colaboração com outros parceiros no campo da segurança, como a polícia, o Ministério Público, e as autoridades fiscais[25].

EXEMPLO

Equipa "Tax Cobra" (CZ)

A equipa "Tax Cobra" tem como objetivos principais salvaguardar a arrecadação adequada de impostos, recuperar meios financeiros adquiridos ilegalmente, evitar perdas no orçamento do estado e processar os infratores. A "Tax Cobra" é uma equipa conjunta que inclui a Agência Nacional do Crime Organizado da Polícia Checa, a Direção Geral de Finanças e a Direção Geral das Alfândegas.
Os seus membros trabalham juntos para combater a sonegação e crimes tributários, especialmente no campo do imposto sobre valor agregado e impostos especiais de consumo. Os representantes do grupo "Tax Cobra" trocam rapidamente informações operacionais, o que lhes permite identificar fraudes fiscais e coordenar processos individuais antes que outros danos sejam causados. A cooperação baseia-se num memorando de entendimento assinado pelos mais altos representantes de todas as agências. O grupo "Tax Cobra" não inclui funcionários como instituição, apenas membros designados das agências participantes

Conforme mencionado acima, estes exemplos demonstram que várias agências estão a exercer um "trabalho paralelo". Isto significa que todas as agências trabalham segundo as suas próprias capacidades no combate aos delitos tributários.

04

Partilha de informações

A chave do trabalho paralelo é a troca de informações entre órgãos administrativos, fiscais e policiais num único estado[26]. Para as autoridades locais, o acesso às informações e fontes é fundamental para tomar decisões fundamentadas. Desta forma, são necessárias bases legais para este acesso e para a troca de informações entre os intervenientes relevantes. Os dados judiciais necessitam de estar acessíveis para as autoridades locais confirmarem ligações suspeitas entre grupos de crime organizado, empreendedores, empresas e cidadãos. A administração local é altamente dependente das informações do Ministério Público e da polícia. Infelizmente, em muitos Estados-Membros, a troca de informações está atualmente limitada a uma só direção, das autoridades locais para os outros parceiros, mas não no sentido contrário. Isto é problemático e é causado principalmente por obstáculos legais[27].

EXEMPLO

Lei da Probidade de Administração Pública na Tomada de Decisões (Lei "Bibob") (NL)

No atual sistema holandês, um governo local na Holanda pode investigar os antecedentes de uma empresa ou pessoa se solicitar uma licença ou subsídio ou se fizer uma licitação para um contrato governamental. Ao fazê-lo, o governo evita auxiliar criminosos ou organizações criminosas. Se houver antecedentes criminais, os órgãos governamentais poderão recusar a licença ou subsídio ou rejeitar a oferta do contrato. Se o município tiver dúvidas em relação à integridade, ele pode solicitar conselhos ao escritório "Bibob" como parte de uma investigação detalhada. O escritório "Bibob", que faz parte do Ministério da Justiça e Segurança, não só investiga os antecedentes do candidato, como também verifica o seu ambiente imediato, como outras pessoas em posições de liderança nas organizações e relações comerciais relevantes. Isso pode resultar numa recomendação sobre o grau de risco, que a autoridade administrativa executa para ajudar criminosos involuntariamente, caso o serviço seja concedido.

Este é um exemplo de uma situação em que uma lei específica foi criada para possibilitar a disponibilização de informações de diferentes agências.

EXEMPLO

Curafair (DE)

O projeto teve como objetivo detetar as estruturas e o modo de operação usado pelos serviços de enfermagem de língua russa para cometer fraudes contábeis no setor de saúde. Informações de procedimentos investigativos, bem como dados de código aberto, foram as fontes de informação mais importantes nesse contexto. Para efetivamente esclarecer e combater esse fenómeno criminal de uma maneira holística, não era necessário apenas trocar informações com as autoridades policiais, mas também adquirir novos parceiros de cooperação. Por conseguinte, também foi estabelecida uma estreita cooperação com representantes das companhias de seguros estatutárias de assistência médica e de longo prazo (empresas de direito público) e autoridades de assistência social (agências administrativas).

Nesse caso, a partilha de informações entre a polícia e os novos parceiros foi crucial para combater o fenómeno.

EXEMPLO

Mapa de ameaças à segurança nacional (PL)

O Mapa polaco de Ameaças à Segurança Nacional (KMZB) é uma aplicação que foi criada pelo Escritório de Prevenção da Sede Geral da Polícia Nacional, com o apoio do Ministério do Interior e da Administração. O utilizador tem a oportunidade de se familiarizar com as ameaças que ocorrem na área de interesse (com base em dados estatísticos e ameaças inseridas por outros utilizadores e confirmadas pela Polícia) e pode identificar a ameaça e sua localização, compartilhando informações sobre o nível de segurança no seu local de residência. Deve-se enfatizar que as ameaças verificadas como não confirmadas, apesar de serem removidas do mapa de ameaças disponíveis ao público, ainda são visíveis do lado da Polícia. Estes dados ainda são utilizados para a implementação de patrulhas policiais. O processo de aplicação da ameaça no mapa é completamente anónimo e não deverá durar mais do que alguns segundos. Após selecionar um dos 27 tipos de ameaças disponíveis numa lista, o utilizador indica a localização da ameaça, e, utilizando o botão “APLICAÇÃO”, marca a ameaça no mapa.

Esta aplicação é um exemplo de como as informações são partilhadas de uma forma fácil e direta. Os cidadãos podem efetuar relatos variados, desde perturbações públicas a buracos na rua a suspeitas de crimes organizados. Estes sinais são em seguida utilizados pela polícia ou pela administração pública. As informações contidas na aplicação também são partilhadas entre os administradores e a polícia.

05

Tomada de ações para implementação de barreiras

As administrações públicas, especialmente a um nível local, têm a competência dentro das suas responsabilidades para tomar ações para frustrar e impedir os grupos de crime organizado. A ideia de uma abordagem administrativa é equipar a administração local com as ferramentas necessárias (por exemplo, a revogação de licenças com fundamentos legais) para evitar que a infraestrutura legal seja usada por criminosos. Estas administrações podem encontrar meios de ação contra os fenómenos criminais bem como os grupos de crime organizado. As autoridades podem identificar áreas em que o *submundo* conecta com a sociedade legítima. Em seguida, elas podem coordenar intervenções nestas áreas com diferentes parceiros ou ferramentas administrativas como complemento das ações no âmbito do direito penal para combater o crime sério e organizado.

EXEMPLO

Bloqueio de IMEI e SIM nos dispositivos móveis (LT)

A polícia lituana e o ministério do interior da Lituânia alteraram a Lei de Comunicações Eletrónicas, permitindo que a polícia bloqueie IMEI e cartões SIM nos dispositivos móveis em investigação pré-julgamento. A polícia pode solicitar este serviço dos provadores de comunicações públicas se os dados disponíveis indicarem que um dispositivo móvel foi utilizado para cometer crimes.

Trata-se de uma ação muito específica e de uma barreira imediata que se pode revelar muito útil. Esta ação retira imediatamente todos os canais de comunicação dos grupos de crime organizado.

EXEMPLO

Ações “flex” (BE)

As ações “flex” são ações coordenadas entre diversos serviços administrativos locais, regionais e nacionais. Esta abordagem tem como objetivo lidar com redes criminosas não só através da aplicação do direito penal mas também aplicando medidas administrativas. As autoridades locais podem agir de forma restritiva e dissuasiva usando ferramentas administrativas e evitando que os grupos de crime organizado se integrem no mundo legal.

Mais especificamente, numa ação “flex” destinada a lidar com carwash manuais na cidade de Genk, uma equipa interdisciplinar composta pelo serviço de planeamento espacial local, inspeção de habitações, fiscalização social, agência nacional de emprego, administração tributária, agência de imigração e polícia, efetuaram investigações nos carwash manuais suspeitos de fraude. Cada serviço tomou as ações que lhe competia dentro das suas capacidades. O resultado foi que alguns dos carwash acabaram por ser selados pelos serviços de inspeção social. As pessoas consideradas como chefes da organização foram condenadas a dois anos de prisão pelo tribunal penal. Um excelente exemplo de resultados complementares: agências diferentes enfrentam fenómenos agindo de modo paralelo.

D. Desenvolvimentos recentes na UE

1. O modelo de barreira europeu

Escrito por Joeri Vig e Lienke Hutten, do Centro holandês para a prevenção do crime e para a segurança (o CCV)

O modelo de barreira foi implantado para mapear uma forma complexa de crime de maneira transparente. Ele identifica os passos que os criminosos têm de tomar para conseguirem cometer um crime. O modelo também destaca as partes e oportunidades que tornam o crime possível. Isso permite determinar as barreiras que podem ser erguidas, por parceiros públicos e privados, para efetivamente impedir o trabalho dos criminosos. O modelo de barreira também pode ser aplicado ao mapear possíveis abusos num processo de negócios.

O modelo de barreira é um método para determinar as barreiras que as organizações parceiras podem estabelecer contra atividades criminosas. Para cada componente da produção, do transporte, das vendas, etc., é avaliado qual dos parceiros está na melhor posição para impedir que organizações ou pessoas criminosas abusem das estruturas legais. As diversas barreiras implicam vários sinais nos quais as agências governamentais, empresas, pessoas entram em contato com um determinado fenómeno criminoso e podem notificar as autoridades

O modelo de barreira permite o foco no procedimento de investigação e ajuda a observar as práticas criminosas a partir de uma perspetiva administrativa e financeira. Aplicando o modelo de barreira, muitos departamentos governamentais aperceberam-se que têm de desempenhar um papel no combate ao crime sério e organizado.

Plataforma multidisciplinar europeia contra as ameaças criminais (EMPACT)

Todos os anos, os planos estratégicos plurianuais das prioridades do ciclo político da UE são traduzidos em planos de ação operacional a fim de combater e prevenir crimes. Cada prioridade tem um projeto EMPACT, que executa as ações decididas. Os Estados-Membros e as organizações da UE colaboram de forma coordenada para implementar cada um dos planos de ação operacional. Cada um dos projetos EMPACT é liderado por um piloto e um co-piloto (a determinar pelos Estados-Membros) e todos os outros Estados-Membros podem passar a estar ativamente envolvidos nos diversos projetos EMPACT, se assim o desejarem [28].

a. O modelo de barreira europeu contra as drogas sintéticas

O modelo de barreira europeu contra as drogas sintéticas faz parte do plano de ação operacional da Europol (EMPACT) no combate às drogas sintéticas. A Bélgica, os Países Baixos e a Polónia tencionam, em conjunto com a ENAA, combater o comércio e produção de drogas sintéticas. Para este fim foi utilizado o sistema de barreira.

A ENAA solicitou o apoio do centro holandês para a prevenção do crime e para a segurança (CCV) [29] para apoiar este processo. A primeira sessão para este problema teve lugar em Bruxelas a 26 de junho de 2019. Juntamente com a ENAA e os três Estados-Membros, o CCV fornece o ímpeto inicial para um modelo de barreira europeu contra as drogas sintéticas. O objetivo do modelo de barreira europeu contra as drogas sintéticas é mapear o processo operacional criminal de drogas sintéticas à escala europeia.

Através da visualização dos processos, facilitadores, oportunidades e assuntos semelhantes pela perspetiva de diversos Estados-Membros da UE, deverá ser gerada uma lista conjunta de barreiras que podem ser erguidas para interromper a produção e o comércio de drogas sintéticas.

O objetivo final desta lista de barreiras na UE é permitir erigir barreiras de forma abrangente e conjunta com os vários Estados-Membros. Abordar esta questão a nível europeu pode criar um maior potencial para combater esta forma de crime com mais força. Além disso, a cooperação entre os Estados-Membros garantirá uma melhor coordenação da abordagem, os obstáculos podem reforçar-se e os Estados-Membros podem complementar-se.

O primeiro passo neste processo é identificar o processo criminal relativamente à droga sintética. Já existe uma versão holandesa do modelo de barreira para as drogas sintéticas, no qual foi descrito um procedimento. Perguntou-se aos países participantes se o processo criminal documentado em 2015 ainda é relevante e aplicável também aos outros Estados-Membros da UE. Comprovou-se ser o caso, o que resultou no processo explicitado abaixo:

PROCESSO CRIMINAL

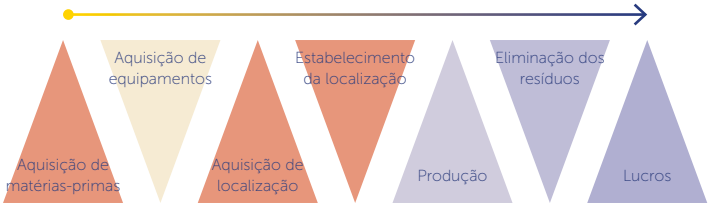
Em seguida, os Estados-Membros selecionaram individualmente os passos no processo criminal que eram mais relevantes para os seus países. Os três modelos de barreira separados foram em seguida combinados num só modelo Europeu. Os Estados-Membros determinaram as barreiras que deveriam receber prioridade e como a(s) mesma(s) deveria(m) ser elaborada(s).

Os Estados-Membros então selecionaram os passos seguintes:

- Polónia: aquisição de matérias-primas e estabelecimento da localização.
- Países Baixos: aquisição das matérias-primas
- Bélgica: aquisição das matérias-primas e da localização

Os passos selecionados para o processo estão marcados a vermelho:

PROCESSO CRIMINAL



Após selecionar os passos do processo, estes passos foram elaborados em separados pelos Estados-Membros e foram combinados num único modelo de barreira para drogas sintéticas na UE.

Model: European Model - Synthetic drugs

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting op location
Facilitators		
Car rental companies	Owner of location facilities	Family in country sides
Transport sector	Real estate offices	
Drivers	Internet and websites (location)	
Chemical producers	Production of hardware	
Chemical retailers (+hardware)		
Customs		
Packaging industries		
Shipbrokers (cargo)		
Branche shops		
Storage shops		
Authority for funding company abroad		
Trading companies		
China		
India		
Harbours		
Harbour staff		
Airports		
Internet (Dark Web)		
Pharmacist		
Lobby of pharmacist companies		
Postal delivery services		
Family transport business		
Opportunities		
Airports, harbours ands trains in EU countries and abroad	Vulnerable 'entrepeneurs' (with financial problems)	No contract for rent
EU border with China		Exploiting poor people
Mislabelling resource		Low education
Legal chemical industry		Willingness to report
Lack of EU equal or common legislation		Cash payment for rent
EU P.O.I. Chemicals		
Registration strangers risk company		
Chemical professionals (recruitment in universities)		
Lack of cooperation		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting op location
Opportunities		
Open borders		
No customs		
Chemical substance only for illegal products		
Lack of knowledge of chemical material		
Learning on social media		
Learning in prison		
Signals		
Strange or mislabelling	Sudden security measures	High level of water and electricity
Source country route into Europe	Changed abnormal behaviour	Fulltime activity
Persons related to companies		Smell
Fake companies		New people, new activities
New precursors (warning system)		24h process, light during night
Chemical substances only for illegal products		Payment in cash
Partners		
Customs services EU	Local police	Water and electricity companies
Tax authorities	Inhabitants (suspect behaviour)	Private housing market
FIOD	Local communities and mayor	Isolation retailers
Security companies	Fire department	Community
Harbour authorities	Electricity, water and gas companies	
Chemical industries		
Local police		
Couriers (internet)		
Harbour profile analyst risk		
Chamber of Commerce		
Prosecution office		
Toll companies		
Europol (analysis)		
EU legislation		
MAOC		
JMCB – EMCDDA		
Pharmacist		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting op location
Partners		
Forensic lab		
Postal delivery services		
Transport services		
Barriers		
Act on preparing	No cash transactions (rental)	Health scanners
EU P.O.I. chemicals	Administrative law: in order to enter facilities	Contract for rent
Screening companies (import)	Stop conversations with facilitators (Mayor)	Obligate rent through wire transfer
Cooperation chemical industry (suspect behaviour)		Training of citizens
Social control and awareness (local police)		
Training for professionals: knowledge		
HARK team: multidisciplinary teams		
Bilateral teams: police, justice, customs		
Awareness chemical universities		
Making common law in EU		
List of chemicals		
Training in chemical for LE		
Monitoring prisoners and follow-up		
Easier international cooperation		

Finalmente, após uma consulta mútua, foi tomada uma decisão em conjunto para elaborar uma barreira selecionada. Trata-se do seguinte:

"Interromper a importação nos portos marítimos e aeroportos europeus de pré-precursores e produtos químicos essenciais para o fabrico de drogas sintéticas".

Neste momento, não foram tomados mais passos, mas ficou decidido que os Estados-Membros irão exercer uma ação conjunta para frustrar as tentativas de produção e venda dos grupos de crime organizado. Os Estados-Membros desenvolveram uma abordagem conjunta, com base no modelo de barreira. Este modelo inclui medidas de combate das fases selecionadas nos métodos de operação dos criminosos. A ENAA entregou um plano de ação operacional para 2020 com o objetivo de desenvolver ainda mais o modelo de barreira e de tomar ações para combater a produção de drogas sintéticas na Europa.

b. Modelo de barreira europeu sobre o crime organizado contra a propriedade

O modelo de barreira europeu sobre o crime organizado contra a propriedade é uma ação que forma parte do Plano de ação operacional EMPACT da Europol contra o crime organizado contra a propriedade. A Bélgica, o Chipre, a Alemanha, a Espanha, a França, a Letónia, os Países Baixos, a Polónia, a Romênia, a Suécia e o Reino Unido tencionam, em conjunto com a ENAA, enfrentar o crime organizado contra a propriedade.

A ENAA solicitou ao CCV o seu apoio neste processo. A primeira sessão teve lugar em Bruxelas a 24 de outubro de 2019. Juntamente com a ENAA e com os 11 Estados-Membros, o CCV forneceu um ímpeto inicial para um modelo de barreira europeu contra o crime organizado contra a propriedade. O objetivo do modelo de barreira europeu para o crime organizado contra a propriedade é mapear o processo operacional criminal organizado contra a propriedade à escala europeia.

Durante a workshop, os participantes complementaram o modelo holandês existente com facilitadores, sinais, prestadores de serviços, parceiros e barreiras que, segundo eles, ainda estavam em falta na primeira versão do modelo. Após o modelo ter sido completado, eles deram prioridade aos passos do processo do modelo de barreira do crime organizado contra a propriedade. A este respeito, foi feita uma distinção entre os passos do processo internacional e nacional.

Os participantes decidiram trabalhar nas etapas do processo internacional que selecionadas a azul: Entrada, Uso de Infra-estrutura, Transporte e Comércio, e Uso de Lucros. A razão para escolher as etapas do processo internacional para as quais trabalhar é que os participantes desta sessão podem trabalhar juntos a nível da UE, enquanto as etapas do processo nacional podem ser enfrentadas a nível nacional.

Os passos do processo selecionado estão marcados a azul:

Passo 01	Passo 02	Passo 03	Passo 04	Passo 05	Passo 06	Passo 07
Entrada	Alojamento	Uso de infraestrutura	Execução do crime	Armazenamen-to	Transporte e comércio	Uso dos lucros
Internacional	Nacional	Internacional	Nacional	Nacional	Internacional	Internacional

A segunda decisão após priorizar os passos do processo foi a seleção de uma barreira para cada passo. Os Estados-Membros selecionaram estas barreiras, que merecem grande consideração. Uma exceção é o terceiro passo (uso de infraestrutura), para o qual foram selecionadas duas barreiras. Foram priorizadas as seguintes barreiras:

01. Entrada	Centro de segmentação - Listas de passageiros
02. Uso da infraestrutura	ANPR
03. Uso da infraestrutura	Empresas de aluguer de veículos
04. Transporte e comércio	Vigilância nos sites de venda em segunda mão
05. Uso dos lucros	Investigação mais profunda dos ativos/lucros

Os Estados-Membros concretizaram estas barreiras com um plano de ação. Além disso, algumas das barreiras foram completadas com uma cronologia.

Model: Organised Property Crime

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Facilitators			
Travel agencies	Types of paid night stays	Railway	Internet
Bus companies	Rented houses	Highway	
Airport	House of multiple occupancy	Airport	
Rental car compagnies	Vulnerable people (drugs/ alcohol issues)	Seaport	
	Immigrants (vulnerable to trafficking)	Buses (Euroliners)	
	Crime unregistered	Car rental	
	Location near hotspots	UK cars	
	Travellers sites	Camping	
	Hiding in family groups like groups in hotels	Motel	
		Car front men	
Opportunities			
Cheap tickets	Cheap rooms	Not checking IDs in buses, trains and boats	
Good infrastructure	Lack of surveillance	Privacy boundaries	
	Monitoring and registration	Schengen area	
	Documents (papers) removed by traffickers	Document fraud	
	Hides criminals as well as victims		
	Anonymity - not registered INHMO		

5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
Facilitators			
Hardware stores	Commercial storage facilities	Rental car	Bank
Accomplice	Hotel room	Black market	Concealer
	Criminal share adresses	Dealers for used cars	Money mule
	Garage boxes	Scrap dealer	Cryptocurrency
	Family houses	Pawn shop	Dark web
	Scrapyard	Cheap bus travel compagnies	Used products second hand website/shop
	Own housing facilities	Port	Social media (Facebook)
	Containers of storage facilities		
	Cheap transport (FlixBus)		
	Anchor persons		
Opportunities			
Inattentiveness	Anonymous storage facilities	No check of ownership when travelling	Not checking where the money comes from
Small expensive products	Unlimited places to store	No registration of stolen goods	Money laundering constructions
	Places that look legal	Dark web	Open EU market with 28 legal systems
	Open EU market with 27 different legal systems	Video available with tutorials	
	Cash payments for rent a place like a box	Alternative platform for transporting and transitioning money	
		Very fast information exchange	
		Lack of control in Schengen area	
		A lack of number identification	
		Indication of a population in direct contact with mobile crime groups	

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Indicators			
Small amount of luggage and a long stay	False documents	Small groups travelling in small vans	Use of mobile phones in suspicious countries
False documents	Too many people in one house	Sudden stops at parking spots	
	- Seasonal activities - Asian festivals - Metal price - Burglary increase in winter (darker months)	Patterns / frequencies in traffic movement	
Partners			
Customs	Municipality	Highway patrol	- Phone companies - Internet providers - Social media companies like Facebook
Airlines	Hotels	Railways	
Ferry lines	- Public services - Rubbish/refuse - Container - Housing authorities - Free service - Environment agencies	Border controls at Railway Seaport Airport Higway	
Airports		Camping providers	
Coastguard		Car rental sector	
		Municipalities	
Barriers			
Automatic licence plate recognition	Night registration book	Increase highway patrols	Internet logs / legislative obligation
Information exchange with Europol and between countries	Awareness chalet	Predictive profiling	Accessing communication data legally and quickly
Targeting centre passenger list	Paying by plastic card instead of cash	JAD Intel led (CFR onstrident) boats, buses	Exploiting telematics in domestic cars and lorries (tachograph)
Reaction on entry	To oblige all the companies to have check out for receipts	Automatic licence plate recognition (ANPR)	

5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
Indicators			
Strange behaviour of small groups of men	A lot of traffic around a storage box	Price far too low for a 'new' product	Strange pattern of spending
Crime scene as destination in navigation system	Messages on social media	Products hidden in containers	Use of stolen tools
	Too much protection for a box or house	Documents	Big spenders without justified income
	Incomes that can not be justified		Owners of different types of legal business
	Too much storage room for what they claim		
	Too high amount of rent for a storage box		
	Use of jammers		
	Number of employees		
Partners			
Hardware stores	Police	Gas stations	Financial Intelligence Unit
Bystanders	Commercial storage facilities	Freight companies	Real estate agents
Clubs	Cotenants of storage facilities	Pawn shop	Financial
Owner of goods (for example boats)	Municipalities	Car rental compagnies	Postal services
Media		Port services	
Local and national government			
Barriers			
Sentencing in own country	Surveillance cameras	Registration of concealed goods or transported	International cooperation taxation authorities
Burglary prevention and other prevention programs	Rental check	Surveillance of black markets	Check on money laundering
More cameras/security measures in public places	Unusual use of electricity	Software tools to trace stolen goods	Reporting mechanism for facilitators/partners
Information exchange between partners/police agencies/ international	Registry for autorities	Online surveillance or to mark websites	The law on money laundering

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Barriers			
Change of the law	Stop/deny licenses	ID checks	
Face recognition	Control air B&B cities	Surveillance (CCTV) cameras	
Profiling	Information sharing to 'locate' vulnerable	Hotel registrar	
Change identity	Housing checks on hygiene, fire, safety, construction, homeless	Social control	
Identity Numbers consistency (checks)	Using housing legislation	Big data: assessing and layering multiple data	
		Communication	

5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
Barriers			
Cooperation between governmental authorities and compagnies	Registry for rent information	Apps	Online auction sites Ebay
Awareness of patterns and trends	GPS tracking device	Increased control on the roads	Suspicious income regulations
Cooperation and proper legislation of the arriving date compagnies	Cooperation with storage	Developing ANPR systems	One legal common EU approach
Running internet apps for communication	Jammer detection	Registration of prepaid sim cards	Deeper investigation - asset recovering
ANPR	Chop Chop Scrap metals	Lack of legal tools in legislation	No cash regulation in all of the EU
Physical patrol checks	Environment agency registration	Legislation/check of travellers who travel with bus or train	
	Society information regarding modus used by mobil crime groups in new storage area	Property marking/identification mark	
		International registration scheme	
		Barcode or QR-products	
		Developing common database for institution and administration bodies	
		Protocol / agreement between LEA administration bodies	

2. Estudo ISEC - Abordagem administrativa dos crimes. Medidas administrativas baseadas na legislação regulatória para prevenir e combater o crime (sério e organizado). Possibilidades legais e aplicações práticas em 10 Estados-Membros da UE

Em 2010, durante a Presidência belga da UE, o Conselho adotou conclusões nas quais a Rede Informal era solicitada a avaliar as possibilidades de fortalecer o intercâmbio de informações entre órgãos administrativos e organizações tradicionais de aplicação da lei. Para este fim, o Ministério holandês de Segurança e Justiça (coordenador), juntamente com a Universidade de Tilburg (Países Baixos) e a Universidade Católica de Lovaina - (Bélgica), apoiados pelo Ministério de Assuntos Internos da Bélgica, solicitou uma bolsa de Prevenção e Luta Contra o Crime da Comissão Europeia (ISEC). Em 2011, a Comissão Europeia concedeu essa bolsa ao ISEC para realizar um "estudo sobre o potencial do intercâmbio de informações entre órgãos administrativos e organizações tradicionais de aplicação da lei para apoiar o uso de medidas administrativas nos E-M da UE e ao nível da UE". O relatório subjacente é resultado desta concessão do ISEC.

O estudo visa contribuir para os conhecimentos existentes sobre uma abordagem administrativa do crime na União Europeia da seguinte maneira. Em primeiro lugar, explorando as opções legais disponíveis para as autoridades administrativas legais nos Estados-Membros selecionados. Opções que evitam que criminosos abusem da infraestrutura legal, como procedimentos de obtenção de licenças ou de participação em concursos. Isto resultou em dez relatórios separados de países diferentes (capítulos 2 - 11), bem como numa comparação das opções legais nos dez Estados-Membros (capítulo 12). Em segundo lugar, foi considerada a aplicação prática das opções legais disponíveis nos Estados-Membros selecionados. Os resultados deste estudo empírico foram revistos no capítulo 13. O capítulo 14 explorou o potencial de troca de informações entre os Estados-Membros da UE para apoiar a abordagem administrativa do crime. Por último, as conclusões e o caminho a seguir foram apresentadas na parte V deste estudo (capítulos 15 e 16)[30 31].

3. Confine

CONFINE

Towards operational cooperation on local administrative financial investigations in the fight against human trafficking

CONFINE significa: "Rumo à cooperação operacional nas investigações financeiras administrativas locais na luta contra o tráfico humano". Neste projeto, as cidades de Genk e Antuérpia, o Centro Regional de Informação e Especialização (RIEC) das regiões Zeeland, Brabante Ocidental e Brabante Oriental e a Universidade Católica de Lovaina uniram forças para obter uma melhor compreensão do fenómeno do tráfico humano, mais especificamente nas áreas administrativa e indicadores financeiros, as oportunidades de troca de informações e como esse fenómeno pode ser enfrentado localmente.

Devido a uma maior conscientização do fenómeno, as autoridades locais são cada vez mais confrontadas com sinais de tráfico de seres humanos no seu território. O efeito de deslocamento está relacionado com este aspeto. Por exemplo, os grupos de criminosos que se deslocam dos Países Baixos para a Bélgica, visto que nos Países Baixos têm estado a ser feitos esforços administrativos há alguns anos. As organizações criminosas usam as limitações do governo de forma flexível, buscam o caminho que oferece menos resistência, e instalam-se nos locais onde o controlo é mais fraco.

Os relatórios dos cidadãos, dos serviços urbanos e/ou dos serviços policiais geralmente envolvem setores específicos sensíveis ao tráfico, como hotéis e restauração, casas de massagem, carwash com manobrista, lojas noturnas, colheita de frutas, transporte e construção. Os traficantes de seres humanos têm de usar o circuito legal para fornecer alojamento para as vítimas de tráfico, por exemplo, ou para lavar as receitas obtidas com a exploração. A oportunidade reside nas áreas em que o *submundo* entra em contacto com a sociedade legítima, o governo pode detetar estes sinais e entrar em ação combatendo o crime sério e organizado.

Alguns dos sectores mencionados são sujeitos a licenças obrigatórias pelas autoridades locais, incluindo investigações preliminares, como as relativas à segurança das instalações contra os incêndios, a moralidade do operador e os aspetos financeiros. No entanto, a investigação financeira muitas vezes limita-se a uma revisão de todos os pedidos das próprias autoridades locais, o que nem sempre resulta na deteção de atividades criminosas e na possível recusa da licença de operação. Os edifícios afetados por perturbações são submetidos a uma investigação cadastral e a um inquérito sobre a qualidade da habitação. Aqui, novamente, a investigação financeira limita-se a uma revisão das outras propriedades do proprietário, de acordo com os dados do cadastro disponíveis localmente.

Devido a estas falhas, os traficantes de pessoas conseguem usar o sistema económico legal para continuar as suas atividades ilícitas, por vezes até com o apoio do governo, sob a forma de subsídios ou assistência social.

Tanto durante a concessão da licença como durante a execução das atividades mencionadas, uma triagem administrativa aprofundada dos dados financeiros - incluindo pesquisas sobre estruturas jurídicas corporativas e pesquisas sobre ativos e fluxos de tesouraria das contas bancárias - revela indicações de tráfico de seres humanos. Afinal, os relatórios de perturbação e o pagamento de altas quantias de aluguer nem sempre estão diretamente relacionados com o tráfico de seres humanos, mas podem ser um ponto de partida para uma investigação mais aprofundada.

O objetivo é poder rastrear os setores listados com base em critérios administrativos e financeiros indicativos de tráfico humano, para que os traficantes não tenham a oportunidade de desenvolver as suas práticas ilegais ou para que o tráfico de seres humanos possa ser detetado e/ou interrompido numa fase inicial. Isto ocorre porque as autoridades locais têm a oportunidade de impedir os criminosos por meio de medidas administrativas, criando ou alterando condições, para que haja menos possibilidades ou para que a atividade se torne menos atraente. Isso pode ser obtido recusando uma licença de operação ou subsídio e fechando empresas, sem comprometer a investigação judicial. A abordagem administrativa complementa a abordagem do direito penal. Nem todos os governos locais estão convencidos de poder constituir uma mais-valia na luta contra o tráfico humano. O objetivo do CONFINE é salientar a importância da luta contra o tráfico humano, no governo local, oferecendo a este governo uma perspetiva para que entre em ação[32 33].

4. Centro de espacialização e informação

a. RIEC/LIEC

O combate do crime organizado requer uma estratégia combinada e integrada que combina o direito penal, o direito administrativo e as medidas tributárias. Os centros regionais de informação e conhecimentos (RIEC) e o centro nacional de informação e conhecimentos (LIEC) reforçam a abordagem administrativa e suportam a estratégia global integrada.

Nos Países Baixos, os 10 RIEC e o LIEC suportam a luta contra o crime organizado, minando o objetivo de estimular a cooperação e tornar o governo e a sociedade mais resilientes, a fim de combater o debilitamento.

Os RIEC e o LIEC fazem-no do modo seguinte:

- aumento da consciência e resiliência do governo e intervenientes privados sobre o problema do debilitamento do crime;
- suporte e reforço da cooperação dentro do governo e com parceiros público-privados, e
- partilha de conhecimentos e perícia no campo da abordagem administrativa e integral no combate ao crime.

Os Centros Regionais operam "no campo", em estreita proximidade e tipicamente a pedido dos municípios que lidam diretamente com atividades criminosas e com os seus efeitos. Nos últimos anos, os municípios receberam mais opções para combater o crime organizado e implementar medidas administrativas de forma eficaz. Uma vez que os Centros Regionais trabalham com os seus parceiros de acordo com o princípio "integrado, exceto quando", esta estratégia é coordenada a nível regional. O Centro Nacional facilita e mescla os esforços dos Centros Regionais, atuando como um centro de serviços compartilhados e um centro de conhecimento para os Centros Regionais e os seus parceiros, ou seja, órgãos da administração pública, autoridades tributárias e alfandegárias, polícia e autoridades de justiça criminal. A pedido dos Centros Regionais (ou dos seus parceiros), do Ministério da Justiça e Segurança, prefeitos e/ou parceiros nacionais, o Centro Nacional também realiza uma variedade de tarefas supra-regionais em âmbito nacional. O Centro Nacional também constitui o balcão nacional de assuntos administrativos e transfronteiriços[34].

b. ARIEC/PAALCO

Co-escrito por Priscilla Daxhelet, Annemie de Boye, Clara Vanquekelberghe

Em 2017, os Centros Regionais de Informação e Especialização (ARIEC / PAALCO) foram lançados na Bélgica. Trata-se de células de três pessoas compostas por um coordenador criminologista, um advogado e um corretor de informações. Existem centros em Antuérpia, no Limburgo e em Namur. Necessita ainda de ser realizada uma avaliação do trabalho dos centros.

Os centros aumentam a conscientização das autoridades locais para lidar com o crime organizado na sua administração e apoiam as autoridades locais com os seus conhecimentos jurídicos e com métodos que comprovaram o seu sucesso. Eles também compartilham conhecimentos sobre boas práticas de iniciativas de abordagem administrativa e garantem o

acompanhamento de fenómenos supra-locais espalhados por vários municípios. A abordagem administrativa pode ser utilizada como prevenção, por exemplo através da aplicação de regulamentos policiais.

As tarefas da ARIEC/PAALCO consistem em:

- aumento da conscientização sobre abordagens administrativas através de várias iniciativas
- suporte das autoridades locais e da policia
- troca de informações e conhecimentos entre os diversos parceiros
- desenvolvimento de conhecimentos
- desenvolvimento de parcerias e redes

c. EURIEC

O crime sério e organizado não para nas fronteiras. Por conseguinte, para combatê-lo, foi criado um projeto-piloto transfronteiriço sobre a abordagem administrativa, financiado pela Comissão Europeia: um centro de informação e experiência na Euro-região (EURIEC) para a abordagem administrativa do crime organizado. O centro deverá assegurar uma melhor cooperação e mais rápida troca de informações sobretudo a nível administrativo entre a Bélgica, Renânia do Norte-Vestfália e Países Baixos. Isto soma-se à cooperação existente entre a polícia e o Ministério Público além-fronteiras.

O principal objetivo é proporcionar às autoridades administrativas da região da fronteira Euregio Meuse-Rhine oportunidades mais rápidas para combater os criminosos juntos, compartilhando conhecimento e informações. Além disso, o centro pode ajudar a impedir que criminosos no outro país continuem as suas atividades criminosas sem perturbações.

A criação do EURIEC é uma consequência direta da cooperação no Benelux no campo da abordagem administrativa. Em 2018, o Ministro da Justiça e Segurança dos Países Baixos, Ferdinand Grapperhaus, declarou: “Estamos muito gratos ao grupo de trabalho do Benelux sobre a abordagem administrativa, que sugeriu esta medida no seu relatório “Tackling Crime Together” (juntos no combate ao crime). Este relatório abordou principalmente a questão de como o Benelux e a Alemanha podem trabalhar juntos, tanto quanto possível, na luta contra os chamados “bandos de motociclistas fora da lei”. O Conselho Europeu e a Comissão Europeia adotaram a ideia para um teste. (...) parceiros do Benelux e da Alemanha, que tenham dúvidas sobre criminosos que operam além-fronteiras, podem vir a este centro para resolver os seus problemas.”

A União Europeia disponibilizou 1 milhão de euros para este projeto. Este projeto foi supervisionado cientificamente pelas universidades de Lovaina, Maastricht e Colónia e foi designado inicialmente durante 2 anos, começando em setembro de 2019. Idealmente, a base das modificações legislativas deveria ter sido implementadas nos três países.

4

Conclusões e recomendações

Quando todas as iniciativas de abordagem administrativa foram recebidas e analisadas, tornou-se claro que a abordagem administrativa está a desenvolver-se a velocidades diferentes em toda a UE. Durante os últimos anos, cada vez mais Estados-Membros estão a aplicar uma abordagem administrativa e a eficácia e sucesso estão a tornar-se cada vez mais visíveis. Alguns Estados-Membros ainda não têm as infraestruturas legais para partilhar informações relevantes com as autoridades públicas, enquanto que outros estão a começar a sua colaboração além fronteiras. Uma das razões principais da criação da Rede e da elaboração deste Manual é encorajar e apoiar estes esforços. Assim, gostaríamos de recomendar a utilização da nova definição que emergiu da definição da Conclusão do Conselho de 2016 para explicar de forma direta e clara o que se entende por abordagem administrativa no combate ao crime sério e organizado. Os pilares que acompanham a definição são excelentes indicadores do que é realmente necessário para implementar uma iniciativa eficaz de abordagem administrativa.

Se algumas iniciativas não foram mencionadas no Manual, isto deve-se ao fato de não terem utilizado uma abordagem administrativa. Estas iniciativas implementavam apenas o direito penal ou instrumentos de aplicação da lei. Isso não significa que estas iniciativas não eram eficazes no combate ao crime sério e organizado. Tornou-se claro que a troca de informações e o uso de uma abordagem multidisciplinar faltava na maioria das iniciativas. Na maior parte dos casos, isto deveu-se ao facto de o Estado-Membro não ter possibilidades de troca de informações com outras entidades. Como consequência, as autoridades locais procuram soluções criativas para intercâmbio de informações sempre que existem suspeitas de fenómenos de crime organizado. No entanto, estas soluções criativas envolvem um número de riscos, como o desenvolvimento de procedimentos diferentes e o uso indevido de instrumentos administrativos. Assim, é crucial implementar um quadro nacional. Isto pode ser executado adotando a legislação e infraestrutura, por exemplo, estabelecendo um órgão central como centros de informação e conhecimentos onde os administradores locais podem procurar aconselhamento. A nível internacional, é crucial continuar a investigar a troca de informações entre os Estados-Membros. Se cada vez mais Estados-Membros trocarem informações além fronteiras, ou a nível europeu, isto poderia evitar o efeito de deslocamento e dificultar as atividades dos grupos de crime organizado.

Endnotes

1 Europol, The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) (Avaliação da ameaça de crime sério e organizado da União Europeia) 2017, Haia: Europol, 2017, 7.
2 Ibid.
3 EMCDDA, Drugs and Crime — a Complex Relationship (Drogas e crime - uma relação complexa), *Drogas em destaque* 16 (2007).
4 EMCDDA and Europol, EU Drug Markets Report (relatório sobre os mercados de narcóticos na UE), Luxemburgo: escritório de publicações da União Europeia, 2019, 55.
5 Openbaar Ministerie, Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit 2017, Haia: Ministério Público, 2017.
6 Pieters Tops e Jan Tromp, *De Achterkant Van Nederland*, Amsterdam: Balans, 2017.
7 Ibid.
8 O secretariado geral da união do Benelux. Juntos, combatemos o crime. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorocylce Gangs in the Euregion Meuse-Rhine, Brussels (Iniciativa Benelux e Renânia do Norte-Vestfália sobre a abordagem administrativa da criminalidade relacionada com bandos de motociclismo fora da lei na Euro-região Meuse-Reno, Bruxelas), 2016.
9 Annemie De Boye et al., Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union (apoiar as autoridades locais europeias no combate aos resultados locais do crime organizado, co-financiado pelo Programa de Prevenção e Combate ao Crime da União Europeia), Genk: cidade de Genk, 2015, 16.
10 European Union, 2007/C 306/01: Treaty of Lisbon, Brussels, 2007.
11 Council of the European Union, The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (Programa de Estocolmo: uma Europa aberta e segura, servindo e protegendo os cidadãos), Bruxelas, 4 de maio de 2010.
12 Council of the European Union, Council Conclusions on the Fight against against Crimes Committed by Mobile (Itinerant) Criminal Groups (Conselho da União Europeia. 9935/16: Conclusões do Conselho sobre a abordagem administrativa para prevenir e combater o crime sério e organizado), Bruxelas, 2010.
13 The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime, *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime* 2011.
14 The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime, *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Disrupt Organised Crime* 2013.
15 Council of the European Union, 9935/16: Council Conclusions on the Administrative Approach to Prevent and Fight Serious and Organised Crime, Brussels, 2016.
16 Antonius Spapens, Maaike Peters, and Dirk Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, The Hague: Eleven International Publishing, 2015.
17 9935/16.
18 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking, Genk: City of Genk, 2019.
19 Para mais informações consulte: https://epe.europol.europa.eu/
20 Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Itália, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Romênia, Espanha, Reino Unido
21 Croácia, França, Hungria, Luxemburgo, Eslovénia
22 Chipre, Estónia, Grécia, Irlanda, Malta, Eslováquia, Suécia
23 Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (Serviço Público Federal do Interior), Gemeentelijke Administratieve Sancties (Sanções Administrativas Municipais), https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0, 2019.
24 Victor Bekkers, *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences* (A governança da integração de back office no governo eletrónico: algumas experiências holandesas), ed. Maria A. Wimmer et al. (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005), 380.
25 Edward R. Kleemans and Wim Huisman, Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District, *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015).
26 Spapens, Peters, and Van Daele, Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime (Medidas administrativas de prevenção e combate ao crime), 553.
27 Loes Kersten and Elke Roevens, Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk (Avaliação da abordagem administrativa para o crime organizado na cidade de Genk), Genk: KU Leuven, 2015.
28 Para mais informações, consulte: https://www.europol.europa.eu/empact
29 Para mais informações, consulte: https://hetccv.nl/english/
30 Pode encontrar mais informações no livro Abordagens Administrativas do Crime: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/final_report_eu_study_administrative_approaches_to_crime_en.pdf
31 Spapens, Peters, and Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*.
32 Mais informações podem ser encontradas em: https://www.genk.be/Confine
33 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking (Rumo à cooperação operacional nas investigações financeiras administrativas locais na luta contra o tráfico humano)
34 The Regional and National Information and Expertise Centres, The Hague: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bibliografia

Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking (Rumo à cooperação operacional nas investigações financeiras administrativas locais na luta contra o tráfico humano). Genk: cidade de Genk, 2019. https://www.genk.be/file_uploads/14578.pdf?sc=35E4913BDAF12590CD6B09160414F294.

Os centros regionais e nacionais de informação e conhecimentos. Haia: centro nacional de informação e conhecimentos, 2014.

Bekkers, Victor. *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences* (A governança da integração de back office no governo eletrónico: algumas experiências holandesas). Editado por Maria A. Wimmer, Roland Traunmüller, Åke Grönlund, e Kim V. Andersen. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005.

Council of the European Union. 9935/16: Council Conclusions on the Administrative Approach to Prevent and Fight Serious and Organised Crime (Conselho da União Europeia. 9935/16: Conclusões do Conselho sobre a abordagem administrativa para prevenir e combater o crime sério e organizado) Bruxelas, 2016.

Conselho da União Europeia Council Conclusions on the Fight against Crimes Committed by Mobile (Itinerant) Criminal Groups (Conclusões do Conselho sobre a luta contra os crimes cometidos pelos grupos criminosos móveis (itinerantes)). Bruxelas, 2010.

Conselho da União Europeia The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (Programa de Estocolmo: uma Europa aberta e segura, servindo e protegendo os cidadãos). Bruxelas, 4 de maio de 2010.

De Boye, Annemie, Sarah Wouters, Els Moermans, Luud Geerlings, Geert Dreezen, Wim Dries & Paul Salmon. Abordagem administrativa do crime organizado. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union (apoiar as autoridades locais europeias no combate aos resultados locais do crime organizado, co-financiado pelo Programa de Prevenção e Combate ao Crime da União Europeia). Genk: cidade de Genk, 2015.

EMCDDA. Drugs and Crime - a Complex Relationship (Droga e Crime - uma relação complexa) *Drogas em destaque* 16 (2007).

EMCDDA & Europol. EU Drug Markets Report (relatório sobre os mercados de narcóticos na Europa) Luxemburgo: escritório de publicações da União Europeia, 2019.

União Europeia. 2007/C 306/01: Tratado de Lisboa Bruxelas, 2007.

Europol. The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Avaliação da ameaça de crime sério e organizado da União Europeia) (Socta) 2017. Haia: Europol, 2017.

Serviço Público Federal do Interior. (Sanções Administrativas Municipais). https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0. 2019. (Acedido a 27 de novembro de 2019).

Secretariado Geral da União do Benelux. Tackling Crime Together (Juntos no combate ao crime). The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorocylce Gangs in the Euregion Meuse-Rhine. (Iniciativa Benelux e Renânia do Norte-Vestfália sobre a abordagem administrativa da criminalidade relacionada com bandos de motociclismo fora da lei na Euro-região Meuse-Reno) Bruxelas, 2016.

Kersten, Loes & Elke Roevens. Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk (Avaliação da abordagem administrativa para o crime organizado na cidade de Genk). Genk: Universidade Católica de Lovaina, 2015.

Kleemans, Edward R. & Wim Huisman. Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District (abordagens de várias agências em ambientes "criminogénicos": o caso do distrito do bairro vermelho de Amesterdão) *Crime, Lei e Mudança Social* 64:4 (2015), 247-61. https://dx.doi.org/10.1007/s10611-015-9590-6.

Ministério Público. Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit 2017 (Abordagem de denúncia ao crime subversivo organizado), 2017. Haia: Ministério Público, 2017.

Spapens, Antonius, Maaike Peters & Dirk Van Daele. *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime* (Medidas administrativas de prevenção e combate ao crime). The Hague: Eleven International Publishing (Haia: Décima Primeira Publicação Internacional), 2015.

The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime (A rede informal de pontos de contacto da abordagem administrativa para prevenção e impedimento do crime organizado). *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime* (Manual da UE - Abordagens complementares e ações de prevenção e combate ao crime organizado), 2011.

The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime (A rede informal de pontos de contacto da abordagem administrativa de prevenção e combate do crime organizado) *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Disrupt Organised Crime* (Manual da UE - Abordagens complementares e ações de prevenção e combate ao crime organizado), 2013.

Tops, Pieters & Jan Tromp. *De Achterkant Van Nederland*. Amsterdam: Balans, 2017.

enaa@ibz.eu
www.administrativeapproach.eu

in www.linkedin.com/company/enaa
twitter.com/ENAA_news