



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 9 de março de 2023
(OR. en)

7101/23

COSI 41
ENFOPOL 102
CRIMORG 24
CYBER 48
ENFOCUSTOM 21
JAI 268

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de:	Secretariado-Geral do Conselho
data:	9 de março de 2023
para:	Delegações
n.º doc. ant.:	6356/23
Assunto:	Conclusões do Conselho que fixam as prioridades da UE em matéria de luta contra a criminalidade grave e organizada para a EMPACT de 2022 a 2025 – <i>Conclusões do Conselho (9 de março de 2023)</i>

Junto se enviam, à atenção das delegações, as Conclusões do Conselho que fixam as prioridades da UE em matéria de luta contra a criminalidade grave e organizada para a EMPACT de 2022 a 2025, aprovadas pelo Conselho (Justiça e Assuntos Internos) na sua 3936.ª reunião realizada a 9 de março de 2023.

**CONCLUSÕES DO CONSELHO QUE FIXAM AS PRIORIDADES DA UE EM MATÉRIA
DE LUTA CONTRA A CRIMINALIDADE GRAVE E ORGANIZADA PARA A EMPACT
DE 2022 A 2025**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

RELEMBRANDO que, entre 2012 e 2013, foi implementado um primeiro ciclo político da UE reduzido para lutar contra a criminalidade internacional grave e organizada, com base nas prioridades da UE em matéria de criminalidade acordadas pelo Conselho em 9 e 10 de junho de 2011¹, o qual foi seguido, no período de 2014 a 2017, de um ciclo político da UE completo e assente nas prioridades da UE em matéria de criminalidade acordadas pelo Conselho em 6 e 7 de junho de 2013² e, no período de 2018 a 2021, de um segundo ciclo político da UE/EMPACT completo e assente nas prioridades da UE em matéria de criminalidade acordadas pelo Conselho em 18 de maio de 2017³,

CONGRATULANDO-SE com as medidas que os Estados-Membros tomaram, juntamente com as Agências JAI e outros intervenientes pertinentes, com vista a implementar os ciclos políticos da UE/EMPACT de 2012-2013, 2014-2017 e 2018-2021, nomeadamente no âmbito dos planos de ação operacionais (PAO) e das jornadas de ação conjunta, que contribuíram de forma significativa para a luta contra a criminalidade internacional grave e organizada,

REGISTANDO a natureza cada vez mais operacional da EMPACT⁴, que permite visar de uma forma coordenada e estruturada as ameaças fundamentais com que a UE se depara,

COM BASE na experiência adquirida com a implementação da EMPACT, tal como referido nas conclusões do Conselho sobre a prossecução permanente do ciclo político da UE/EMPACT 2022+⁵,

¹ 11050/11

² 12095/13

³ 9450/17

⁴ Em consonância com as conclusões do Conselho sobre a prossecução permanente do ciclo político da UE/EMPACT 2022+ (documento ST 7100/23), a expressão "ciclo político da UE para lutar contra a criminalidade internacional grave e organizada" foi substituída pela designação única "EMPACT" (*Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas*). Por conseguinte, o resto do documento referir-se-á apenas à "EMPACT".

⁵ 7100/23

CONGRATULANDO-SE com o contínuo envolvimento de novos parceiros, como autoridades aduaneiras e administrativas, e com o alargamento da EMPACT, nomeadamente a colaboração com outros parceiros públicos e privados, bem como com parceiros e países terceiros,

RECONHECENDO o papel importante do coordenador nacional da EMPACT para assegurar a participação das autoridades nacionais pertinentes na implementação das prioridades em matéria de criminalidade e para garantir uma coordenação nacional eficaz,

SALIENTANDO a importância da formação, da sensibilização e da comunicação sobre a EMPACT e as prioridades da UE em matéria de criminalidade nos Estados-Membros e nas instituições, agências e organismos da UE, bem como da continuidade da promoção da sensibilização para a EMPACT nos países terceiros,

RECONHECENDO o caráter global da criminalidade organizada e, por conseguinte, a dimensão externa da segurança interna e a importância de continuar a intensificar e aprofundar a cooperação e a associação com países terceiros e organizações internacionais pertinentes na implementação operacional da EMPACT, incluindo o apoio ao eventual desenvolvimento de uma "metodologia da EMPACT" fora da UE,

REGISTANDO que, em conformidade com a metodologia da EMPACT e com base na AACGO de 2021 da Europol, o Conselho identificará as prioridades da UE em matéria de criminalidade no que toca à luta contra a criminalidade grave e organizada,

SALIENTANDO a importância de fixar um número limitado de prioridades claras da UE em matéria de criminalidade que possam ser realisticamente implementadas com base nos planos de ação operacionais (PAO) bienais e/ou nos objetivos estratégicos horizontais comuns (OEHC) definidos no plano estratégico plurianual geral (G-MASP),

REITERANDO a importância da análise criminal e da abordagem integral da EMPACT e a necessidade de encontrar um equilíbrio entre a prevenção, por um lado, e a luta contra as redes criminosas, as suas estruturas e modelos de negócio, por outro,

CONGRATULANDO-SE com a Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada de 2021 da UE (resumo da AACGO da UE)⁶, de 10 de março de 2021, que inclui recomendações sobre as prioridades da UE em matéria de criminalidade,

⁶ 6818/21

REGISTANDO que a AACGO da UE de 2021 revela que o panorama da criminalidade organizada se caracteriza por um mundo do crime interligado, com um recurso crescente à violência, à corrupção e ao abuso das estruturas comerciais legais. As redes criminosas parecem ser capazes de se adaptar e tirar partido das mudanças no ambiente em que operam. Por conseguinte, aquando do desenvolvimento do G-MASP e dos PAO no âmbito das diferentes prioridades em matéria de criminalidade, deverá ser dada especial atenção ao combate às redes criminosas de alto risco,

OBSERVANDO que as estruturas da EMPACT e todos os intervenientes envolvidos devem manter um certo grau de flexibilidade para fazer face a riscos e ameaças imprevistos que não possam ser identificados através do planeamento dos PAO,

RECORDANDO o documento de orientação política elaborado pela Presidência e pela Comissão Europeia com base na Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada da UE (AACGO da UE) de 2021, e tendo em conta outros documentos estratégicos, avaliações e políticas,

REGISTANDO as comunicações da Comissão sobre a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025) e sobre a estratégia da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos (2021-2025), que se baseiam em realizações anteriores e identificam eixos de ação prioritários para proteger a UE contra os grupos de criminalidade organizada, especificando as prioridades, ações e metas a alcançar entre 2021 e 2025, nomeadamente com vista a reforçar a estrutura atual da EMPACT, e CONGRATULANDO-SE com o eventual reforço substancial dos fundos à disposição da EMPACT,

FIXA AS SEGUINTE PRIORIDADES em matéria de luta contra a criminalidade grave e organizada no período de 2022 a 2025:

1) Redes criminosas de alto risco

O objetivo desta prioridade é *"identificar e desmantelar as redes criminosas de alto risco que estão ativas na UE, tais como organizações de base étnica e familiar de tipo mafioso e outras redes estruturadas, bem como pessoas que desempenham papéis essenciais nessas redes, com especial destaque para as redes criminosas que comprometem o Estado de direito através da corrupção, as que cometem atos de violência, incluindo a intimidação, e utilizam armas de fogo para promover os seus objetivos criminosos, e as que branqueiam o produto dos crimes que cometem através de um sistema financeiro paralelo e clandestino"*.

Esta prioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO) centrado, em especial, nos principais e mais duradouros grupos criminosos de alto risco, e através de um objetivo estratégico horizontal comum (1 OEHC), de acordo com os seguintes princípios orientadores que deverão ser seguidos na fase de execução:

- O PAO deverá abranger todas as redes criminosas de alto risco, com especial destaque para os principais e mais duradouros grupos criminosos de alto risco. Tal proporcionaria maior flexibilidade e incluiria a possibilidade de abranger, sempre que pertinente, outras redes criminosas de alto risco, tirando simultaneamente partido da experiência adquirida com a luta contra os principais e mais duradouros grupos criminosos de alto risco. O PAO deverá abranger igualmente todos os subelementos incluídos na descrição (armas de fogo, branqueamento de capitais, corrupção).
- Durante uma fase-piloto inicial, o PAO será desenvolvido de acordo com uma abordagem faseada, sendo que na primeira fase a tónica será colocada nas ações de desenvolvimento do quadro de informações e no reforço das capacidades e na formação. Será prestada especial atenção à estreita cooperação e coordenação entre o coordenador deste PAO e os coordenadores de outros PAO, incluindo o papel de coordenador de um OEHC.
- Além disso, o PAO deverá ser complementado por um OEHC que, juntamente com a recém-criada função de coordenador dos OEHC, permita uma abordagem coerente em todos os PAO, evite a compartimentação, ajude a evitar a duplicação de esforços e a fragmentação do trabalho, e assegure uma maior cooperação e coordenação entre os PAO. Além disso, o compromisso proposto permitirá que as prioridades baseadas no domínio-alvo abranjam todas as redes criminosas de alto risco.
- O método de execução será revisto pelo COSI o mais tardar até ao verão de 2023, no seguimento do relatório intercalar sobre as ameaças novas, evolutivas e emergentes ("reapreciação intercalar AACGO da UE"). As redes de coordenadores nacionais da EMPACT assegurarão o acompanhamento regular do método de execução. Caso se identifique uma necessidade operacional neste contexto e a mesma seja comunicada ao COSI, o método de execução pode ser revisto e adaptado em conformidade antes da data acima estabelecida.

2) Ciberataques

O objetivo desta prioridade é *"combater os criminosos responsáveis por ciberataques, em especial os que oferecem serviços criminosos especializados em linha"*.

Esta prioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO). A experiência adquirida na execução do PAO "Ciberataques" do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração.

3) Tráfico de seres humanos

O objetivo desta prioridade é *"desmantelar as redes criminosas envolvidas no tráfico de seres humanos para todas as formas de exploração, incluindo a exploração laboral e sexual, com especial destaque para as que exploram menores para a criminalidade forçada; as que praticam ou ameaçam atos de violência contra as vítimas e as suas famílias, ou que induzem em erro as vítimas simulando a oficialização da exploração; as que recrutam e publicitam as vítimas em linha e são apoiadas por intermediários que prestam serviços digitais"*.

Esta prioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO). A experiência adquirida na concretização da prioridade "Tráfico de seres humanos" do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração.

4) Exploração sexual de crianças

O objetivo desta prioridade é *"combater o abuso de crianças em linha e fora de linha, incluindo a produção e a difusão de material pedopornográfico, bem como a exploração sexual de crianças em linha"*.

Esta prioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO). A experiência adquirida na execução dos PAO "Exploração sexual de crianças/Abuso sexual de crianças" do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração.

5) Introdução clandestina de migrantes

O objetivo desta prioridade é *"combater as redes criminosas envolvidas na introdução clandestina de migrantes, em especial as que prestam serviços de auxílio aos migrantes irregulares ao longo das principais rotas de migração que atravessam as fronteiras externas da UE, e na facilitação dos movimentos secundários e na legalização do estatuto de residente na UE, focando em particular os grupos cujos métodos põem em perigo vidas humanas"*.

Esta prioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO). A experiência adquirida no âmbito da prioridade "Auxílio à imigração ilegal" do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração.

6) Tráfico de droga: produção, tráfico e distribuição de canábis, cocaína e heroína; produção, tráfico e distribuição de drogas sintéticas e novas substâncias psicoativas (NSP)

Esta prioridade da UE em matéria de criminalidade "Tráfico de droga" reuniria duas subprioridades e seria concretizada através de dois planos de ação operacionais distintos (2 PAO). A experiência adquirida na concretização da prioridade "Tráfico de droga" do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração.

a. Produção, tráfico e distribuição de canábis, cocaína e heroína

Os objetivos desta subprioridade são *"1) identificar e combater as redes criminosas envolvidas no tráfico de grandes quantidades de canábis, cocaína e heroína com destino à UE, e 2) combater as redes criminosas envolvidas no cultivo, na produção, na transformação e na distribuição de canábis, cocaína e heroína na UE."*

Esta subprioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO).

b. Produção, tráfico e distribuição de drogas sintéticas e NSP

O objetivo desta subprioridade é *"identificar e combater as redes criminosas envolvidas na produção e no abastecimento mundial de drogas sintéticas e NSP na UE"*.

Esta subprioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO).

7) Fraude, criminalidade económica e financeira: esquemas de fraude em linha, fraude no domínio dos impostos especiais de consumo, fraude intracomunitária do operador fictício, criminalidade no domínio da propriedade intelectual (PI), contrafação de bens e moedas, delitos financeiros, branqueamento de capitais e recuperação do produto do crime

Esta prioridade da UE em matéria de criminalidade "Fraude, criminalidade económica e financeira" reúne cinco subprioridades e deverá ser concretizada através de cinco planos de ação operacionais distintos (5 PAO).

A experiência adquirida na concretização das prioridades "Fraude no domínio dos impostos especiais de consumo/fraude intracomunitária do operador fictício", "Fraude no domínio dos meios de pagamento que não em numerário" e "Delitos financeiros, branqueamento de capitais e recuperação do produto do crime" no âmbito dos PAO do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração.

a. Esquemas de fraude em linha

O objetivo desta subprioridade é *"combater os criminosos e as redes criminosas responsáveis pela organização de esquemas de fraude em linha em larga escala, bem como de esquemas de fraude e de contrafação de meios de pagamento que não em numerário, que visam defraudar particulares (nomeadamente pessoas vulneráveis, como os idosos), empresas e organizações do setor público (em particular aquelas que anualmente geram receitas de vários milhões de euros) e que recorrem a plataformas em linha para aumentar o alcance das suas fraudes e visar um grande número de vítimas"*.

Esta subprioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO).

b. Fraude no domínio dos impostos especiais de consumo

O objetivo desta subprioridade é *"combater as redes criminosas e os criminosos envolvidos na fraude em larga escala no domínio dos impostos especiais de consumo, com especial destaque para a produção e/ou o tráfico de produtos ilícitos do tabaco na UE"*.

Esta subprioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO).

c. Fraude intracomunitária do operador fictício (fraude ao IVA)

O objetivo desta subprioridade é *"cercear a capacidade das redes criminosas e dos empresários criminosos individuais envolvidos na fraude intracomunitária do operador fictício"*.

Esta subprioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO).

d. Criminalidade no domínio da propriedade intelectual (PI), contrafação de bens e moedas

O objetivo desta subprioridade é *"combater e dismantelar as redes criminosas e os empresários criminosos individuais envolvidos na criminalidade no domínio da propriedade intelectual e na produção, venda ou distribuição (física e em linha) de bens ou moedas de contrafação, com especial destaque para os bens prejudiciais para a saúde e a segurança dos consumidores, para o ambiente e para a economia da UE"*.

Esta subprioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO).

e. Delitos financeiros, branqueamento de capitais e recuperação do produto do crime

O objetivo desta subprioridade é *"combater e dismantelar as redes criminosas e os criminosos envolvidos em delitos financeiros e no branqueamento de capitais, e facilitar a recuperação do produto do crime, a fim de confiscar efetivamente os proventos do crime, nomeadamente apoiando o lançamento automático de investigações financeiras, desenvolvendo uma cultura de recuperação do produto do crime através de formação e da partilha de informações financeiras e combatendo as organizações que oferecem serviços de branqueamento de capitais (incluindo mulas de dinheiro e o branqueamento de capitais mediante operações comerciais) e as redes criminosas que fazem uma ampla utilização dos novos métodos de pagamento para fins de branqueamento dos produtos do crime ou dos produtos dos seus próprios crimes através de sistemas financeiros ocultos legais ou paralelos"*.

Esta subprioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO) e de um objetivo estratégico horizontal comum (1 OEHC). Terá de ser assegurada uma clara delimitação e coordenação com a prioridade "Redes criminosas de alto risco".

8) Crime organizado contra a propriedade

O objetivo desta prioridade é *"desmantelar as redes criminosas envolvidas em assaltos e roubos organizados, no tráfico de veículos roubados e no comércio ilegal de bens culturais, com especial destaque para as redes de alta mobilidade e que operam em toda a UE"*.

Esta prioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO). A experiência adquirida na concretização da prioridade "Crime organizado contra a propriedade" do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração.

9) Criminalidade ambiental

O objetivo desta prioridade é *"desmantelar as redes criminosas envolvidas em todas as formas de criminalidade ambiental, com especial destaque para o tráfico de resíduos e de espécies selvagens, bem como para as redes criminosas e os empresários criminosos individuais com capacidade para infiltrar estruturas empresariais legais a alto nível ou para criar as suas próprias empresas a fim de facilitar os seus crimes"*.

Esta prioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO). A experiência adquirida na concretização da prioridade "Criminalidade ambiental" do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração.

10) Tráfico de armas de fogo

O objetivo desta prioridade é *"combater as redes criminosas e os criminosos envolvidos no tráfico e na distribuição e utilização ilícitas de armas de fogo"*.

Esta prioridade deverá ser concretizada através de um plano de ação operacional (1 PAO). A experiência adquirida na concretização da prioridade "Tráfico ilícito de armas de fogo" do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração. Terá de ser assegurada uma clara delimitação e coordenação com a prioridade "Redes criminosas de alto risco".

4. AMEAÇAS TRANSVERSAIS

1) Fraude documental: *"combater a fraude documental na UE, visando redes criminosas e empresários criminosos individuais envolvidos na produção e no fornecimento de documentos falsos e fraudulentos a outros criminosos".*

A ameaça de fraude documental deverá ser combatida através de um objetivo estratégico horizontal comum (OEHC). Uma vez que a fraude documental é um fator essencial para muitos crimes, os peritos em fraude documental deverão, se for caso disso, apoiar os peritos no domínio-alvo.

A experiência adquirida na concretização da prioridade transversal "Fraude documental" do atual ciclo EMPACT deverá ser devidamente tomada em consideração.

REITERANDO a necessidade de continuar a lutar contra todas as ameaças criminosas, incluindo as que não constam do novo ciclo EMPACT, tanto a nível nacional/regional como a nível da UE e, sempre que necessário, em conjunto com os países terceiros e os parceiros internacionais.

EXORTANDO os Estados-Membros, as instituições, agências e organismos da UE, bem como as redes e os grupos de peritos europeus a empenharem-se ativamente para assegurar uma implementação operacional eficaz da EMPACT, o que exige recursos humanos e financeiros suficientes, bem como sensibilização. A participação e a capacitação adequada dos peritos são necessárias para o desenvolvimento e a execução dos G-MASP e dos PAO,

EXORTANDO todos os intervenientes a assumirem, se for caso disso, o papel de coordenadores, co-coordenadores, líderes das ações e coordenadores de objetivos estratégicos horizontais comuns no que diz respeito às respetivas prioridades da UE em matéria de criminalidade,

SUBLINHANDO os esforços combinados que são necessários por parte dos Estados-Membros, das instituições, agências e organismos da UE, tanto a nível da UE como fora dela, a fim de alcançar a implementação mais eficaz e eficiente das prioridades da UE em matéria de criminalidade,

SUBLINHANDO que as autoridades nacionais competentes, incluindo as autoridades policiais pertinentes dos Estados-Membros, as autoridades judiciárias e as instituições, agências e organismos da UE devem assegurar uma cooperação estreita e regular no que diz respeito à implementação das prioridades da UE em matéria de criminalidade, assegurando deste modo uma abordagem multinacional, pluridisciplinar e entre as várias agências. Neste contexto, é fundamental uma boa cooperação entre a polícia, os guardas de fronteira e costeiros e as autoridades aduaneiras, fiscais, judiciais e administrativas, bem como com as instituições, agências e organismos da UE, as redes europeias e os grupos de peritos, e ainda, se for caso disso, com os setores público e privado,

ENCARREGA o COSI de coordenar, apoiar, acompanhar e avaliar a execução dos G-MASP e dos PAO,

CONVIDA o COSI, se for caso disso, a concertar-se com os órgãos preparatórios do Conselho pertinentes, com as Agências JAI, com a Comissão e com o Serviço Europeu para a Ação Externa, a fim de alinharem as suas atividades pertinentes para o efeito com a concretização das prioridades da UE em matéria de criminalidade. Convidam-se as próximas Presidências a ter este facto em conta aquando da elaboração dos programas dos respetivos grupos de trabalho no Conselho,

CONVIDA todos os órgãos preparatórios do Conselho a tomarem estas prioridades em linha de conta nos respetivos domínios de ação, tendo em devida conta as disposições dos Tratados,

CONVIDA os Estados-Membros, as agências, instituições e organismos da UE, as redes europeias, os grupos de peritos e outras partes interessadas pertinentes a terem em conta as novas prioridades da UE em matéria de criminalidade para 2022-2025 no que se refere às suas estratégias e aos seus planos e programas de trabalho, e com vista a apoiar e reforçar a EMPACT, bem como a execução dos PAO,

CONVIDA a CEPOL e todas as outras partes interessadas a coordenarem os seus trabalhos, a fim de refletirem de forma coerente as prioridades da EMPACT em todas as iniciativas de formação e de reforço das capacidades,

CONVIDA a Comissão, os Estados-Membros, as agências da UE e o Serviço Europeu para a Ação Externa a explorarem a possibilidade de reforçar os fundos da EMPACT e a considerarem todos os aspetos do processo financeiro, a fim de assegurar que é disponibilizado atempadamente financiamento adequado para apoiar de forma eficaz as atividades da EMPACT,

EXORTA os Estados-Membros e os intervenientes pertinentes a utilizarem ativamente, para além da abordagem tradicional baseada na justiça penal, abordagens e instrumentos alternativos e complementares na luta contra a criminalidade grave e organizada,

CONVIDA a Europol a elaborar no decurso de 2023, em cooperação com os Estados-Membros e outras agências, instituições e organismos da UE pertinentes, um relatório intercalar sobre as ameaças novas, evolutivas ou emergentes, prestando simultaneamente atenção às prioridades da UE definidas em matéria de criminalidade e à AACGO da UE, ambas com base nos requisitos aprovados pelo COSI, e tendo em conta as recomendações da avaliação independente.
