

RESUMO DAS AÇÕES ENCCLA 2017

AÇÃO 1/2017

Propor normatização para melhoria dos processos de governança e gestão a serem adotados em todos os Poderes e esferas da Federação, com foco no combate à fraude e à corrupção.

Coordenador: TCU

Colaboradores presentes: ADPF, AGU, AMB, AMPCON, ATRICON, BB, BCB, CEP/PR, CGE/MG, CGU, CNMP, CONACI, FEBRABAN, MPF, MPM, MPT, PF, PGE/RS, PGFN e SEGES/MP

Reuniões realizadas: 6

Produtos esperados:

1. Proposta de marco normativo, abrangendo todos os poderes e esferas da federação, que defina melhor principiologia, processos, glossário e práticas básicas de governança, gestão, gestão de riscos e controles internos a serem executados pelas organizações públicas, com foco no combate à fraude e à corrupção; e
2. Proposta de alteração do marco normativo de contratações na terceirização da saúde pública, a ser elaborada à luz do produto previsto no item anterior.

Desenvolvimento da Ação

Nas primeiras reuniões ficou decidido que a temática do marco normativo seria a Integridade Pública, com a apresentação de anteprojeto de lei nacional, aplicado à União, Estados e Municípios. Os colaboradores da ação deliberaram sobre a estrutura da lei e indicaram os assuntos pertinentes à integridade pública que deveriam constar nela. A partir dessa indicação, um subgrupo com a participação de alguns colaboradores desenvolveu os assuntos em seções e depois consolidou-os numa peça única. O resultado foi um anteprojeto de lei nacional propondo a Política Nacional de Integridade Pública.

O anteprojeto foi apresentado ao chefe de gabinete e assessores do Senador Ricardo Ferraço, do Espírito Santo, em reunião realizada em seu gabinete em 28/09/2017, considerando que o referido parlamentar é relator do PLS 303/2016, que versa sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Brasileira. O aproveitamento do anteprojeto na tramitação do PLS se daria por emenda proposta pelo senador ou por apresentação de substitutivo, conforme a avaliação do senador dos projetos.

Um produto derivado do item "1" será a elaboração de um curso à distância com a temática de integridade. O curso será disponibilizado gratuitamente para gestores de órgãos e entidades públicas de estados e municípios de todo o Brasil. Esse curso no formato EaD será desenvolvido pelo TCU e pela CGU, com eventual contribuição de outros órgãos que venham a aderir à iniciativa. O objetivo do curso é capacitar em larga escala gestores da administração pública espalhados pelo Brasil sobre as questões afetas a integridade pública.

Com relação ao item "2", o grupo debateu sobre o que constituiria um marco normativo para contratações na terceirização da saúde pública. A conclusão foi que não necessariamente se referiria a uma norma legal, mas que poderia ser um roteiro com viés prático voltado para prefeitos e

gestores públicos. A partir dessa decisão, outro subgrupo foi estabelecido e iniciou as pesquisas para o conteúdo desse roteiro e posterior redação. Nessas pesquisas, o subgrupo tomou conhecimento da edição do “Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde” publicado em 2016 pelo Ministério da Saúde, que dispõe, de forma ainda mais ampla, sobre os temas que se pretendia desenvolver no roteiro. Apresentado o manual aos demais colaboradores, o colegiado da ação acatou a proposta de sustar a elaboração de um roteiro e acatou a recomendação de cientificar as partes interessadas da existência do manual.

Resultados

R1. Anteprojeto de lei nacional que institui política nacional de integridade, encaminhado ao Gabinete do Senador Ricardo Ferraço (relator de projeto de lei sobre a matéria), ficando o TCU à disposição para assessoramento ao Senador e esclarecimento de dúvidas;

R2. Recomendações da ENCCLA para entidades interessadas conhecerem e divulgarem o “Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde”, publicado em 2016 pelo Ministério da Saúde; e

R3. Desenvolvimento de curso à distância sobre integridade na Administração Pública, que será disponibilizado gratuitamente para gestores de órgãos e entidades públicas de estados e municípios de todo o Brasil, com previsão de término em 2018.

AÇÃO 2/2017

Desenvolver ações que permitam apoiar a implementação do sistema de controle interno nos estados e municípios.

Coordenador: CGU

Colaboradores presentes: ADPF, AMPCON, ATRICON, CGM/SP, CNMP, CONACI, MP/PR, MP/RJ, MP/RN, MP/SC e TCU

Reuniões realizadas: 5

Produtos esperados:

1. Levantamento dos municípios que contam com controle municipal instituído;
2. Matriz com diferentes modelos operacionais de cada uma das macro-funções contidas na PEC 45 (auditoria, controladoria, ouvidoria e corregedoria), considerando o tamanho dos estados e dos municípios;
3. Capacitação de servidores do controle interno nos estados e municípios; e
4. Propostas de recomendações e termos de ajuste de conduta relativos à implementação do controle interno.

Desenvolvimento da Ação

Produto 1: O grupo verificou que, apesar da importância, realizar um diagnóstico sobre o Sistema de Controle Interno nos estados e municípios não seria possível no prazo estabelecido para entrega dos produtos da Ação. O CONACI informou que no exercício de 2016 foi realizado um diagnóstico do perfil dos órgãos de controle interno integrantes da entidade, abrangendo os estados, cujo resultado "Panorama do Controle Interno no Brasil" está disponível em seu sítio eletrônico. Assim, considerando a existência do diagnóstico nos Estados, o escopo do produto 1 se restringiu ao levantamento de informações nos municípios.

Após descartar outras possibilidade de obtenção das informações referentes aos municípios, como a utilização do Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2016 (data base 2015), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em parceria com o Instituto Rui Barbosa, ou a possibilidade de se elaborar um questionário para ser aplicado nos municípios, com as iniciativas de pesquisas existentes pelo MP/RJ, AMPCON, MP/SC e CONACI, optou-se pela elaboração de questionário modelo a ser encaminhado ao IBGE, a fim de que as questões sobre o Sistema de Controle Interno Municipal sejam contempladas na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Ressalta-se que a MUNIC é um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

Outra possibilidade seria apresentar o questionário ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com o objetivo de tornar a realização da pesquisa sobre o Sistema de Controle Interno nos Municípios, uma ação conduzida pelos Ministérios Públicos dos Estados.

Produto 2: Nas reuniões, buscou-se identificar referências para a construção dos modelos, mas não houve avanços. Outra questão que foi ponderada está relacionada ao fato da matriz ter

como base a PEC 45, cuja votação não ocorreu. Ainda, para o desenvolvimento de qualquer modelo operacional, seria importante conhecer a estrutura do Sistema de Controle Interno existente nos municípios. Dessa forma, o grupo concordou pela inviabilidade de entrega do produto, propondo, então, o cancelamento deste item.

Produto 3: O grupo estudou as iniciativas de boas práticas e entendeu que não haveria a necessidade de se desenvolver um novo guia, dado que os materiais produzidos são considerados de qualidade. Assim, decidiu-se elaborar uma coletânea de boas práticas para implantação do Sistema de Controle Interno, citando os guias existentes.

A CGU informou que a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) tem um projeto de capacitação sobre Governança e Controle Interno, que tem como objetivo apresentar os conceitos fundamentais que orientam a estruturação e o efetivo funcionamento do controle interno no âmbito das organizações públicas, demonstrando sua importância para o alcance dos objetivos institucionais e as responsabilidades por sua operação. Decidiu-se que poderia ser incorporado com produto desta ação. O curso será hospedado no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e a expectativa era de conclusão do projeto até o final do ano de 2017; contudo, a CGU comunicou que devido a restrições financeiras no projeto de capacitação o conteúdo do curso em EaD foi reduzido, mas, após avaliação do curso reformulado, entendeu-se que não haveria impacto no alcance do objetivo deste produto.

Produto 4: Foi elaborado um modelo de Termo de Ajuste de Conduta, o qual contempla várias propostas de recomendações com vistas à estruturação ou ao aprimoramento do Sistema de Controle Interno Municipal. O modelo foi desenvolvido a partir dos modelos disponibilizados pelo MP/SC.

Resultados

R1. Modelo de Questionário sobre o Sistema de Controle Interno Municipal, encaminhado ao IBGE, com pleito para serem considerados, na pesquisa MUNIC, as questões ali apresentadas. O IBGE informou que "boa parte dos quesitos sugeridos, que permitirão apoiar a implantação do sistema de controle interno, pela natureza da coleta dos dados, poderão fazer parte dos questionários da MUNIC e ESTADIC no ano de 2019";

R2. Capacitação em EaD sobre Controles Internos, que será divulgado pela Secretaria Executiva da ENCCLA tão logo esteja o curso esteja finalizado, e Cartilha Práticas Simples para a Estruturação do Sistema de Controle Interno Municipal; e

R3. Modelo de Termo de Ajuste de Conduta, o qual o CNMP encaminhará aos Ministérios Públicos dos Estados.

AÇÃO 3/2017

Estabelecer diretrizes para atuação coordenada da Advocacia Pública e das estatais com o Ministério Público, os órgãos de controle interno e externo e a Polícia, com vistas à prevenção e ao combate à corrupção.

Coordenadores: AGU e PGE/RS (adjunto)

Colaboradores presentes: ADPF, ANAPE, ATRICON, BCB, BNDES, CGU, CNMP, CONACI, CONJUR/MJSP, CVM, MPF, MP/MS, MP/RN, MP/SC, PF, PGE/BA, PG/DF, PGFN, PGM/SP, TCU e TCE/RS

Reuniões realizadas: 5

Produtos esperados:

1. Diretrizes mínimas para atuação coordenada da Advocacia Pública e das estatais com o Ministério Público, os órgãos de controle interno e externo e a Polícia;
2. Sugestão de criação de grupos especializados;
3. Modelos de instrumentos de cooperação para atuação conjunta entre os órgãos de combate à corrupção; e
4. Realização de um congresso nacional e cinco seminários regionais sobre o tema.

Desenvolvimento da Ação

Produto 1: Após pesquisa e análise de dezenas de termos de cooperação específicos entre instituições diversas, optou-se pela construção de quadro/modelo no formato de tabela. O quadro estruturou-se não por tipo de instituição, mas por atividade necessária ao combate à corrupção, sendo dividido em sugestões específicas de cooperação em cada uma das principais atuações: Prevenção, Detecção e Responsabilização. Observou-se a desnecessidade de aprofundar na tabela a questão das bases de dados e sistemas diante do objeto da Ação 07/2017.

Produto 2: Ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, detectou-se a atuação frágil e desconcentrada das Advocacias Públicas Estaduais e Municipais no combate à corrupção (conforme apurado na Ação 6/2016). Além da AGU, contam com órgão ou setor específico de combate à corrupção a PGE/RS, a PGM-SP e a PGE-SP. As demais Advocacias Públicas, em que pese instadas a participar, não demonstraram interesse. No âmbito do Ministério Público, as estruturas se mostram presentes. Em alguns estados da Federação, a atuação no combate à corrupção se faz através de Controladorias, com ou sem a integração da Advocacia Pública. A realização dos três Congressos Regionais propiciou este contato profícuo entre as diversas instituições e, certamente, lançou importantes sementes a que mais órgãos de controle se engajem neste trabalho integrado de detecção, controle e combate à corrupção. Em face de tal cenário, chegou-se ao consenso de que as instituições devem se organizar de forma a ter setores que trabalhem especificadamente com corrupção e que nesta área se incluam as formas diversas de atuação para combate do complexo fenômeno social.

Produto 3: A Coordenadora-Adjunta, PGE-RS, realizou levantamento e apresentou o texto de consolidação para discussão via e-mail, sendo aprovado em reunião como indicativo normativo de formas de atuação conjunta.

Produto 4: Foram realizados, com público significativo e participação de entidades diversas, locais e nacionais, 3 (três) Seminários Regionais e foi previsto um Nacional de apresentação dos Trabalhos. O da Região Sul se deu em Porto Alegre - RS, organizado localmente pela PGE-RS. O da Região Sudeste se deu em São Paulo - SP, organizado localmente pela PGM-SP. O da Região Norte se deu em MACAPA-AP, organizado pelo representante do CONACI.

Sugeriu-se o acréscimo, como Produto (5), da criação de um cadastro/catálogo dos contatos (e-mail, telefone, nome) de representantes de cada instituição que atuasse diretamente na área de combate à corrupção, no intuito de facilitar a atuação colaborativa. Entretanto, não houve contribuição de dados suficientes.

Resultados

R1. Tabela/Quadro com sugestões de cláusulas de colaboração separadas pelos eixos da Prevenção, Detecção e Responsabilização, que será encaminhada às instituições locais e nacionais;

R2. Recomendação de que as instituições devem organizar-se de forma a ter setores que trabalhem especificadamente com corrupção, mas que nesta área se incluam as formas diversas de atuação para combate do complexo fenômeno social. O documento será encaminhado às instituições locais e nacionais;

R3. Texto com indicativo normativo de formas de atuação conjunta, que será divulgado juntamente com a Tabela/Quadro; e

R4. Realização de 3 (três) Seminários Regionais e 01 (um) Seminário Nacional.

Observação

Ante constatação reforçada de inexistência de setores especializados nas unidades dos entes de controle, sugere, como recomendação, que os entes tenham grupos ou setores específicos de atuação no combate à corrupção.

AÇÃO 4/2017

Definir parâmetros e conceituação de conflito de interesses.

Coordenador: CGU

Colaboradores presentes: AGU, AMPCON, ANPR, ATRICON, BCB, CADE, CAIXA, CJF, COAF, CONACI, MDIC, MPC/RS, MPF, MP/SP, PGFN, RFB e TCU

Reuniões realizadas: 4

Produtos esperados:

1. Mapeamento das situações mais recorrentes de conflito de interesses no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério; Público e do Tribunal de Contas;
2. Propostas de medidas de saneamento ou prevenção.

Desenvolvimento da Ação

Após definição do escopo de trabalho do grupo, apresentações sobre boas práticas e de profundo debate conceitual sobre a matéria, o grupo se dedicou a elencar rol de medidas que poderiam ser aplicadas em todos os órgãos e entidades. Em que pese a situação de conflito de interesses envolver diretamente os agentes públicos, os órgãos e entidades de todos os poderes e entes federativos têm papel central não só com relação ao aspecto punitivo, mas especialmente na implementação de procedimentos de mitigação de riscos e na orientação aberta e clara de seus de seus servidores e empregados. As recomendações propostas, portanto, têm como enfoque as organizações, tendo em vista seu papel primordial no estabelecimento de incentivos à atuação proba dos indivíduos.

Resultados

R1. Apresentações sobre a sistemática de consultas sobre situações de conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal (CGU) e sobre boas práticas relacionadas à proteção de informações sensíveis (ABIN); e

R2. Documento orientativo com duas partes: (i) discussão conceitual sobre o tema; e (ii) recomendações aos órgãos e entidades de todos os poderes e entes federativos. O documento será publicado.

AÇÃO 5/2017

Elaborar um plano-piloto de ação conjunta para atuação dos órgãos da Encla em setor de risco.

Coordenadores: TCU e MPF (adjunto)

Colaboradores presentes: ADPF, AGU, AJUFE, CADE, CGM/SP, CGU, CNMP, COAF, CONACI, GNCOC, MP/GO, MPT, PF, PGFN e RFB

Reuniões realizadas: 6

Produto esperado:

1. Plano de ação conjunta ou complementar entre os órgãos da Encla no setor da saúde pública.

Desenvolvimento da Ação

Foram avaliadas possíveis áreas de atuação conjunta, havendo concordância em priorizar a área de aquisição de medicamentos, em razão de: estimativa de que o mercado farmacêutico movimentará R\$ 87 bilhões em 2017; o tema envolve também a Anvisa, pelo poder de regulação que detém; forte judicialização do setor; concessão de incentivos fiscais; prática de preços em aquisições públicas acima da tabela CMED e de mercado; e gastos no bloco da Assistência Farmacêutica (R\$ 13 bilhões, em 2016).

Foram apresentados pelo TCU, MPF, CGU e CADE trabalhos com possibilidade de compartilhamento de informações envolvendo Auditorias de Conformidade, Fiscalização de Orientação Centralizada, Ação Civil, Inquérito Civil, Procedimentos Preparatórios, Relatórios de Auditoria, Avaliação de Processo de Registro de Medicamentos, Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo e Procedimentos Investigatórios Administrativos.

Debatidas as possíveis formas de atuação – força-tarefa, ações de fiscalização e de Inteligência, ações de capacitação, compartilhamento de informações e métodos –, o grupo optou pela celebração de acordos de cooperação para compartilhamento de informação entre aqueles colaboradores que ainda não tivessem celebrado instrumento para tanto. Para os demais, com acordos de cooperação vigentes, as informações serão compartilhadas com fundamento nesses documentos.

Para discussão dos termos dos acordos de cooperação a serem celebrados, utilizou-se como parâmetro a minuta-padrão adotada pelo TCU. Foi ressaltada pelo grupo a necessidade de se observar, em cada caso, as autorizações para troca de informações previstas em normativos internos, o sigilo aplicável a dados e documentos, eventuais responsabilidades financeiras dos partícipes, etc.

O grupo decidiu, ainda, realizar reuniões periódicas semestrais para compartilhar informações sobre planejamento das ações e trabalhos em andamento, sendo a primeira para 7/3/2018. Nessas reuniões podem ser organizadas palestras de especialistas em temas de risco e relevância na área da saúde, a fim de ampliar o conhecimento de todos.

Ficou decidido, também, a criação de grupo em aplicativo de troca de mensagens, com a participação dos representantes dos órgãos e entidades colaboradoras, para agilizar e simplificar a comunicação, esclarecer dúvidas e fomentar o debate. Reuniões e criação de grupos para discussão de outros temas e subtemas da área da saúde podem ser acordados por meio do aplicativo.

A depender das informações trocadas por meio do aplicativo, o grupo previu a possibilidade de realizar reunião em novembro de 2017, ainda sem data definida.

Resultados

R1. Criação de grupo temático sobre o setor da saúde (considerado setor de risco) para troca de informações e articulação de diferentes órgãos. O grupo se reunirá presencialmente, com previsão de primeiro encontro em 07/03/2018, e fará uso de ferramentas digitais de troca de mensagens. O TCU elaborará Plano de Ação a ser encaminhado à Secretaria Executiva da ENCCLA; e

R2. Avaliação da necessidade de assinatura de acordos de cooperação entre os colaboradores que ainda não possuem esse instrumento celebrado.

AÇÃO 6/2017

Consolidar propostas de prevenção à prática da corrupção fomentando a integridade social e a educação para a cidadania.

Coordenador: CNMP e SEGOV/PR (adjunto)

Colaboradores presentes: AGU, AJUFE, ATRICON, BB, BNDES, CAIXA, CASA CIVIL RS, CGU, CJF, COAF, CONACI, FEBRABAN, MD, MPF, MP/PI, MPT, RFB e TCU

Reuniões realizadas: 7

Produtos esperados:

1. Diretrizes definidas por meio de experiências nacionais e internacionais para a formação de cidadão ético e participativo;
2. Banco de boas práticas e iniciativas referentes a esse tema, disponibilizado em plataforma digital acessível a qualquer cidadão; e
3. Programa de educação cidadã que reúna práticas de educação que tenham tido bons resultados, oferecendo-as aos ambientes com maior pertinência.

Desenvolvimento da Ação

Inicialmente foi aprovada proposta para criar um Programa que contivesse uma campanha e um chamamento público. Submetido para aprovação, o desenho além da sugestão de certificação e selo ENCCLA, foram aprovados.

Em seguida, apresentou-se a minuta do edital (incluindo certificação e selo ENCCLA), bem como cronograma de execução dos trabalhos e a proposta de criação de 3 (três) subgrupos de trabalho no âmbito da Ação, que posteriormente acrescido de um outro grupo de trabalho, assim divididos:

- GT 1 . Responsável pelo edital;
- GT 2. Responsável pelo fundo;
- GT 3. Responsável pela articulação da campanha de prevenção primária da corrupção; e
- GT 4. Responsável pelo arranjo de governança.

Houve apresentação pela Caixa Econômica Federal (CEF) sobre Fundos de Governo, por se tratar de uma possibilidade levantada pela Ação para a sustentabilidade do Programa.

Sobre a campanha publicitária, foi proposto que o CNMP fosse o administrador da campanha, a fim de que se dê o formalismo e responsabilização necessários a uma campanha de governo. Ponderou-se que, nesse caso, talvez seja importante que o material da campanha não incluía logotipos institucionais.

Uma parceria importante foi com a Câmara dos Deputados e do Laboratório Hacker, que ajudaram com soluções para o ambiente virtual do Programa. A princípio, criou-se o arranjo para

sustentar a seleção das propostas no portal desafio.leg.br. Acertou-se também que a página estática da campanha ficará hospedada em ambiente da CGU. Finalmente, decidiu-se por sugestão da CGU a adoção da URL "www.todosjuntoscontra corrupcao.gov.br" por já estar desenvolvida.

Houve a sugestão de se apresentar para o GGI a proposta de ter um momento na Plenária da ENCCLA, ao final do ano, para rodada de apresentação dos projetos que irão compor o Banco de Propostas.

Foram definidas três frentes do projeto da Ação (campanha publicitária, banco de propostas e rede colaborativa). O passo seguinte foi a montagem e compartilhamento do kit para divulgação da campanha (ppt, peças da campanha, documentação de adesão, release) – enviado a todos os parceiros e também disponibilizado no site.

Realizado evento de lançamento da campanha "Todos Juntos Contra a Corrupção" no dia 12 de setembro de 2017. Foi reunida a imprensa e convidados para um lançamento do Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção - PNPPC.

Criou-se e explicou-se a metodologia de julgamento das propostas.

Resultados

R1. Realização da Campanha "Todos Juntos Contra Corrupção", que pretende suscitar o debate sobre a prevenção à corrupção, além de fomentar iniciativas e projetos dentro do contexto educacional, social e organizacional;

R2. Seleção de propostas em chamamento público para alimentar banco de propostas que divulgará as iniciativas selecionadas e certificará as melhores dentre elas com um Selo "Pro-Integro"; e

R3. Criação do Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção (PNPPC), que sustentará todas as iniciativas em torno de três pilares: (i) Campanha "Todos Juntos Contra a Corrupção"; (ii) Banco de Proposta; (iii) Rede Colaborativa; d) Rede entre estado, academia, mercado e sociedade civil para apoiar o PNPPC e para aplicar, replicar e ampliar os projetos do Banco de Propostas.

Observações

- Proposta de continuidade mediante nova Ação em 2018.

- A coordenação da Ação 6 pretende monitorar as adesões à campanha até a nova constituição de Ação em 2018 de continuidade do PNPPC.

- Recomenda-se que a CGU e o CNMP acompanhem os desdobramentos do PNPPC.

AÇÃO 7/2017

Ampliar o compartilhamento de dados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Coordenador: Rede-Lab/DRCI

Colaboradores presentes: ABIN, ADPF, AGU, AMPCON, ANPR, BCB, CADE, CGU, CNMP, COAF, CONACI, CONCPC, CVM, DREI/SEMPE/MDIC, GNCOC, INSS, MPF, MPM, MPT, MP/GO, MP/MA, MP/MS, MP/PR, MP/RJ, MP/RN, MP/RS, MP/SC, MP/SP, PC/MA, PC/RS, PC/SC, PC/SP, PF, PGE/RS, PG/DF, PGFN, PREVIC, REDE NACIONAL DE CONTROLE, RFB, SECONT/ES, SENAD/MJSP, SENASP/MJSP, SPREV/MF, STI/MP, SUSEP, TCU e TSE

Reuniões realizadas: 7

Produtos esperados:

1. Padrões para o intercâmbio de informações;
2. Modelos de instrumento de cooperação; e
3. Instrumentos de cooperação assinados.

Desenvolvimento da Ação

A Ação contou com 52 órgãos inscritos. O grande número de participantes demonstrou, por um lado, como o compartilhamento de dados entre órgãos de Controle, Investigação e Persecução Criminal é de suma importância para a consecução de seus objetivos; por outro, que o acesso a dados continua a ser obstáculo a ser enfrentado por esses órgãos no desempenho de suas competências institucionais.

Produto extra proposto para a Ação 7, que seria uma unidade capaz de centralizar bases de dados a ser implementada em Brasília, com formação de grupo de trabalho ou equivalente, para composição de Acordo para liberação de equipe inicial pelos órgãos, não conseguiu atrair interessados entre os órgãos participantes.

Houve a subdivisão dos participantes da Ação em dois subgrupos – Técnico e Jurídico – a fim de otimizar o andamento dos trabalhos, considerando o grande número de interessados e a diversidade dos produtos pretendidos. O grupo Jurídico para proceder um levantamento de instrumentos de cooperação existentes e realizar um diagnóstico quanto a viabilidade de compartilhamento de dados entre os diferentes entes da Federação. O grupo Técnico com a missão de tratar dos requisitos (padrões) técnicos para o compartilhamento de dados, das bases presentes em produto de Ação anterior (Catálogo da Ação 8/2016).

Posteriormente, foi definida a sistemática de reuniões intermediárias, com presença da Coordenação da Ação e dos grupos Técnico e Jurídico, a fim de possibilitar as necessárias discussões para que nas reuniões “gerais” da Ação os trabalhos fossem mais dinâmicos, por conta do grande número de participantes.

No Grupo Técnico foi identificado que um eventual padrão técnico a ser definido não se constituía em obstáculo ao compartilhamento de dados, e que a tecnologia atual permitia contornar

com simplicidade esse tipo de exigência. Assim, o mencionado grupo se dedicou a proposta de alteração do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. A missão principal foi incluir a possibilidade de compartilhamento de dados com os órgãos de outras esferas, conforme posicionamento dos diversos órgãos estaduais participantes da Ação.

O Grupo Jurídico identificou a existência de diversos modelos de acordos exitosos tendo como objeto o compartilhamento de dados entre órgãos de diferentes perfis. Nessa linha, a maioria entendeu que, mais importante do que criar um novo modelo, seria a disponibilização desses modelos exitosos aos órgãos interessados e, em complemento, um novo produto: consulta jurídica que pudesse esclarecer aspectos do Decreto nº 8.789/2016, de modo a uniformizar procedimentos administrativos na Administração Pública, tendo como resultado maior efetividade no compartilhamento previsto no mencionado instrumento.

Na Terceira Reunião da Ação, após relato sobre o andamento das reuniões dos subgrupos, passaram a constar como produtos da Ação: I) Consulta Jurídica quanto a aspectos do Decreto nº 8.789/16; b) Proposta de alteração do Decreto nº 8.789/2016; e c) Modelos de Acordos, acompanhados de texto auxiliar.

Após uma rodada de reuniões dos grupos Técnico e Jurídico, foram realizados debates sobre os produtos 1 e 2. Nessa reunião, a Coordenação da Ação solicitou que os colaboradores testassem os canais disponíveis para pedidos de compartilhamento de dados e reportassem suas tentativas à coordenação da Ação. Como encaminhamento dessa discussão, o CONACI encaminhou Ofício nº 042/2017/PRES/CONACI ao Secretário Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) com solicitação de acesso aos dados da Declaração de Operações Imobiliárias, da Secretaria da Receita Federal do Brasil. O objetivo dessa solicitação, de acordo com o CONACI, era testar: (i) a rotina prevista na IN que coloca a STI como intermediária do processo; (ii) a possibilidade de o órgão que receber os dados repassá-los a outros de mesmo perfil, previamente autorizado; (iii) a liberação pela SRF de dados antes considerados protegidos por sigilo fiscal. A mencionada solicitação não foi atendida até a entrega final do produto da Ação 7.

Com grande número de órgãos participando ativamente das discussões sobre as minutas, foram avaliados a Minuta do Produto 3 (Modelos de Acordos, acompanhados de texto auxiliar) e Produto 2 (Proposta de alteração do Decreto nº 8.789/2016). Posteriormente, foi finalizada a versão final do Produto 1 (Consulta Jurídica quanto a aspectos do Decreto nº 8.789/16).

Em reunião seguinte, foi anunciado o posicionamento contrário da RFB em relação à proposta de alteração do Decreto nº 8.789/16. Conforme posicionamento dos órgãos presentes, decidiu-se pela não-formalização da proposta de alteração do Decreto; porém, permanecerão como memória desta Ação 7 tanto a minuta final da proposta, aprovada por todos, à exceção da RFB (única a se manifestar contrariamente), como também Nota Técnica encaminhada pela RFB em que fundamenta seu posicionamento.

Visando a consecução dos objetivos da Ação 7, foram realizadas apresentações pelo Ministério do Planejamento (sobre o Governo Eletrônico e outros projetos na seara do compartilhamento de dados sob a visão daquele Ministério), pela Secretaria de Grandes Eventos (sobre o trabalho de compartilhamento realizado por aquela Secretaria durante a Copa do Mundo e Olimpíadas, recentemente realizados no País) e, também, pelo TCU (sobre o projeto LAB-Contas, iniciativa daquele Tribunal no sentido de integrar e compartilhar bases de interesse de seus órgãos parceiros).

Resultados

R1. Consulta jurídica sobre aspectos do Decreto nº 8.789/16, que trata de compartilhamento de dados na Administração Pública Federal, com vistas a facilitar sua implementação;

R2. Discussão acerca da possibilidade de alteração no Decreto n.º 8.789/16, não sendo encaminhada a proposta final por falta de consenso; e

R3. Divulgação de modelos de solicitação de compartilhamento de dados, juntamente com texto auxiliar, contextualizando sobre os modelos distribuídos e, também, informando sobre as etapas do procedimento atualmente previsto para o compartilhamento de dados previsto pelo Decreto n.º 8.789/2016.

AÇÃO 8/2017

Elaborar diagnóstico sobre a atual conjuntura da utilização de moedas virtuais e meios de pagamento eletrônico.

Coordenador: BCB

Colaboradores presentes: ABIN, AJUFE, BB, BNDES, CAIXA, CGU, CNMP, COAF, CVM, FEBRABAN, GSI/PR, MPF, MPSP, MRE, PF, PGFN, RFB, SUSEP, SEGES/MP e TCU

Reuniões realizadas: 6

Produtos esperados:

1. Manual contendo delimitação conceitual da moeda virtual;
2. Levantamento de tipologias de lavagem de dinheiro e corrupção mediante o uso de moedas virtuais e meios de pagamentos eletrônicos; e
3. Realização de um seminário para debate e difusão de conhecimento.

Desenvolvimento da Ação

Inicialmente foi realizada apresentação pelo coordenador para o nivelamento dos principais temas afetos à questão das moedas virtuais, seguido de apresentações por parte dos colaboradores de suas experiências na temática de moedas virtuais e compartilhamento de tipologias encontradas em seus âmbitos de atuação.

Houve apresentações (BB, Febraban, COAF, CVM, PF e MPF), seguidas de debate do tema e compartilhamento de impressões pelo grupo, permitindo a elaboração do Glossário e do Relatório de Tipologias.

I. Apresentações

A. Apresentações de Nivelamento

Conduzidas pelo BCB, as apresentações de nivelamento tiveram como objetivo dar um contexto geral sobre a temática, com três enfoques principais: conceitos gerais, aspectos tecnológicos e mercado de câmbio/experiências internacionais.

Foram apresentadas algumas definições relativas a meios de pagamento tradicionais e sobre as moedas virtuais, além de informações sobre Arranjos e Instituições de Pagamento (definições na Lei, papéis desempenhados, fluxos de operação). Ademais, foram apresentados pontos de atenção importantes sobre as moedas virtuais, incluindo questões atinentes à LD/FT.

No que se refere aos aspectos tecnológicos, o foco da apresentação/discussão foi sobre criptomoedas (com o exemplo do Bitcoin) e da tecnologia que está por trás de muitas delas, a chamada *Distributed Ledger Technology* (DLT). Além de apresentar as principais características dessas tecnologias, foram discutidas questões afetas a LD/FT, incluindo possibilidades de uso para prevenir e combater esses crimes.

Finalmente, foram apresentadas questões relativas à regulamentação cambial no Brasil, modelos tradicionais e inovadores de transferências internacionais, bem como foram discutidas experiências regulatórias internacionais, tendo-se concluído que não há uma indicação jurídica homogênea para tratar o fenômeno das moedas virtuais.

As principais conclusões dos debates ocorridos no âmbito das apresentações estão, direta ou indiretamente, retratadas no Glossário e no Relatório de Tipologias.

B. Apresentações sobre Experiências e Tipologias

As apresentações realizadas permitiram debater as experiências que os órgãos participantes vêm vivenciando em questões direta ou indiretamente associadas ao tema “Moeda Virtual” em seus respectivos campos de atuação. Foi possível observar os principais riscos associados às moedas virtuais considerando suas características intrínsecas e o modo pela qual vêm sendo utilizadas, bem como mapear algumas dificuldades que são enfrentadas por diversos países no endereçamento das situações de utilização dessas moedas para o cometimento de crimes.

O debate, acrescido de um levantamento feito por alguns dos órgãos participantes, também possibilitou o levantamento de tipologias já mapeadas e outras potenciais, permitindo entender de forma prática e palpável situações que já estão sendo ou que poderão vir a ser vivenciadas no Brasil, com a identificação de sinais de alerta relativos a essas situações, levando ao início de um debate de formas de prevenção e combate a esses crimes que podem e devem ser desenvolvidas.

As principais conclusões desses debates serviram de base para a elaboração do Relatório de Tipologias.

II. Workshop

Foi organizado pelo DRCI, com coordenação técnica do BCB, o Workshop “Moedas Virtuais e Meios Eletrônicos de Pagamento”. O evento, aberto a todos os órgãos da Enccla, que contou com mais de 70 pessoas de 20 diferentes organizações, foi realizado no dia 21 de setembro de 2017, no Auditório Tancredo Neves do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e foi organizado em três sessões:

Moedas Virtuais - Novos Negócios, Novas Tecnologias;
Moedas Virtuais - Novo Ambiente Regulatório; e
Moedas Virtuais - Crimes, Fraudes e Ações de Prevenção.

As sessões contaram com a presença de painelistas nacionais e internacionais, com tempo para perguntas e respostas ao final de cada uma delas, servindo como instrumento de divulgação do tema e ambiente de discussão e aprofundamento de questões levantadas durante as reuniões da Ação 08.

Resultados

R1. Glossário com termos relacionados a Moedas Virtuais;

R2. Levantamento de tipologias de lavagem de dinheiro e corrupção mediante o uso de moedas virtuais e meios de pagamentos eletrônicos; e

R3. Workshop sobre utilização de moedas virtuais.

AÇÃO 9/2017

Criar instrumentos que façam avançar a cooperação jurídica internacional, permitindo a formação de equipes conjuntas de investigação transnacional nas áreas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Coordenadores: DRCI, PF (adjunto) e MPF (adjunto)

Colaboradores presentes: ABIN, AGU, AJUFE, AMB, CGU, CNMP, COAF, CVM, GNCOG, MRE, RFB e SENASP/MJSP

Reuniões realizadas: 6

Produtos esperados:

1. Estudo comparado do instituto e seu diagnóstico;
2. Proposta de protocolo de atuação conjunta; e
3. Estudo acerca da necessidade da regulamentação específica a respeito do instituto.

Desenvolvimento da Ação

Inicialmente, foi realizada pesquisa sobre a existência e regulamentação e estudo comparativo sobre o instituto das Equipes Conjuntas de Investigação pelo mundo. Após discussões e com base no material colhido no estudo, os participantes entenderam fundamental a elaboração de um anteprojeto de normatização brasileira para o tema, a fim de conferir maior segurança jurídica na criação e funcionamento de ECI entre Brasil e Estados estrangeiros.

Foi elaborada proposta inicial de texto para a normatização do assunto, a qual foi encaminhada a todos participantes para debates, sugestões e comentários. Houve necessidade de realização de reunião extraordinária para superar divergências pontuais no texto trabalhado. Finalmente, a proposta foi ajustada e chegou-se ao texto de consenso.

Além da proposta de normatização interna, houve deliberação pela conveniência em acelerar os trâmites internos no Brasil para internalização do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, de 2010 e Convenção para a Cooperação entre os Estados membros da Conferência de Ministros de Justiça dos Países Ibero-americanos (COMJIB) em matéria de Equipes de Investigação Conjunta, de 2013.

Em relação ao Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, foi possível adotar providências no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública para o avanço dos procedimentos de sua internalização, sendo expedida a Mensagem nº 185/17 do Poder Executivo (AV 220/2017) para o Congresso Nacional, visando à elaboração do Decreto Legislativo de ratificação do Acordo. Em resposta, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul convocou Audiência Pública no Congresso Nacional, ocasião em que houve debate sobre o tema, com participação de representantes do DRCI, PGR e PF. Como resultado, o Deputado Celso Russomano, responsável pelo tema, deliberou em dar andamento ao Decreto Legislativo de ratificação do referido acordo.

Sobre o mesmo tema, no âmbito da CXXXV Reunião da Comissão Técnica da Reunião de Ministros da Justiça do MERCOSUL e Estados Associados foi possível abordar o tema sobre Equipes Conjuntas de Investigação, instando os demais países-membros também a avançar com relação a este assunto.

Além das medidas voltadas à implementação de nova legislação a respeito do tema das ECI, foram também discutidas as possibilidades de utilização das previsões contidas na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (art.19), Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (art. 49), Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (art.9.1.c), sobre o tema "Equipes Conjuntas de Investigação" que, apesar de não tratarem detalhadamente sobre seu funcionamento, preveem a possibilidade de sua criação.

Em resposta à consulta feita ao Ministério das Relações Exteriores, foi observado que o Brasil não tem histórico de assinatura de ajustes complementares ancorados em instrumentos multilaterais. Por outro lado, embora os textos dessas convenções prevejam a possibilidade de ajustes diretos, com base nas citadas convenções, não se verifica como, na prática, implementar a cooperação bilateral sem a assinatura de um documento bilateral entre os países. Foi apontado que as convenções parecem seguir a forma tradicional, ao indicar que as partes deverão assinar um documento bilateral ou multilateral específico caso a caso, com a condição de que a soberania dos Estados deverá ser respeitada na implementação das equipes conjuntas. Além disso, também deve-se levar em conta a capacidade jurídica de Direito Internacional Público, ou seja, quem pode celebrar acordos em nome da República Federativa do Brasil.

Desta forma, levando em conta também esse entendimento, pode ser possível fundamentar nessas convenções a criação de uma ECI, desde que no documento a ser firmado haja previsões que se adequem às práticas de cooperação jurídica prevista em acordos já em vigor, especialmente no que tange à tramitação das provas, em virtude da inexistência de legislação expressa que autorize procedimentos diversos.

Com base nos acordos bilaterais já existentes entre Brasil e outros Estados que versam sobre cooperação jurídica internacional em matéria penal, especialmente naqueles que admitam medidas de aprofundamento de outras formas de colaboração compatíveis com os objetivos da cooperação jurídica e aceitáveis pelos ordenamento jurídico dos países, visualiza-se a possibilidade de elaboração de ajustes complementares que venham dispor sobre a forma e limites de atuação das ECIs, os órgãos dos Estados partes do acordo encarregados de sua execução e indicar o tipo de documento que deverá ser assinado pelos referidos órgãos executores para o seu funcionamento. Isso porque, conforme manifestação do MRE, a prática tem sido, até então, a de fundamentar ajustes complementares em tratados bilaterais já em vigor entre os países.

Desta forma, pode ser possível fundamentar nesses acordos bilaterais a criação de uma ECI, desde que no documento a ser firmado haja previsões que se adequem às práticas de cooperação jurídica prevista em acordos já em vigor, especialmente no que tange à tramitação das provas, em virtude da inexistência de legislação expressa que autorize procedimentos diversos.

Resultados

R1. Anteprojeto de normatização nacional sobre Equipes Conjuntas de Investigação;

R2. Avanços no procedimento de internalização legislativa do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, de 2010; e

R3. Posicionamento favorável acerca da possibilidade de criação e funcionamento de uma ECI no Brasil com base nas Convenções da ONU estudadas e também com base nos Acordos Bilaterais já existentes entre Brasil e outros Estados que versam sobre cooperação jurídica internacional em matéria penal, desde que no documento a ser firmado haja previsões que se adequem às práticas de cooperação jurídica prevista em acordos já em vigor.

AÇÃO 10/2017

Elaborar propostas de implementação de medidas que auxiliem na prevenção de crimes praticados mediante utilização de documentos falsos ou interpostas pessoas.

Coordenadores: SPREV/MF e MPF (adjunto)

Colaboradores presentes: AMPCON, ANAPE, ANPR, BB, BCB, CAIXA, CGU, CNMP, COAF, CVM, DREI/SEMPE/MDIC, FEBRABAN, INSS, MD, MP/MA, MP/MS, PF, RFB e TSE

Reuniões realizadas: 4

Produtos esperados:

1. Implementação do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) nos estados em que essa providência ainda não tenha sido adotada, e aprimoramento naqueles estados em que já foi implementado;
2. Proposta de aprimoramento normativo do sistema de concessão do registro tardio de nascimento; e
3. Oferta de treinamento no PNLD para órgãos da ENCCLA e da Previdência sobre identificação e prevenção de fraude documental como meio de cometimento dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

Desenvolvimento da Ação

Inicialmente, discutiu-se o atual estágio de implementação do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) e a realidade dos cartórios.

Diante da relevância do papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foram debatidos os Provimentos n.º 46 e 28 do CNJ, que tratam, respectivamente, das Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC) e do registro tardio de nascimento por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e os seus reflexos para a implantação do SIRC e para a ocorrência de registros tardios de nascimento ideologicamente falsos.

Foi debatida ainda a Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017, que dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN), ferramenta fundamental na prevenção a fraudes envolvendo a utilização de documentos de identidade materialmente e ideologicamente falsos.

Encaminhou-se ao CNJ Pedidos de Providências, solicitando a revisão dos Provimentos n.º 46 e 28 do CNJ. A revisão tem o objetivo de respaldar o envio das informações para o SIRC pelos cartórios e de fortalecer mecanismos de prevenção à falsidade ideológica no registro civil tardio.

Quanto à oferta de treinamento no PNLD sobre fraude documental, foi definida a proposta básica do treinamento para 100 participantes, nas dependências da Caixa. O evento foi realizado em 31 de outubro de 2017 e tratou dos impactos da fraude documental, do seu combate e de boas práticas na prevenção do problema.

Resultados

R1. Encaminhamento de sugestões e pedido de providências ao CNJ sobre: (i) implementação do SIRC; (ii) mecanismos de segurança adotados pelas serventias extrajudiciais no registro tardio

das declarações de nascimento. A ENCCLA acompanhará esses pedidos de providência ao CNJ, bem como a efetiva implantação do SIRC, em articulação com SPREV/MF, Dataprev e INSS, e a implantação da Identidade Civil Nacional (Lei nº 13.444/2017), junto ao TSE; e

R2. Curso avançado, realizado em 31 de outubro de 2017, no âmbito do (PNLD), sobre “Boas práticas de combate à fraude documental”. Diante da importância do assunto, a ENCCLA incluirá de forma permanente no PNLD o tema da prevenção à fraude documental.

AÇÃO 11/2017

Avançar na integração de estratégias e dos métodos operacionais dos órgãos de Estado de controle visando fortalecer o combate à criminalidade organizada.

Coordenadores: MPF e PF

Colaboradores presentes: AJUFE, AMPCON, CADE, CGU, CNMP, COAF, CONACI, CONCPC, FEBRABAN, MP/MA, MP/MS, MP/RJ, MP/RN, MP/RS, MRE, PC/RS, PC/SC, PC/SP, PGFN, REDE NACIONAL DE CONTROLE, RFB, SENASP/MJSP e TCU

Reuniões realizadas: 4 com todos os participantes, 2 com participantes do grupo-piloto

Produtos esperados:

1. Criação de grupo permanente de integração estratégica.

Desenvolvimento da Ação

Ao longo da Ação 7/2016, observou-se que a persecução penal implica o exercício de discricionariedade por parte das autoridades, pois elas são obrigadas a definir estratégias e a fazer escolhas, já que não há recursos para combater e perseguir todos os crimes praticados. Foi também verificado que tal discricionariedade está atualmente submetida a critérios estabelecidos e sindicados pelos órgãos de Estado envolvidos na persecução penal, mas que esses critérios podem ser objeto de aperfeiçoamento e de deliberação integrada entre os referidos órgãos.

Além disso, como discutido na XIV Plenária da ENCCLA, em Natal, em 2016, os órgãos de Estado envolvidos na persecução penal se ressentem, há muitos anos, da falta de maior integração interinstitucional estratégica, sendo essa uma deficiência do nosso sistema, sobre a qual grande parte das autoridades concordam. Foi, assim, aprovada a Ação 11/2017, prevendo como produto, a ser entregue ao final de 2017, a criação de um grupo permanente de integração interinstitucional estratégica.

As discussões ocorridas entre os participantes da Ação 11/2017, ao longo do ano, incluíram estudos sobre modelos existentes em outros países, em particular o Reino Unido e a França. Isso porque o MPF, coordenador da ação juntamente com a PF, pôde perceber, nas interações que teve com autoridades de outros países, que Reino Unido e França têm métodos de integração entre os órgãos envolvidos na persecução que podem ser considerados como boas práticas. Foi observado também que esses métodos incluem reuniões periódicas, e que cada um dos países adota um modelo quanto à formalização da integração: o Reino Unido tem um Memorando de Entendimento; a França realiza reuniões de maneira informal. Os dois métodos foram estudados, sendo a Memorando de Entendimento do Reino Unido compartilhado com os participantes da Ação 11/2017, e uma visita de membros do Ministério Público francês à Procuradoria Geral da República (08/05/2017), na qual a referida prática de reuniões periódicas foi relatada, igualmente compartilhada.

Foi criado grupo-piloto de integração interinstitucional estratégica, para avançar na integração interinstitucional estratégica e verificar, a partir do funcionamento do grupo, aspectos funcionais e disfuncionais, a serem considerados na elaboração do produto final da ação.

As conclusões dos participantes da Ação 11/2017 foram no sentido de que seria conveniente criar um grupo permanente informal, que, no entanto, assegurasse a realização de reuniões periódicas.

Resultado

R1. Criação de grupo permanente de integração interinstitucional estratégica, que atuará sob os auspícios da ENCCLA e necessariamente associado às suas finalidades. A governança e o desenho de atuação desse grupo ainda serão objeto de reflexão e detalhamento. A implementação ocorrerá a partir de janeiro/2018.