



# **e**NCCLA 2023

**Estratégia Nacional de Combate à  
Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**

DEPARTAMENTO DE  
RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E  
COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

SECRETARIA NACIONAL DE  
JUSTIÇA

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
E SEGURANÇA PÚBLICA





# **e**NCCLA 2023

**Estratégia Nacional de Combate à  
Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**



341.554

E56 Enccla 2023 : Estratégia Nacional de |Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro / Ministério da Justiça e Segurança Pública. -- Brasília : Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, 2022.

64 p.

ISBN físico 978-65-87762-22-7

ISBN digital 978-65-87762-21-0

1. Corrupção, combate, Brasil – 2. Lavagem de dinheiro, Brasil – 3. Crime econômico, Brasil - I. Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. III. Título.

CDD



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	5
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – MJSP .....	7
SECRETARIA-EXECUTIVA DA ENCCLA.....	9
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU.....	13
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA – ABIN .....	17
BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB.....	20
COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM.....	22
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE .....	25
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL – CJF .....	27
CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF .....	29
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU.....	33
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE.....	36
MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA – MTP .....	39
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF .....	41
POLÍCIA FEDERAL – PF .....	44
SECRETARIA DE GESTÃO – SEGES/ME.....	47
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS – SENAD/MJSP.....	52
SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP .....	56
SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – PREVIC .....	59
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU.....	62

# APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que esta Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, apresenta esta publicação comemorativa dos 20 anos da Enccla – a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

Desde a sua criação, em 2003, a Coordenação e a Secretaria Executiva da Enccla são exercidas pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI, da Secretaria Nacional de Justiça. Com a colaboração de todos os parceiros através dos anos, a Estratégia cresceu, amadureceu e se solidificou como a principal rede de articulação para o debate e discussões para formulação de ações, projetos e políticas públicas dentro da sua área temática.

Ao longo destas duas décadas foram produzidas mais de 350 ações, cujos produtos e resultados entregues foram decisivos para o aprimoramento da estrutura brasileira de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao crime organizado.

Portanto, é motivo de muita honra apresentar esta publicação como um dos marcos importantes desta caminhada no enfrentamento do crime.

Dois objetivos nos inspiram para o presente trabalho: informar a sociedade brasileira sobre os esforços empreendidos por todos e, também, colaborar para a construção da memória institucional deste trabalho articulado, que conjuga esforços de milhares de pessoas e dezenas de instituições públicas do país.

Para que o leitor possa formular uma ideia acerca do tamanho e densidade da Enccla, separamos alguns números dos anos mais recentes que refletem as atividades e participações nos grupos de trabalho, Gabinete de Gestão Integrada (GGI) e Plenária da Estratégia e que conferem um pouco da dimensão deste ambiente de articulação institucional:

TOTAL de representantes indicados	
2022	485
2021	516
2020	476
2019	528
2018	537
2017	431
2016	407

TOTAL de reuniões realizadas	
2022	63
2021	83
2020	68
2019	91
2018	71
2017	71
2016	88

Ainda na linha de demonstrar a densidade da Enccla, outro ponto que merece destaque se refere ao reconhecimento de importantes organismos internacionais que percebem a Estratégia brasileira como uma excelente prática no enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro, muitas vezes sendo buscada como modelo de atuação. Apenas para citar os últimos anos, a Enccla foi convidada a apresentar aspectos de sua estrutura e metodologia de trabalho em reuniões de importantes foros internacionais:

- **2018** – Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC/OEA);
- **2019** – Conferência dos Estados-Parte da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (COSP/UNODC);
- **2020 e 2022** – Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20 (ACWG/G20);
- **2022** – Visita *in situ* dos avaliadores do UNODC sobre a implementação da UNCAC pelo Brasil.
- **2022** – Comitiva do escritório do UNODC de Moçambique – tratativas para que a Enccla possa servir de modelo à Estratégia que está sendo gestada naquele país.

Relatar todos os resultados obtidos pela Estratégia, desde a sua criação em 2003, seria uma tarefa impossível. Entretanto, é de grande valia que o cidadão brasileiro tenha conhecimento, ao menos em linhas gerais, do

que foi realizado ao longo destas duas décadas. Sopesando esse contexto, a Secretaria Executiva da Enccla convidou os órgãos públicos que integram o Gabinete de Gestão Integrada (GGI) da Estratégia para que apresentassem suas experiências e histórias sobre aspectos importantes da Enccla que tenham sido vivenciados por essas instituições e que tenham impactado positivamente no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

O GGI/Enccla consiste no grupo de cerca de duas dezenas de órgãos públicos, que exerce funções administrativas e de gerenciamento da Estratégia. Essas instituições, portanto, possuem larga experiência não só no desenvolvimento das ações da Enccla, mas também em tudo o que envolve os aspectos estruturais e administrativos dessa rede de articulação.

Nesta publicação comemorativa dos 20 anos da Enccla, o leitor será brindado com pequenos registros da história, descrevendo detalhes dos trabalhos de algumas ações, informando como a continuidade de algumas delas foram determinantes para auxiliar o país em diversos aspectos e, ainda, trazendo curiosidades sobre o contexto de criação da Estratégia no ano de 2003.

Acreditamos que os textos ora apresentados fornecerão ao leitor uma boa noção de alguns importantes desafios enfrentados ao longo destes 20 anos.

Desejamos uma boa leitura!

**Secretaria Nacional de Justiça**  
– SENAJUS/MJSP

# MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – MJSP



Em novembro de 2022, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla celebra a sua vigésima edição. São vinte anos de articulação institucional no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Também no ano de 2022, o Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP comemora o bicentenário de sua criação, sendo a pasta mais antiga do Poder Executivo, criada em julho de 1822, por ato do Imperador Dom Pedro I.

Mas o que significa para um país ter uma Estratégia para combater a corrupção e a lavagem de dinheiro?

As datas comemorativas sempre trazem consigo a ideia de ciclos e de um balanço entre o que foi feito no passado, a situação atual e o que se espera para o futuro, para o novo ciclo que se inicia. Quando as datas comemorativas estão em múltiplos de dez, ou mesmo de cem, como é o caso da Enccla e do MJSP, a profundidade da reflexão sobre os ciclos se revela ainda mais especialmente importante.

**Portanto, a coincidência entre os 20 anos da Enccla e os 200 anos do MJSP nos abre a oportunidade ímpar para refletirmos sobre o futuro que queremos construir na Justiça e na Segurança Pública deste país.**

Em um país continental como o Brasil, onde também há grande multiplicidade de órgãos públicos realizando funções variadas, abrangendo as diversas esferas federativas, o MJSP exerce uma clara função integradora – seja entre os diversos órgãos, seja entre os diversos Poderes e entre as diversas esferas federativas.

É justamente no contexto dessas atribuições integradoras que o MJSP, há 20 anos, exerce a coordenação da Enccla, no papel de Secretaria Executiva da Estratégia, promovendo o engajamento necessário de diversos órgãos públicos, dos três Poderes, de variadas esferas federativas, para que os trabalhos possam fluir e alcançar resultados em benefício do Brasil.

A coordenação da Estratégia é realizada de forma integrada, pois está absolutamente fundada na participação dos demais órgãos públicos membros da Enccla.

No organograma administrativo, desde a sua criação, a Secretaria Executiva da Enccla é exercida pela Coordenação-Geral de Articulação Institucional, do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça, do MJSP.

A Enccla consiste exatamente no espaço de articulação institucional por excelência, para tratar dos temas prioritários do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, trazendo soluções e possíveis aprimoramentos de políticas públicas. É o ambiente que congrega os principais órgãos públicos e entidades que desempenham atuação direta nessas temáticas e promove o diálogo, a troca de ideias e os estudos técnicos multi-institucionais, a fim de propiciar melhorias no arcabouço normativo e estrutural brasileiro, para que o país possa sempre aumentar a sua capacidade de enfrentamento desses crimes tão perniciosos ao tecido social.

No ambiente de discussões da Enccla, é desenvolvida a aproximação entre especialistas de variadas instituições, com bagagens profissionais distintas e pontos de vista institucionais também diversos, em busca de soluções para problemas comuns, gerando insumos de aprimoramento das políticas públicas de Estado e das políticas públicas internas de cada órgão. Também é na Enccla que se reúnem os dirigentes máximos desses órgãos públicos brasileiros para firmarem posições consensuais sobre certos rumos do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, funcionando como um propulsor do engajamento para que as melhorias discutidas sejam de fato implementadas.

Absolutamente tudo na Enccla é fruto de articulação institucional, desde as escolhas das ações a serem trabalhadas a cada ano, passando pela composição dos grupos de trabalho e da escolha dos órgãos públicos ou entidades que serão coordenadores de cada grupo, até chegar à aprovação final dos resultados obtidos.

Também merece destaque a participação de Organizações da Sociedade Civil na Enccla, seja na formulação de propostas, seja na participação efetiva em grupos de trabalho das ações.

Por fim, um espaço de especial atenção deve ser dado à transparência do trabalho da Enccla ao longo de 20 anos de atividade. Nesse período, foram desenvolvidas mais de 350 ações na Enccla e todas elas podem ser conferidas no sítio eletrônico da Estratégia, inclusive de forma agregada com todos os órgãos públicos e entidades que participaram do desenvolvimento de cada ação e dos principais resultados alcançados.

Exercer a Secretaria Executiva desta Estratégia é um papel que o MJSP, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, desempenha com muita honra e responsabilidade, já que em suas mãos está amparada a esperança de que o país siga firme no enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro.

Que o futuro da Enccla seja tão engajador quanto o foram seus primeiros 20 anos, que a força da articulação institucional e da integração siga firme nesta trajetória de sucesso, e que isso tudo se reflita na diminuição da criminalidade, para que a sociedade brasileira possa viver num ambiente seguro e recupere totalmente o espaço que é seu por direito.

**Ministério da Justiça e Segurança  
Pública – MJSP**

# SECRETARIA-EXECUTIVA DA ENCCLA



Aniversários são momentos especiais; marcadores de ciclos que, quando chegam em múltiplos de 10, tornam ainda mais fascinante tudo aquilo que orbita em torno deles. A Enccla completa 20 anos, duas dezenas, o que faz deste momento uma valiosa oportunidade para reflexões sobre algumas perguntas filosóficas fundamentais: por que existimos, quem somos, onde estamos e para onde vamos.

Para esta edição comemorativa do vigésimo aniversário da Enccla, a Secretaria Executiva fornece ao leitor a ideia geral da alma desta Estratégia e das premissas de sua estruturação.

## O que é a Enccla?

A Enccla – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro é a principal rede de articulação institucional brasileira para o arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento da corrupção e lavagem de dinheiro.

A Estratégia foi criada em 2003 e, atualmente, conta com aproximadamente 80 instituições públicas pertencentes aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e

o Ministério Público, abrangendo também as esferas federal, estadual e, em alguns casos, até mesmo municipal.

O grande diferencial da Enccla está ancorado em sua forma de atuação. Desde a sua implementação, a Estratégia está consolidada em três pilares fundamentais:

- o engajamento de alto nível dos órgãos participantes;
- o construção coletiva de soluções – com a participação de múltiplos especialistas nas temáticas abordadas;
- o metodologia de decisões baseadas em consenso.

Tudo na Enccla consiste em articulação institucional, desde a chamada pública de propostas para ações, passando pelos debates, aprimoramentos e escolhas das propostas que serão efetivamente convertidas em ações, até o desenvolvimento dos grupos de trabalho de cada ação e a aprovação final dos resultados produzidos individualmente por esses grupos.

Os principais resultados práticos dessa articulação institucional afloram como medidas de concretização de políticas públicas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro,

seja por meio de proposições normativas, de aprimoramento de estruturas administrativas e de fluxo de informações, seja por meio da formulação de guias, diagnósticos e de programas de treinamento e capacitação, além da divulgação e implementação de boas práticas no serviço público, entre outras medidas.

## Estrutura

A estrutura da Enccla pode ser assim resumida:

- a Plenária, da qual participam todas as instituições-membros da Enccla, reunindo-se anualmente no mês de novembro ou dezembro para discutir o trabalho realizado ao longo do ano que passou e deliberar sobre as propostas que serão convertidas em novas ações a serem desenvolvidas no ano subsequente;
- os grupos de trabalho, formados pelas instituições participantes e entidades convidadas, realizando diversas reuniões ao longo do ano para executar as atividades das ações convencionadas pela Plenária;
- o Gabinete de Gestão Integrada (GGI), grupo de 23 órgãos públicos participantes da Enccla. É responsável por propor, planejar e acompanhar a execução das ações e atividades administrativas da Enccla; e,
- a Secretaria Executiva, responsável pelos atos administrativos/operacionais da Estratégia. Esta função é exercida pela Coordenação-Geral de Articulação Institucional do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, órgão vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CGAI/DRCI/SENAJUS/MJSP).

## Metodologia

Desde a sua criação, a Enccla possui uma metodologia de tomada de decisão muito clara: o consenso.

Diferentemente da unanimidade, que é o resultado de uma simples votação, o consenso

demandava um esforço coletivo de construção de um posicionamento aceito por todos como sendo a melhor opção possível.

Por esse motivo, a metodologia induz um processo contínuo de maturação, debates e contribuições – verdadeira construção coletiva dos resultados. É promovido um engajamento deste grupo qualificado de instituições públicas e entidades parceiras, contando com especialistas de diversas áreas, com diferentes bagagens culturais e profissionais, além de também distintas visões de mundo. Ocorre, desta maneira, o exercício de conjugação das contribuições e de visões de mundo tão diferentes, até que sobrevenha o consenso, essencial à aprovação de cada um dos resultados e produtos da Enccla.

A tomada de decisões por consenso não é tarefa simples nem fácil, ao contrário, demanda muita energia, força de vontade pessoal e institucional, além de uma constante disposição para olhar o prisma de cada um dos temas por vários ângulos. Tal visão multifacetada, construída por um grupo tão heterogêneo de especialistas, enriquece sobremaneira cada debate que acontece no seio da Estratégia. É nesse contexto que os resultados efetivamente aprovados na Enccla trazem consigo uma legitimidade dificilmente encontrada em outras searas do serviço público brasileiro, pois traduzem a concordância de importantes instituições que atuam diretamente na detecção, prevenção e repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro.

## Participação de outras instituições e entidades

A Estratégia pode contar ainda com participação de não-membros, sejam outros órgãos públicos ou organizações da sociedade civil. Para haver essa participação, é analisada a existência de pertinência temática e efetiva possibilidade de contribuição para que um resultado seja alcançado ou mesmo aprimorado. São exemplos de participação da sociedade civil na Enccla a possibilidade de apresentação de propostas para novas ações, a apresentação de boas práticas em espaço da reunião Plenária destinado às organizações sociais e, também, a participação

pontual nos grupos de trabalho, a convite dos coordenadores.

Nos últimos anos tem sido intensa a participação de Organizações da Sociedade Civil nos trabalhos desenvolvidos pela Enccla.

## Resumos do fluxo de trabalho

O fluxo de trabalho da Enccla pode ser resumido nas seguintes fases:

1. chamada para apresentação de propostas de ações. Inicia-se no mês de agosto de cada ano. Tal processo é aberto às instituições públicas e às Organizações da Sociedade Civil;
2. escolha das propostas cujas temáticas se mostrem mais relevantes e com possibilidade de um bom desenvolvimento dos trabalhos. Normalmente fecha-se o número de 10 a 12 ações que serão desenvolvidas no ano seguinte, por ser número adequado à profundidade dos trabalhos exigida na Enccla. Grupos temáticos do GGI se debruçam sobre as propostas. A escolha final cabe à Plenária, com tomada de decisão por consenso de todos os membros;
3. formação dos grupos de trabalho para cada ação a ser desenvolvida – esta etapa tem início durante a Plenária, sendo ratificada pelas autoridades máximas de cada instituição no início de cada ano, com a indicação nominal dos representantes das instituições para exercerem o papel de coordenador ou de colaborador em cada ação. A depender da pertinência temática e de avaliação sobre a possibilidade de contribuições efetivas, outras instituições públicas ou Organizações da Sociedade Civil que não são membros da Enccla podem ser convidadas a contribuir com os trabalhos;
4. desenvolvimento das atividades de cada ação ao longo do ano, culminando com a elaboração de relatório final e materialização de eventuais produtos construídos (ex. minutas normativas, guias, diagnósticos, ferramentas tecnológicas, propostas de fluxos de compartilhamento

de informações etc.);

5. apresentação dos resultados pelos grupos de trabalho à Plenária;
6. aprovação dos resultados na Plenária da Enccla, por meio de consenso;
7. efetivação, pela Secretaria Executiva da Estratégia, dos encaminhamentos e monitoramentos sugeridos pelos grupos de trabalho e aprovados em Plenária.

## Princípios essenciais da metodologia de trabalho da Enccla

- a cada ano, os principais entes envolvidos no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro se reúnem para definir as ações que serão prioritárias para o ano seguinte;
- tomada de decisão por consenso (horizontalidade, ausência de hierarquia e sobreposições, valorização do que cada instituição tem de melhor a apresentar);
- o engajamento é de alto nível nas instituições públicas participantes (dirigentes máximos fazem as indicações de especialistas temáticos);

há sentimento de pertencimento: os membros da Enccla participam ativamente de todos os processos, desde o encaminhamento de propostas, a escolha das ações, o trabalho no conteúdo das ações, a obtenção dos resultados, até a aprovação desses resultados com ampla comunicação aos Poderes constituídos e à sociedade.

## Outras atuações da Enccla

Tendo em vista a capilaridade dessa articulação institucional, a Enccla também acaba sendo demandada para:

- realizar a difusão de boas práticas nacionais e internacionais;
- auxiliar a articulação institucional em projetos fora do âmbito da Enccla, mas que

guardem relação com as temáticas da Estratégia;

- oferecer repositório de conhecimento da atuação brasileira no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

## Alguns resultados alcançados

Alguns resultados obtidos ao longo dos anos atestam o êxito da Estratégia. São reconhecidas as ações concretas relacionadas a:

- especialização e formação de servidores, a exemplo do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD);
- produção de conteúdo e informação, a exemplo do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro e de diversos manuais, estudos, seminários; além do Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção;
- criação e difusão de banco de dados e integração de dados, a exemplo do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (Simba), Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário (Infojud), Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CCS), Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNES) e Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (Ceis), Cadastro de Pessoas Politicamente Expostas (PEP); e
- propostas de atos normativos, a exemplo das alterações nas leis sobre Lavagem de Dinheiro, Organizações Criminosas, Financiamento do Terrorismo, Improbidade Administrativa, da criação do instituto de extinção de domínio e da responsabilização da pessoa jurídica pela prática de atos ilícitos à administração pública, dentre tantos outros.

Vale destacar que algumas ações da Enccla se desenvolveram a ponto de se tornarem programas autônomos, como o PNLD e a Rede-Lab, também coordenados pela

Coordenação-Geral de Articulação Institucional do DRCl/Senajus/MJSP, e o PNPC – Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, criado no âmbito da Enccla e cuja governança ficou a cargo da secretaria da Rede de Controle da Gestão Pública.

• O PNLD – Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro surgiu em cumprimento à Meta 25/2004 da Enccla. Entre 2004 e 2022, capacitou cerca de 25.000 servidores públicos nos cursos de modalidade presencial e a distância.

• O Lab-LD – Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro surgiu como resultado da Meta 16/2006 da Enccla. Atualmente existem 58 unidades em funcionamento em todo o Brasil – ao menos uma unidade em cada Ministério Público e uma unidade em cada Polícia Civil. O conjunto desses laboratórios constitui a Rede-Lab.

## Conclusão

As informações acima apresentadas consistem nas respostas às perguntas fundamentais sobre a Enccla. Tocam nos aspectos tangíveis desta Estratégia... que representam apenas a ponta do iceberg. Há muito mais! Há um verdadeiro espírito de engajamento e um forte compromisso de combater a corrupção e a lavagem de dinheiro.

Esses aspectos intangíveis são a essência da Enccla e o que a faz tão importante para o Brasil e o que faz dela um duradouro caso de sucesso.

Mais informações sobre os integrantes da Enccla, as ações e os respectivos resultados estão disponíveis no site: [www.Enccla.camara.leg.br](http://www.Enccla.camara.leg.br).

**Secretaria Executiva da Enccla**

# ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU



Como se sabe, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla é uma rede de articulação interinstitucional de órgãos de controle responsáveis pelo combate a práticas corruptivas e à lavagem de dinheiro.

Anualmente, são escolhidas ações que representam os objetivos dos grupos de trabalho designados a executarem a proposta aprovada com o alcance dos produtos predefinidos (ex: aperfeiçoamentos normativos; guias de boas práticas; eventos; soluções tecnológicas; etc.). Cada grupo de trabalho é formado por vários órgãos e instituições, podendo a participação ocorrer na condição de colaborador ou coordenador das ações.

Além dos grupos de trabalho, pode-se mencionar a existência do Gabinete de Gestão Integrada – GGI, que é composto por parte dos membros da Enccla, cuja principal atribuição é acompanhar a execução das ações definidas anualmente na Plenária da organização.

Ao longo da história da Enccla, a Advocacia-Geral da União tem participado ativamente

com a execução dos trabalhos, por meio da indicação de representantes, buscando contribuir com o desenrolar das ações, inclusive assumindo a função da coordenação em algumas das propostas que foram implementadas na rede, conforme a Portaria AGU n. 407/2009 que trata acerca do assunto.

Deveras, dada à missão constitucional conferida à instituição de representar a União, diretamente ou através de órgão vinculado, judicial e extrajudicialmente, neste ponto, incluindo os três poderes da República, além de promover as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, o órgão possui uma enorme capilaridade na administração pública federal.

Nesse sentido, como a instituição lida com uma vasta transversalidade de temas de responsabilidade dos mais variados órgãos da estrutura da administração pública federal, interliga-se às suas atribuições a grande maioria das propostas aprovadas na Enccla, em especial, naquilo que toca ao dever de proteção da coisa pública e, por conseguinte, ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Tanto é assim que a AGU tem sido uma das instituições que mais participam do número de ações, bem como registra um dos maiores índices de frequência no curso dos trabalhos. Com efeito, o órgão contribui com a Enccla desde o seu nascedouro, no tempo em que as ações ainda eram chamadas de metas, entretanto, promovendo-se um recorte temporal dos últimos três anos (2020 a 2022), a sua participação ultrapassa os 75%, considerando que das 33 ações realizadas houve a contribuição em 25 delas, sendo 3 no papel de Coordenação<sup>1</sup>.

E a título de exemplo, no ano de 2021, a instituição teve 95% de presença nas reuniões das ações, conforme imagem parcial do levantamento realizado pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional – DRCI, órgão responsável por conduzir a Enccla:

Trazido esse histórico, malgrado todas as ações devam ser consideradas relevantes, sob o ponto de vista institucional, três podem ser destacadas a título de exemplo porque espelham o trabalho sério e qualificado que é desempenhado na Enccla, resultando em produtos capazes de aprimorar o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

A primeira delas diz respeito à elaboração do Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção – Ação 01/2018, sob a coordenação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional e coordenação adjunta do Ministério Público Federal, juntamente com a Advocacia-Geral da União.

#### Percentual de frequência dos membros que participam da Enccla 2021, conforme número de Ações que integrou (coluna esquerda)



1 AÇÃO 08/2020: Elaborar diagnóstico sobre as possibilidades de uso de tecnologias como blockchain no setor público.

AÇÃO 08/2021: Big data e inteligência artificial: usos voltados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

AÇÃO 11/2022: Propor medidas para fortalecer o enfrentamento da corrupção privada.

O projeto teve por objetivo efetivar um diagnóstico na luta contra a corrupção no Brasil, comparando-se com experiências internacionais, com o estabelecimento de diretrizes em três eixos estratégicos: prevenção, detecção e punição.

Sob essa perspectiva, foram apresentadas as atividades desenvolvidas individualmente pelos órgãos participantes no enfrentamento da corrupção; identificadas iniciativas da sociedade civil; avaliados compromissos internacionais assumidos pelo país, além de experiências estrangeiras na temática; e realizados eventos públicos regionais em cinco cidades brasileiras, representativas de cada região do país.

**O Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção buscou sintetizar os principais pontos que devem ser observados para o Brasil promover uma mudança estrutural no combate à corrupção.**

Isso porque a construção coletiva, realizada com a ampla participação de especialistas das mais diversas áreas dos setores públicos e privados e de cidadãos que vivenciam diariamente os problemas causados pela corrupção, e a observância de experiências internacionais permitiram uma visão abrangente do problema e resultados que perpassam por inúmeros campos, desde como evitar a ocorrência da corrupção (prevenção), passando por como identificar eventuais desvios (detecção) até, em último plano, buscar a correta punição aos agentes transgressores e reparar o dano causado a todos (punição).

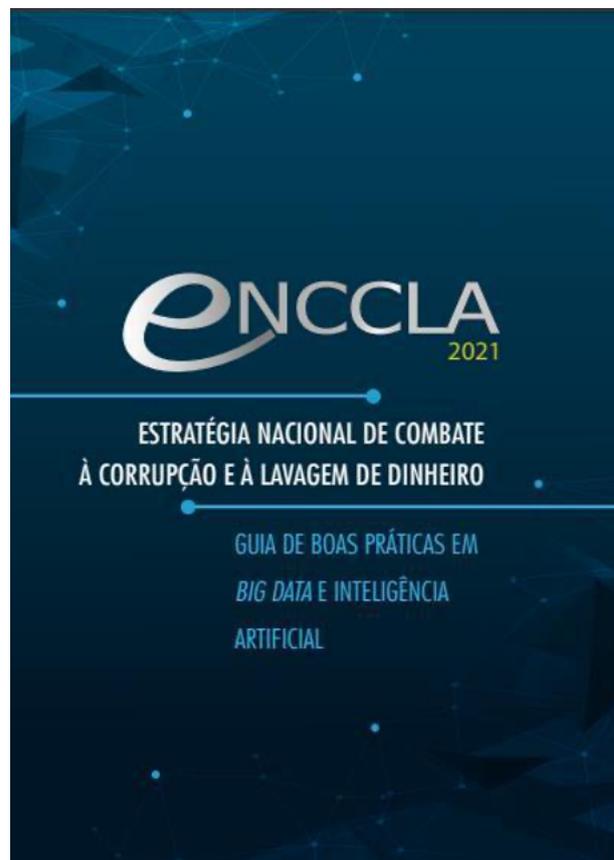
O plano pode ser acessado por meio do seguinte *link*: <http://Enccla.camara.leg.br/acoes/Enccla2018Ao01PlanodeDiretrizesdeCombateCorrupcao.pdf>.

As outras duas ações se referem à contribuição da instituição com o uso das inovações tecnológicas para prevenção e combate à corrupção, principalmente em uma sociedade cada vez mais digital e informatizada.

Sob essa perspectiva, a primeira delas teria sido a Ação nº 08/2020, que teve por objetivo elaborar diagnóstico sobre as possibilidades de uso de tecnologias como *blockchain* no setor público. A ação resultou na elaboração

do documento "Blockchain no setor público: Guia de conceitos e usos potenciais". O Guia traz um diagnóstico sobre as possibilidades de uso de tecnologias como *blockchain* nas organizações públicas, abordando, por exemplo, estimativa de custos e potenciais usos à prevenção da corrupção.

O guia pode ser acessado por meio do seguinte *link*: <http://Enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-Enccla-2020/blockchain-no-setor-publico-guia-de-conceitos-e-usos-potenciais>.



Por sua vez, a instituição igualmente coordenou os trabalhos da Ação nº 08/2021, que abordou a temática: Big data e inteligência artificial: usos voltados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

O objetivo da ação era redigir um documento contendo diagnóstico sobre o tratamento atual dado ao tema pelos órgãos que atuam no combate à corrupção e elaborar possíveis caminhos institucionais visando fomentar a coleta de dados em massa (big data) e seu

tratamento por algoritmos (inteligência artificial e mineração de dados) voltados à prevenção, detecção e punição prática de lavagem de dinheiro e corrupção.

Ocorre que, antes da elaboração do documento, teria sido realizado um diagnóstico a partir de questionário encaminhado aos órgãos participantes, perquirindo dados estatísticos a respeito da forma como o assunto era abordado institucionalmente.

Desse diagnóstico foi possível extrair os insumos necessários à elaboração do Guia de Boas Práticas, que traz uma série de recomendações que visa orientar os gestores públicos na tomada de decisões relativas à coleta de dados em massa (*big data*) e inteligência artificial.

Além da atualidade do produto, o material foi fruto de discussões e debates dos mais variados órgãos da administração pública, figurando como respondentes ao questionário mais de 34 entidades/órgãos, o que demonstra ser o guia fruto de trabalho coletivo com a visão orgânica da estrutura do poder público.

O material pode ser acessado por meio do seguinte *link*: <http://Enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-Enccla-2021/e2021a8-Enccla-2021-guia-de-boas-praticas-em-big-data-e-inteligencia-artificial>.



Na verdade, poderíamos listar diversas outras ações de fundamental importância institucional, a exemplo das que resultaram na criação do Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União, que conferiu maior publicidade, transparência e controle social, bem como na padronização da forma de solicitação/resposta de quebras de sigilo bancário e respectivos rastreamentos e desenvolvimento do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias – Simba, aprimorando os eixos de persecução estatal.

Ocorre que a seleção das ações relacionadas às inovações tecnológicas demonstra a preocupação da instituição com a temática e como o seu desenvolvimento pode desempenhar um papel primordial no enfrentamento da corrupção, imprimindo uma gestão pública cada vez mais transparente, com formas de controle social mais eficientes e dinâmicas, devendo, por isso, ser incentivada.

De todo modo, é salutar que a Advocacia-Geral da União reconheça a importância da Enccla ao longo da sua história, com o registro das diversas iniciativas positivas que se originaram do trabalho desempenhado pelo grupo, parabenizando pelos 20 anos da estratégia que tanto contribuiu para o enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro.

A instituição sempre estará disposta a colaborar e agregar valor à articulação promovida pelo espaço, trazendo medidas que ajudem a melhorar o país.

**Advocacia-Geral da União – AGU**

# AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA – ABIN



Há vários anos a ABIN – Agência de Inteligência Brasileira participa ativamente nos grupos de trabalho das Ações e também no Gabinete de Gestão Integrada – GGI da Enccla. Neste texto será abordada um pouco da participação mais recente desta Agência, como co-coordenadora da Ação 02/2022 e dos resultados que foram obtidos por meio desta articulação institucional.

Em 2022, o Brasil será um dos países avaliados pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), organismo intergovernamental que, além de ditar as melhores práticas de combate à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (LD/FT), também promove avaliações mútuas entre os países, realizando o esforço de melhor entender os problemas e os riscos de LD/FT e promover os aprimoramentos necessários.

Dentre os diversos requisitos desse trabalho, constata-se uma avaliação de risco quanto à possibilidade de pessoas jurídicas do país serem usadas para fins de LD/FT, em atendimento à Recomendação 24 (GAFI, 2012), que trata da transparência do beneficiário

final. Para atender tal necessidade, o Brasil, representado pela sua unidade de inteligência financeira, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), se voluntariou para realizar o trabalho de coordenação de uma Ação sobre esta temática no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla).

A avaliação de risco dos tipos de pessoas jurídicas do Brasil originou a Ação 02/2022 – “Diagnosticar os desafios e propor medidas para o aperfeiçoamento dos requisitos de identificação do beneficiário final de acordo com a Recomendação 24 do GAFI –Transparência e Propriedade da Pessoa Jurídica”. Pelo conhecimento da ABIN no tema de Integridade Corporativa, o COAF gentilmente convidou-a a participar de sua coordenação.

O grupo de trabalho é composto por mais de 30 entidades, entre públicas e privadas. Diversas fases do combate LD/FT estão representadas, como a inteligência, os órgãos de persecução criminal, os sujeitos obrigados do sistema financeiro, entre diversos outros. Essa soma de esforços, de um grupo heterogêneo,

tem o intuito de criar uma visão mais plural possível das vulnerabilidades das naturezas jurídicas do país. Em todo o processo de construção do trabalho o grupo foi instado a contribuir e cada produto foi apreciado e discutido em conjunto.

Para realizar o trabalho, foi desenvolvida metodologia de avaliação de risco que procura identificar, analisar e compreender os riscos de LD/FT para cada uma das 17 naturezas jurídicas estudadas. Interessante notar que, além da Recomendação 24, que trata de pessoas jurídicas, o trabalho também abarca arranjos jurídicos que não são propriamente pessoas jurídicas, abrangendo também a Recomendação 25, que trata do tema. Essa escolha, feita pelo grupo, é justificada, entre outros, pela menção de uma natureza jurídica despersonalizada, a Sociedade em Conta de Participação, na Avaliação Nacional de Risco do Brasil.

O trabalho foi dividido entre uma parte qualitativa e uma quantitativa, que, em conjunto com a experiência dos membros do grupo de trabalho, embasaram os resultados obtidos, que foram: a matriz de risco por natureza jurídica; a percepção do sistema de combate LD/FT sobre esses riscos; e as recomendações de melhoria.

Na parte qualitativa, foram apresentados: i) características principais de cada natureza, como sua base legal, qual tipo de demanda ela visa a atender; ii) características referentes a incorporação, tanto os requisitos para se abrir a empresa, como capital mínimo, quantidade mínima de sócios, como o processo burocrático necessário; iii) quais as condições necessárias para se fazer parte desse tipo societário, quais seus direitos, deveres, tipo de responsabilização, como se dá a transferência de participação e como se dá a identificação dos sócios; iv) quais os mecanismos de transparência e controle a que o tipo societário é obrigado, como a exigência de conselhos administrativos e fiscais, e divulgação de informações, como demonstrações contábeis; e v) quais os possíveis riscos abstratos identificados.

Na parte quantitativa, foram analisados dados reunidos junto ao grupo de trabalho da ação com o intuito de verificar a possibilidade de haver correlação entre tipos específicos de risco e tipos de pessoas jurídicas. Para tal

finalidade foram utilizados dados como os de punições pela Receita Federal do Brasil (RFB) e de comunicações das entidades obrigadas ao COAF.

Com base na análise quantitativa, na qualitativa e em sua expertise, os participantes da ação contribuíram com sua visão da matriz de risco por natureza jurídica, tanto apontando um nível de risco como fornecendo insumos qualitativos para justificá-lo. Além de questões específicas às naturezas jurídicas, ainda foi possível levantar vulnerabilidades mais gerais, que permeiam todo o sistema. Assim, foi possível entregar um resultado robusto, com a opinião de várias peças-chaves no combate LD/FT no país.

Como subproduto, ainda foi criado um *ranking* de transparência do beneficiário final por natureza jurídica. Assim, atende-se a Recomendação 24 e é tratado seu tema basilar, a possibilidade de identificação do Beneficiário Final.

Ainda fez parte do esforço a coleta de recomendações de melhoria do grupo de trabalho. Essa parte, marcadamente qualitativa, teve o intuito de enriquecer a análise mais seca dos dados gerados no trabalho e aproveitar da melhor maneira possível a expertise do grupo.

**O trabalho representa um marco no combate à lavagem de dinheiro no Brasil, pois criou um diagnóstico dos principais problemas enfrentados no país com relação ao uso de tipos específicos de pessoas jurídicas para ilícitos financeiros.**

Com tal diagnóstico, é possível entender melhor quais os controles e vulnerabilidades da legislação brasileira hoje, sendo um rico insumo para futuras políticas públicas. A matriz de risco demonstra quais deveriam ser os principais pontos de atenção do país quanto à LD/FT, e nos ajuda a mensurar as vulnerabilidades das naturezas jurídicas do país.

Com o trabalho sobre a transparência do beneficiário final, será possível direcionar os esforços para as naturezas jurídicas menos transparentes. Assim, é possível priorizar os maiores desafios e criar uma agenda para o tratamento das questões apontadas.

Outra entrega da Ação desenvolvida são as recomendações de melhoria apontadas pelo grupo de trabalho. Tem-se, de imediato, opções de mudanças no sistema de combate à lavagem de dinheiro no país, vindas diretamente das instituições que trabalham o tema rotineiramente. Essas recomendações podem servir de guia a futuras políticas públicas e, por serem originárias de diversos órgãos com focos diferentes, abarcam diversas etapas do combate.

Temos, por fim, um produto que, primeiramente, atendeu a uma exigência internacional do país, e é parte integrante de sua avaliação. Assim, tem o condão de mostrar ao mundo quais são os pontos fortes e as vulnerabilidades que o Brasil ainda precisa enfrentar, demonstrando a seriedade do país e seu compromisso em promover a melhoria constante de seu sistema.

Em segundo lugar, e ainda mais importante, o produto desenvolvido pela articulação institucional da Ação 02/2022 da Enccla é um insumo valiosíssimo para que o país possa continuar seu processo de aperfeiçoamento do sistema de combate à LD/FT, além de fornecer insumos para um melhor entendimento, por parte das instituições brasileiras, das fragilidades ainda hoje presentes no sistema nacional.

Tendo em vista as inovações trazidas pelo trabalho empreendido, abre-se um leque de novas possibilidades de linhas de trabalho complementares. Como exemplo podemos citar a importância da realização de estudos: sobre a transparência do beneficiário final em países cujas empresas possuem pessoas jurídicas no Brasil; sobre mecanismos de

cooperação que possibilitem que as autoridades brasileiras acessem registros públicos de outros países; e sobre metodologias de identificação de pessoas interpostas no controle de empresas.

Como se pode observar, os trabalhos da Enccla ajudam o país a refletir e a realizar os necessários aprimoramentos no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro e a ABIN tem orgulho de participar desta Estratégia, juntamente com as demais instituições brasileiras.

### Agência Brasileira de Inteligência – ABIN

#### Bibliografia:

GAFI (2012). **Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação**. As Recomendações do GAFI.

Inter-American Development Bank (2019). **A Beneficial Ownership Implementation Toolkit**.

Dun and Bradstreet (2017). **Understanding Beneficial Ownership Structures**.

Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (2021). **Avaliação Nacional de Riscos**.

# BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB



Foto: Arquivo BCB

O Banco Central do Brasil – BCB vem participando ativamente dos trabalhos da Enccla desde sua criação, em 2003, tanto como colaborador quanto como coordenador de uma série de ações ao longo desses anos. Nessas duas décadas, testemunhamos a execução de diversas ações que resultaram em contribuições relevantes para o Sistema Brasileiro de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa –PLD/FTP.

**Algumas dessas ações impactaram diretamente o processo de aperfeiçoamento da regulação aplicável ao segmento financeiro, bem como contribuíram para a contínua melhoria nos resultados das práticas e procedimentos desempenhados pelo BCB no exercício de suas funções de regulação e de supervisão.**

A Ação 13, de 2016, por exemplo, voltada ao aperfeiçoamento de procedimentos e controles relativos a operações envolvendo recursos em espécie, resultou na edição da Circular BCB

nº 3.839, de 28 de junho de 2017, que aprimorou os controles existentes para saques em espécie de valores elevados.

As discussões e contribuições resultantes de diversas outras ações da Enccla também foram essenciais para, por exemplo, a adequada implementação e posteriores melhorias no Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional – CCS, além de terem contribuído para o aperfeiçoamento das normas de PLD/FTP aplicáveis ao setor regulado pelo BCB.

Essas normas estão consubstanciadas atualmente na Circular BCB nº 3.978, de 23 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de lavagem de dinheiro, de financiamento ao terrorismo e de proliferação de armas de destruição em massa (LD/FTP). No mesmo sentido, as discussões contribuíram para o texto da Carta-Circular BCB nº 4.001, de 29 de janeiro de 2020, que

elena operações e situações que podem configurar indícios de LD/FTP.

Esses e outros aperfeiçoamentos normativos, bem como ações práticas de colaboração institucional e compartilhamento de informações, sempre foram balizados pelo diálogo direto e aberto entre participantes do Sistema Brasileiro de PLD/FTP, membros da Enccla, tais como autoridades reguladoras, autoridades policiais e representantes dos setores regulados e da sociedade civil.

A atuação da Enccla, caracterizada pela articulação interinstitucional e natureza multidisciplinar, é marcada pelo diálogo, colaboração e consenso entre os seus membros. Essa coordenação de esforços foi essencial para o resultado obtido na 3ª rodada de Avaliação Mútua do Brasil, realizada em 2010 pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi), e certamente contribuirá para o resultado positivo que se almeja para a 4ª rodada da referida avaliação mútua, que se avizinha. O BCB é testemunha e colaborador desse exitoso esforço conjunto e da trajetória de sucesso alcançada pela Enccla nestes vinte anos, cujos frutos têm beneficiado toda a sociedade brasileira.

**Banco Central do Brasil – BCB**

# COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM



Um dos pontos presentes na modelagem dos delitos derivados da lavagem de dinheiro é a utilização de uma metodologia para a inserção do lucro proveniente do crime na economia formal. Diga-se, muitas vezes com a utilização de empreendedores ou arranjos legais mais bem estruturados e geridos do que muitas sociedades empresariais.

Como regra, esse processo também incluiu a posterior ocultação desses ativos após a colocação deles em algum segmento econômico, possibilitando, dessa forma, a desconexão do dinheiro com o crime original, e resultando finalmente na integração definitiva desses bens na economia.

Em virtude dessa situação, os países se articularam e iniciaram um processo de regulamentação do crime de lavagem de dinheiro. Mais do que novos marcos legais, surgiu também um consenso entre os especialistas das diversas jurisdições: a semelhança das organizações criminosas com as sociedades empresárias não inclui apenas necessidade permanente da injeção de recursos para o

pagamento dos respectivos custos operacionais, mas também a demanda intrínseca à obtenção do lucro e a sua respectiva fruição pelos agentes criminosos.

Porém, tais iniciativas nem sempre se mostravam suficientes, em face da sofisticação cada vez maior desse fenômeno que, definitivamente, não encontrava mais fronteiras. Havia, assim, a necessidade de um esforço articulado de compilação e uniformização entre as jurisdições, visando ampla difusão desse conceito de como melhor combater a lavagem de dinheiro.

Foi nesse contexto que tiveram início no G7 os primeiros debates que culminaram, em 1988, na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena), o que também alavancou a criação do Grupo de Ação Financeira – Gafi (*Groupe d'action financière*), também conhecido como *Financial Action Task Force* – FATF (acrônimo em língua inglesa), principal paradigma mundial na apresentação das melhores práticas voltadas para a

prevenção e combate à lavagem de dinheiro<sup>2</sup>, merecendo natural destaque as 40 recomendações por ele emitidas.

Nesse sentido, deve ser ressaltado que um dos pilares que sustentam tais recomendações é a importância da identificação do beneficiário final das transações financeiras e comerciais que são usualmente conduzidas na economia formal.

Assim, os sujeitos obrigados devem evidenciar todas as suas rotinas voltadas para identificar um cliente, incluindo aí o processo de identificação do respectivo beneficiário final.

Na dinâmica da PLD/FTP, o documento *Prevention of Criminal use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering*<sup>3</sup>, elaborado pelo Comitê de Basileia, vinculado ao *Bank for International Settlements* (BIS) em 1988, atuou na vanguarda dessa dinâmica (tradução livre):

## Identificação do cliente

Com o objetivo de garantir que o sistema financeiro não seja utilizado como canal de fundos criminais, os bancos devem fazer esforços razoáveis para determinar a verdadeira identidade de todos os clientes que solicitam os serviços da instituição. Cuidados pontuais devem ser tomados para identificar a propriedade de todas as contas e dos titulares das

posições de custódia. Todos os bancos devem instituir procedimentos efetivos para obter a identificação de novos clientes. Deve ser explicitado nas políticas institucionais que transações comerciais significativas não serão realizadas com clientes que não fornecerem provas de sua identidade.

Nessa esteira, em alinhamento com supervisores dos segmentos econômicos do artigo 9º da Lei nº 9.613/98, e visando melhor acomodar a base normativa da CVM com as expectativas do Gafi/FATF (ainda que tal ponto não estivesse expresso na Lei nº 9.613/98), a autarquia regulamentou inicialmente essa temática por meio da Instrução CVM 463/08, que por sua vez alterou a Instrução CVM 301/99, norma de PLD vigente à época.

Por conta da avaliação mútua do Brasil levada à Plenária do Gafi/FATF de junho de 2010, se fez necessário um ajuste pontual naquele dispositivo por meio da Instrução CVM 523/2012, norma que também alterou a Instrução 301/99 e deu nova redação ao então inciso I do artigo 3º-A.

Nada obstante, havia naquele momento um consenso no ambiente da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) de que tal temática era uma vulnerabilidade transversal a ser enfrentada, razão pela qual foram conduzidas frentes específicas para melhor tratar o assunto, e que sempre contaram com a atuação ativa da CVM, a saber:

**Ação 12/2011** – Aprimorar as normas dos órgãos supervisores do sistema nacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, relativamente à exigência de procedimentos de “conheça seu cliente” por parte de seus supervisionados.

**Ação 03/2014** – Elaborar diagnóstico sobre os mecanismos para a identificação de beneficiários finais de pessoas jurídicas domiciliadas no exterior operando no país, visando propor medidas que tragam maior eficiência ao sistema.

**Ação 08/2015** – Identificar os diferentes arranjos legais e tipos de pessoas jurídicas domiciliadas no exterior, visando aprimorar a coleta das informações de seus beneficiários finais (continuação da Ação 3/2014).

2 Originalmente, o mandato do Gafi tinha foco exclusivamente no combate à lavagem de dinheiro. Posteriormente, foram adicionados à temática também o combate ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa.

3 II. Customer identification – With a view to ensuring that the financial system is not used as a channel for criminal funds, banks should make reasonable efforts to determine the true identity of all customers requesting the institution's services. Particular care should be taken to identify the ownership of all accounts and those using safe-custody facilities. All banks should institute effective procedures for obtaining identification from new customers. It should be an explicit policy that significant business transactions will not be conducted with customers who fail to provide evidence of their identity. <https://www.bis.org/publ/bcbssc137.pdf>

**Ação 13/2019** – Propor alterações normativas e/ou melhorias de controles para evitar a utilização de empresas de fachada para a lavagem de dinheiro e outros ilícitos.

Assim, o desafio sob a ótica da CVM não envolvia apenas priorização da participação conjunta nos trabalhos que buscavam identificar qual o melhor conteúdo para efeitos dos aprimoramentos a serem feitos, mas também a melhor difusão de que o conceito de beneficiário final não deveria ter um caráter absoluto, inclusive por conta das melhores práticas de fato adotadas nos principais mercados internacionais.

Não restava dúvida de que o conceito precisava ser atualizado, não apenas para a melhoria dos trabalhos de inteligência financeira e das autoridades de persecução penal, mas também por conta das demandas inerentes do *Foreign Account Tax Compliance Act* – FATCA. Todavia, também era necessária uma especial atenção para que as legítimas discussões não gerassem, na prática, excessos que poderiam causar desconforto no fluxo do capital estrangeiro que estava investido no Brasil.

**Em face da complexidade do assunto, tais ações da Enccla também impulsionaram diversos diálogos bilaterais da CVM com o Banco Central, a Receita Federal, autoridades policiais, Ministério Público, além da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), visando a um equilíbrio racional no que deveria ser feito.**

Certamente um dos pontos marcantes desses debates foi a compreensão de que, em algumas situações, não existirá a aplicabilidade da identificação do beneficiário final naquilo que concerne à figura do controle, haja vista a respectiva base de beneficiários estar extremamente pulverizada, sem que exista um investidor que se destaque em relação aos demais.

É o caso, por exemplo, da maior parte dos fundos de investimento registrados na CVM, assim como de alguns investidores não residentes que também necessitam de registro em nossa autarquia, por conta da Resolução CMN

4.373/14. Aqui podem ser incluídos os fundos soberanos e outros veículos com características similares.

Como fruto disso tudo, ocorreu um alinhamento desse conceito entre a Circular BCB 3.978/20 e a Resolução CVM 50/21, normas de PLD/FTP dos mercados financeiro e de capitais, que por sua vez se harmonizam com a Instrução Normativa RFB 1.863/18 (norma que dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ) e com a Resolução CVM 13/20 (norma que regulamentou a Resolução CMN 4.373/14 e que dispõe sobre o registro, as operações e a divulgação de informações de investidor não residente no país). A Enccla foi fundamental para que tudo isso ocorresse.

Isso não significa dizer que os desafios inerentes à identificação dos beneficiários finais estão sanados, ao contrário. Sobre isso, vale enfatizar que a delegação brasileira no Gafi/FATF está participando das discussões que estão em andamento naquele organismo acerca da atualização das Recomendações 24 e 25.

E paralelamente a isso, a Enccla mais uma vez propiciou a articulação das autoridades competentes que se relacionam direta ou indiretamente com essa temática, incluindo na pauta do ano de 2022 as seguintes ações, que também contam com a colaboração da CVM:

**Ação 02/2022** – Diagnosticar os desafios e propor medidas para o aperfeiçoamento dos requisitos de identificação do beneficiário final de acordo com a Recomendação 24 do GAFI – Transparência e Propriedade da Pessoa Jurídica.

**Ação 09/2022** – Aprofundar os estudos sobre os riscos de lavagem de dinheiro associados a estruturas offshore e arranjos para alocação de patrimônio constituído no exterior, especialmente em paraísos fiscais.

**Comissão de Valores Mobiliários – CVM**

# CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE



Foto: Arquivo ASCOM/CADE

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla comemora seus 20 anos de existência na sua importante função de organizar e defender o Estado Brasileiro, em suas mais diversas esferas federativas, na prevenção e repressão a delitos que prejudicam o atendimento dos interesses de nossa sociedade.

Essa história de 20 anos, que pode ser contada por mais de 300 metas e ações, orienta-se à ideia do necessário e constante aprimoramento técnico do Estado para o fortalecimento de sua capacidade de ação frente à macrocriminalidade organizada.

A evolução do aparato estatal acaba por confundir-se também com todo o aprimoramento das políticas públicas dedicadas ao enfrentamento dos delitos econômicos: nesse âmbito, destaca-se a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/11, conhecida com Nova Lei do Cade), que celebra, em 2022, 10 anos de sua vigência.

É importante, mesmo, traçar um paralelo entre a inclusão do combate à corrupção como eixo

temático da Enccla e a própria participação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade na Estratégia, eis que a formação de cartel, entendida como o mais deletério delito econômico, acaba por constituir-se como possível crime antecedente de lavagem de dinheiro e também como propulsor de possíveis atos que visam corromper o Estado em suas mais diversas esferas de atuação.

Diante da variedade de temas que compõem o combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, afetos a regulações de atividades econômicas, diversidade de crimes e infrações, é basilar entender que a multidisciplinaridade é aspecto sensível observado pela Enccla.

**E é aqui que reside a sua maior contribuição ao Estado Brasileiro: ser um foro integrado e permanente de agentes públicos, o qual agrega as mais diversas expertises técnicas. As decisões sempre tomadas por consenso acabam, também, exprimindo o devido respeito às atribuições de cada uma das instituições integrantes.**

E se mais de 300 foram as ações em 20 anos de Estratégia, seus resultados podem ser observados nessa forte coalizão entre os órgãos de Estado, desde a participação formal em processos legislativos à adoção de procedimentos administrativos próprios.

Ao Cade, pontuar uma ação específica poderia soar como uma falta de integração aos trabalhos realizados, a que destacaremos todas as atividades já realizadas que reverberaram nas ações preventivas a fraudes em compras públicas, seja por meio de compartilhamento de informações entre órgãos de persecução e controle e/ou por meio da implementação de melhores práticas de integridade e transparência nesses processos.

Entendemos que a troca de informações entre agentes públicos é atividade extremamente relevante para a prevenção e repressão aos ilícitos em referência, temática presente desde 2004, na definição do Objetivo 2 da própria Enccla, qual seja o de "potencializar a utilização de bases de dados e cadastros públicos no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado".

Nos 20 anos de Enccla, foi possível sempre observar a existência de ações nesse sentido, inclusive, as Ações 01/2020 e 01/2021.

Não diferente foi a preocupação corrente com as atividades de transparência e controle que se consubstanciaram em diversas ações ao longo desses anos.

É impossível, ainda, deixar de destacar que entendemos como fonte inspiradora de organização de Estado tanto o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), quanto a criação da "rede" Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (LAB-LD).

Essas ações que se transformaram em projetos permanentes da Enccla demonstram a sua natureza estratégica, seja no que diz respeito à observação sistêmica das temáticas envolvendo corrupção e lavagem de dinheiro, seja no aperfeiçoamento institucional para o enfrentamento desses ilícitos.

**Finalmente, há que se pontuar que o Cade não apenas prioriza sua participação na Estratégia, mas também considera estratégica sua atuação no GGI – Gabinete de Gestão Integrada – em importantíssima função de articulação permanente e de melhorias para a sua própria gestão.**

Que alcancemos a nossa missão de zelar para que o presente ano da Enccla seja mais produtivo que todos os que já se passaram, sem nunca deixar de lembrar seus legados.

**Conselho Administrativo de Defesa  
Econômica – CADE**

# CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL – CJF



Foto: Arquivo CJF

É com satisfação e com sentimento de dever em cumprimento que a Justiça Federal colabora para a relevante obra comemorativa dos 20 anos da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla).

**A Enccla alcançou numerosos avanços desde sua criação. Há muito o que rememorar e celebrar neste vintenário. Contudo, ainda temos bastante trabalho pela frente. Nossa imperativa missão não pode esmorecer.**

De acordo com a organização "Transparência Internacional", em 2021, o Brasil recebeu a nota 38 em relação ao Índice de Percepção da Corrupção (em uma escala entre 0 e 100), o que indica uma menor percepção de integridade do País.

Essa menção coloca o Brasil na 96ª posição do ranking de integridade. Considerando apenas os países integrantes do G20, ele está à frente tão somente da Rússia, do México e do Irã, e empatado com a Indonésia.

Esse contexto gera uma erosão da confiança dos cidadãos em relação às instituições e, por

consequência, instabilidade ao próprio regime democrático, que tem como um de seus alicerces justamente a confiança existente entre os cidadãos e seus representantes eleitos.

O combate efetivo a esses crimes impõe uma interlocução entre os órgãos que compõem os Poderes do Estado, de diferentes competências e papéis constitucionais, aliada a um ordenamento jurídico voltado à tutela da probidade, destacando-se, por exemplo, as leis de ação civil pública, de improbidade administrativa e a Lei Anticorrupção.

A concretude dessas premissas se dá com a conexão entre os órgãos criada com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla, assim como as ações pactuadas, e possui papel fundamental para um combate efetivo dessas infrações penais.

Rememore-se que o crime de branqueamento de capitais, a depender do caso concreto, pode ter caráter transnacional, de modo que a articulação precisa ser feita, também, em nível internacional. Por essa razão, o Brasil tornou-se

signatário das Convenções de Viena, Palermo e Mérida, por meio das quais foram pactuados dispositivos sobre o combate aos crimes de lavagem de dinheiro, com o objetivo de se obter o estrangulamento financeiro de organizações criminosas.

Antes da criação da Estratégia Nacional, a Justiça Federal já atentava para o fato de que a efetividade do combate ao crime de lavagem de dinheiro demandava uma maior interlocução entre diversas instituições públicas.

Essa foi a linha mestra que conduziu os estudos realizados pelo Conselho da Justiça Federal, em 2002, que resultaram na pesquisa "Uma Análise Crítica da Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro", em que foi promovido "um amplo debate junto à Polícia Federal, ao Ministério Público e aos juízes federais, com o objetivo de conhecer como essas instâncias de poder percebem o controle jurídico-formal existente da lavagem de dinheiro".

Tal pesquisa foi citada pelo representante da Receita Federal do Brasil, na edição comemorativa de dez anos da Enccla, como um dos fios condutores que estimularam a criação dessa articulação primordial para o combate efetivo aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

**A Justiça Federal entende como missão institucional a colaboração com a Enccla e comemora, com vigor, os objetivos até aqui alcançados.**

Da Enccla saíram projetos que deram origem a inovações que hoje fazem parte do cotidiano das investigações e ações penais em curso na Justiça Federal. Dentre eles, destaca-se a adoção de sistemas e medidas que proporcionaram grandes avanços das investigações, como, por exemplo, o Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CCS), sob gestão do Banco Central do Brasil, que possibilita pesquisar ativos atuais ou passados, em instituição financeira no Brasil, viabilizando investigações patrimoniais de crimes em geral.

Ressalta-se, também, a padronização de solicitação/resposta de quebras de sigilo bancário, a qual permitiu ao Ministério Público

realizar, por meio do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), o cruzamento eletrônico de dados fornecidos pelas instituições financeiras, o que gerou mais achados que na metodologia utilizada anteriormente, além de mais celeridade e economicidade nas investigações.

O Rol Eletrônico de Culpados da Justiça Federal, que fora criado em cumprimento à Meta 7/2005 da Enccla, é importante para aferir a existência de maus antecedentes e de reincidência durante a instrução de processos penais.

Evolução é o caminho a percorrer, de modo que se aguarda o estabelecimento de um rol nacional, por meio do qual possam ser consultados dados de provimentos penais condenatórios proferidos por qualquer tribunal do País.

Registre-se, igualmente, o Sistema Nacional e Bens Apreendidos (SNBA), gerido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual ensejou uma gestão mais eficiente de bens apreendidos em inquéritos e processos penais.

Muito tem-se consignado acerca das colaborações referentes a cada ator institucional em ações pactuadas pelo Enccla. No entanto, também devem ser lembradas aquelas internalizadas por órgãos atuantes, visando a prevenir a corrupção nos seus âmbitos internos, como a cartilha "Integridade nas Compras Públicas" e os guias de boas práticas.

Firme no propósito de aprimorar cada vez mais as ferramentas e procedimentos necessários ao enfrentamento efetivo dos crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro, a Justiça Federal buscará implementar as ações já pactuadas e continuará colaborando com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

**Conselho da Justiça Federal – CJF**

# CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF



O presente testemunho da Unidade de Inteligência Financeira do Brasil, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), reportando-se a um marco como os 20 anos da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), constitui uma oportunidade e tanto para passar em revista boa parte do que já se consolidou no país, em virtude de parcerias tão frutíferas como as fomentadas por um foro de articulação entre instituições como a Enccla, na construção e no contínuo aperfeiçoamento do sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e à grave criminalidade a ela associada de modo mais intenso – como a relacionada ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa, bem como à corrupção e ao tráfico de drogas, para ficar apenas em alguns dos exemplos mais emblemáticos.

Com efeito, a celebração de marcos, como o dos 20 anos da Enccla, representa algo muito valioso em processos de construção institucional, não por qualquer aspecto meramente cerimonial ou protocolar, mas justamente

por proporcionar esse tipo de balanço. Afinal, frequentemente é preciso avaliar processos do gênero em perspectiva, levando em conta a dimensão temporal compatível com seu ritmo e com sua dialética em uma sociedade plural e democrática, para não perder de vista, em meio ao ruído de nuvens passageiras que possam despontar em oscilações de conjuntura, aquilo que se destaca de modo mais inequívoco no panorama.

Esse olhar mais largo, aliás, parece ainda mais imprescindível quando se trata da construção de algo tão complexo e transversal como o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP), mormente em um país não menos complexo como o Brasil, com sua dimensão, sua estrutura federativa e sua heterogeneidade social tão diferenciadas.

Sob essa perspectiva, portanto, impõe-se ao Coaf, ao tomar parte na publicação deste inventário de histórias relevantes com o qual se celebram os 20 notáveis anos da Enccla,

trazer a lume não uma ou outra história do gênero especialmente importante para dada instituição ou para a superação de um determinado desafio em particular. Impõe-se mais. Impõe-se ressaltar ao menos uma amostra minimamente representativa do verdadeiro “rosário” de realizações que, em seu conjunto, têm evidenciado o valor transcendente do papel catalisador de um foro interinstitucional abrangente como a Enccla para a própria consolidação do sistema de PLD/FTP no país.

Esse, afinal, é um sistema concebido desde os seus primórdios, partindo do reconhecimento de que os níveis crescentes de organização que a criminalidade alcançou, explorando a facilidade de coordenação entre seus agentes, inclusive para além de suas fronteiras nacionais e socioeconômicas, só encontrariam resposta efetiva da sociedade com maior coordenação também entre as instituições por ela legitimadas, para além das citadas fronteiras. Daí decorrem os padrões de cooperação transversal entre países, seus poderes e autoridades públicas, bem como entre estas e agentes econômicos privados, que caracterizam tão fortemente o sistema de PLD/FTP.

A articulação interinstitucional, portanto, é da essência mesmo desse sistema, de modo que poucas coisas podem ser tão úteis à sua construção quanto o desenvolvimento de amplas redes de cooperação e intercâmbio de instituições, mormente no contexto de uma ordem jurídica como a fundada na Constituição brasileira de 1988, que consagra a segurança como direito fundamental e responsabilidade de todos, a construção de uma sociedade justa como objetivo fundamental da República e o repúdio ao terrorismo e a cooperação entre os povos como princípios regentes das relações internacionais do país, a teor do disposto em seus arts. 3º, I, 4º, VIII e IX, 5º e 144. O próprio Coaf, por sinal, desde a sua criação como unidade central do sistema de PLD/FTP nos termos da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a denominada Lei de Lavagem de Dinheiro (LLD), já tinha sua estrutura legalmente conformada por integrantes de diversas instituições da administração federal, predispondo-se, assim, a promover a articulação dessas várias instituições em torno do sistema, algo que a legislação ainda reforçaria ao longo do tempo, ao ampliar o Plenário da Unidade de Inteligência Financeira (UIF)

brasileira – inicialmente composto, em 1998, por integrantes de oito distintas instituições, até que alcançasse a atual composição enriquecida com membros oriundos de 12 diferentes órgãos e entidades, na forma do § 1º do art. 4º da Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020.

O advento da Enccla em 2003, nada obstante, proporcionou espaço ainda mais amplo de articulação entre instituições de todos os poderes e níveis federativos da República, e até mesmo destas com a sociedade civil e com entidades privadas. Isso contribuiu enormemente para o tratamento de assuntos de interesse do sistema de PLD/FTP cujo adequado encaminhamento pudesse beneficiar-se, como não raro se verificou desde então, da construção de consensos pluri-institucionais especialmente abrangentes.

Esse foi o caso, por exemplo, já nos primeiros anos da trajetória da Enccla, de assuntos estruturantes como os relacionados ao desenvolvimento do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) e daquilo que viria a se constituir o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS).

Com efeito, despontou como Meta nº 25 da Enccla, em 2004, a apresentação do referido PNLD, que se tornou realidade como um dos pilares do sistema, articulando a colaboração de integrantes de diversas instituições para atuarem como instrutores na qualificação de muitos milhares de agentes públicos ao longo dos anos, com foco em casos práticos e tipologias de lavagem de dinheiro, bem como na especialização multidisciplinar em matéria de PLD/FTP, abrangendo conhecimentos jurídicos, financeiros e relacionados a técnicas de investigação e ao uso de soluções tecnológicas.

No ano seguinte, a Enccla já contemplava como Meta nº 2 para 2005 a colaboração com o esforço por meio do qual o Banco Central do Brasil (BCB) logrou concluir, naquele ano, a implementação do aludido CCS, dando concreitude ao que se havia buscado com a inclusão do art. 10-A na LLD pela Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003, inclusive como importante desdobramento dos trabalhos parlamentares da denominada CPI do Narcotráfico, com

a construção de ferramenta de monitoramento central de relacionamentos constituídos no âmbito do sistema financeiro nacional que só encontrava algum paralelo, à época, na Alemanha e na França.

Posteriormente, esforços e iniciativas que se articularam em torno da Meta nº 16 da Enccla para 2006, voltada à implantação de “laboratório-modelo de soluções de análise tecnológica de grandes volumes de informações para difusão de estudos sobre melhores práticas em *hardware*, *software* e adequação de perfis profissionais”, lançaram as sementes do que se consolidaria como a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (Rede-LAB). Ademais, a própria coordenação dessa rede de laboratórios do gênero instalados no Brasil, que se firmou como fator estratégico para a efetividade do sistema de PLD/FTP, foi assumida pelo mesmo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que tem atuado historicamente como Secretaria-Executiva da Enccla.

O hoje vintenário foro também viabilizou, ao encampar em seu âmbito a Ação nº 9, de 2011, exitosa atuação junto ao Poder Legislativo, articulada com a participação direta do Coaf e de mais de 20 distintas instituições, no curso do processo legislativo deflagrado pelo Projeto de Lei (PL) nº 3.443, de 2008, que resultaria nos importantes avanços trazidos pela reforma promovida na LLD nos termos da Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Foram esses avanços, afinal, que permitiram conferir adequado tratamento a boa parte dos pontos de atenção destacados na terceira rodada de avaliação internacional mútua do sistema brasileiro de PLD/FTP no âmbito do Grupo de Ação Financeira (Gafi), realizada em 2009 e 2010, a exemplo da necessidade de ampliar o conjunto das denominadas atividades e profissões não financeiras designadas (APNFDs) referidas na definição legal dos sujeitos obrigados perante o sistema.

**Marcos da legislação nacional referente ao terrorismo e ao seu financiamento tiveram muito de suas concepções e mesmo minutas completas de**

**anteprojeto gestadas no curso de diversas ações da Enccla: nº 2 e nº 5, de 2010, nº 5 e nº 6, de 2011, bem como nº 10, de 2015.**

Daí provieram normas como a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que assegurou tipificação específica para os crimes de terrorismo e seu financiamento, e a Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, que disciplinou procedimento apto a viabilizar a execução sem demora, no território nacional, de medidas de bloqueio de ativos determinadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou por seus comitês de sanções em relação a pessoas ou entidades envolvidas com práticas associadas a terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa ou seu financiamento. Sem isso, o Brasil não teria alcançado o pleno reconhecimento internacional da superação de deficiências assinaladas desde a terceira rodada de avaliação do seu sistema de PLD/FTP pelo Gafi no tocante às Recomendações nº 5, nº 6 e nº 7 do Grupo, atinentes justamente ao objeto dos referidos diplomas legais de 2016 e 2019, sujeitando-se a graves consequências de ordem política e econômica no plano internacional.

Por seu turno, a regulamentação dos deveres de PLD/FTP dos cartórios extrajudiciais na forma do Provimento nº 88, de 1º de outubro de 2019, do Corregedor Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que efetivou a incorporação do segmento crítico dos notários e registradores ao sistema, foi fruto direto da Ação nº 12, que se conduziu no âmbito da Enccla naquele mesmo ano de 2019.

O ano de 2019, aliás, foi marcado ainda por duas questões de enorme importância, relacionadas aos sucessivos ajustes então ensaiados no tocante à alocação institucional do Coaf e à confirmação da consistência jurídica do seu modelo de atuação com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de repercussão geral, do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.055.941. Com efeito, naquele ano, até que se consolidasse na forma da Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019, que se converteria na Lei nº 13.974, de 2020, modelo de aperfeiçoamento institucional voltado a reforçar a autonomia da Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do país mediante

a sua vinculação administrativa ao BCB, o Coaf passou do Ministério da Fazenda para o da Justiça e deste para o da Economia (no qual se havia transformado o Ministério da Fazenda), com consequentes custos de adaptação que só não comprometeram mais severamente o fluxo operacional da UIF brasileira em virtude de capacidades de articulação interinstitucional reforçadas, em grande medida, por padrões de interação como os sedimentados no âmbito da Enccla. E quanto ao julgamento do RE nº 1.055.941, por sua vez, a consistência do sistema brasileiro de PLD/FTP nele reconhecida pelo STF também foi reforçada em grande medida por ações da Enccla, que assim contribuíram para respaldar a fixação da tese de repercussão geral, resultante daquele *leading case*, no sentido de assentar como "constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF [...] com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial".

Cabe ainda ressaltar, por fim, que muitas ações da Enccla têm sido dedicadas à preparação do país para a desafiadora quarta rodada de avaliação do seu sistema de PLD/FTP pelo Gafi, há pouco iniciada, como foi o caso das ações nº 9, de 2015; nº 10, de 2016; nº 1 a nº 4, de 2020; nº 6, de 2021; e nº 2 a nº 4, de 2022.

Como se vê, a exitosa história dos vinte anos da Enccla funde-se à própria história da consolidação do sistema de PLD/FTP no país, compartilhada com o Coaf e com todos os seus demais atores institucionais. Oxalá, pois, possa a nossa Enccla seguir rendendo nas próximas vintenas tão bons frutos quanto os até aqui alcançados, inspirando assim a confiança da sociedade no valor da sua própria luta por um mundo mais íntegro, justo e seguro.

**Conselho de Controle de Atividades  
Financeiras – Coaf**

# CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU



A Enccla, como uma estratégia realmente nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, representa, desde 2003, uma das principais redes de articulação entre os órgãos e entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, das três esferas.

Trata-se de uma iniciativa muito bem-sucedida, de reconhecimento internacional, e que tem contribuído de forma efetiva, nos últimos 20 anos, com a integração dos órgãos e entidades governamentais em busca de soluções e aprimoramentos nas políticas públicas para o enfrentamento de ilícitos como o de lavagem de dinheiro e de corrupção.

A articulação interinstitucional propiciada pela Enccla busca otimizar os esforços individuais de cada instituição, para permitir a produção de melhores resultados, e possui importante impacto em diversas ações anticorrupção, por exemplo, ao aprimorar o nível de informações necessárias para investigar, detectar e responsabilizar pessoas e empresas envolvidas em corrupção.

A corrupção existe praticamente desde o surgimento da sociedade organizada e acontece tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, afetando negativamente a efetividade das políticas públicas e o crescimento econômico. O avanço da corrupção contribui para o aumento da pobreza e causa impacto negativo nas relações comerciais, sendo as sociedades em desenvolvimento aquelas que mais sofrem tais impactos.

A complexidade desses crimes requer uma atuação coordenada e perene de diversos órgãos, e, considerando ainda, que o Brasil é signatário de algumas convenções internacionais relacionadas ao tema, é de extrema importância ter ações de melhoria das políticas públicas alinhadas às recomendações presentes nessas convenções.

No que se refere ao combate à corrupção, a CGU sempre buscou a aderência aos principais foros internacionais: Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU) e Convenção sobre o Combate à Corrupção

de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE).

Essas convenções estabelecem padrões internacionais para o enfrentamento da corrupção, por meio da definição de princípios, medidas e programas para a reforma institucional e legal dos países signatários, como é o caso do Brasil. O objetivo principal é estabelecer requisitos mínimos necessários à criação de um sistema eficaz de integridade, em busca do fortalecimento da luta global contra a corrupção.

E a Enccla é um fórum importante de discussão para buscar soluções integradas e articuladas para a adequação do Brasil aos padrões internacionais estabelecidos nessas convenções.

A CGU, desde o início, em 2003, sempre buscou contribuir nos grupos temáticos, trazendo ideias e experiências que pudessem aprimorar a atuação dos órgãos no que se refere à política anticorrupção. Os resultados, muitas vezes surpreendentes, possibilitaram elevar o país a um patamar internacional no que diz respeito à aderência às convenções.

Hoje o Brasil é referência em transparência de dados públicos, acesso à informação, acordos de leniência etc. E isso foi fruto de articulação interinstitucional para buscar uma solução prática e comum ao enfrentamento desses problemas críticos.

Dentre as diversas ações da Enccla realizadas de forma alinhada às recomendações internacionais, e que a CGU atuou como coordenadora do grupo, podemos citar:

- **Ação 02/2019:** Criar fluxo de comunicações de casos de suborno transnacional.
- **Ação 11/2014:** Disseminar e aperfeiçoar os instrumentos e normativos de análise patrimonial de agentes públicos para fins de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.
- **Ação 01/2012 e Ação 06/2013:** Aprimorar o sistema nacional de combate ao suborno transnacional para adequação às obrigações internacionais, especialmente no âmbito da Convenção da OCDE.
- **Ação 06/2011:** Elaborar Anteprojeto de Lei para inserção, no ordenamento jurídico

brasileiro, de tipos penais previstos em Tratados e Convenções Internacionais contra a corrupção internalizados pelo Brasil (continuação da Ação 02 da Enccla 2010).

**Todas essas ações tiveram como resultado atos normativos, sistemas tecnológicos ou aprimoramento de procedimentos internos que refletiram no atendimento de recomendações internacionais dirigidas ao Brasil por meio de Convenções da ONU, OEA ou OCDE.**

Podemos citar, minimamente, dois exemplos: a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013, que veio atender aos anseios da "Convenção sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais" (tratando sobre suborno transnacional), e o Decreto nº 10.571/2020, que estabeleceu requisitos normativos e procedimentais para mitigar uma lacuna que ainda existia no Brasil referente à análise patrimonial de agentes públicos.

Nesse contexto, é válido destacar que avanços e desafios importantes na luta contra a corrupção também foram consignados no Plano Anticorrupção do Governo Federal para o período entre 2020 e 2025. Criado com o objetivo de estruturar e executar ações para aprimorar, no âmbito do Poder Executivo federal, os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção, o Plano também avança no cumprimento e no aperfeiçoamento da legislação anticorrupção e no atendimento a recomendações internacionais.

A iniciativa busca refletir e reforçar o compromisso do Brasil com o enfrentamento da corrupção e alinha-se aos esforços já materializados, em 2019, no Pacote Anticrime e Anticorrupção. O Plano está alinhado, ainda, à Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, instituída pelo Decreto nº 10.531/2020.

Por fim, ressalta-se que a atuação da Enccla tem gerado mudança de direção no tratamento da criminalidade organizada no Brasil, ao destacar o papel do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no contexto de uma

política criminal ampla e ao provocar a atuação efetiva e articulada de todos os agentes públicos envolvidos com o tema e a sociedade civil.

**Como um dos objetivos da Enccla é a adequação do Brasil a padrões internacionais de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, percebe-se claramente que as discussões, produtos e iniciativas no âmbito da Estratégia contribuem para o enfrentamento dos mais diversos problemas sociais e econômicos do nosso país, apresentando resultados importantes para a prevenção e o combate à corrupção, tanto em termos normativos como operacionais, contribuindo para o Brasil avançar.**

**Controladoria Geral da União – CGU**

# MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE



Foto: Arquivo MRE

O combate à corrupção é tema que a sociedade e o governo brasileiros têm atribuído importância cada vez maior. Suas repercussões transnacionais são objeto de acompanhamento detido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). O compromisso do Brasil contra a corrupção é evidenciado pelos avanços importantes alcançados nos últimos anos, muitos dos quais gestados no bojo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), que o Itamaraty tem tido a honra de participar na companhia de dezenas de outras instituições brasileiras.

O MRE tem procurado refletir, no plano internacional, atuação compatível com a importância que o combate à corrupção tem na esfera doméstica. Nessa linha, vem participando ativamente das discussões nos principais espaços internacionais e regionais pertinentes, sobretudo nas Nações Unidas (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – UNCAC), na Organização dos Estados Americanos (Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção – MESICIC), no G20 (Grupo de Trabalho Anticorrupção), na OCDE (Grupo

de Trabalho sobre Suborno – WGB) e no BRICS (Grupo de Trabalho Anticorrupção). Em todos os nominados foros, o Itamaraty busca ecoar posições nacionais formadas e conformadas na Enccla. Neles também prospecta constantemente elementos que possam servir aos processos e objetivos internos.

**Exemplo recente dos aportes da Enccla para os processos internacionais é a previsão da relevância das medidas civis e administrativas complementares à persecução criminal, particularmente para recuperação de ativos, na Declaração Política resultante de um dos mais importantes eventos mundiais sobre corrupção, a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o tema, que teve lugar em Nova York, em junho de 2021.**

O texto aprovado na ocasião, dirigido a ações futuras, contou com o engajamento de negociador do Itamaraty, junto com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal, órgãos que, por anos, haviam maturado a discussão a respeito em diferentes ações da Enccla.

Outro exemplo é a atuação permanente do país no WGB, sob a égide da Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais ("Convenção Antissuborno"). O instrumento tem como foco o crime de corrupção de funcionário público estrangeiro em transação comercial internacional. Visa promover medidas para prevenir, investigar e punir empresas que busquem corromper funcionários públicos de terceiros países para obter vantagens indevidas. O Brasil mantém perfil ativo e participação regular nas reuniões do WGB, com delegação integrada pelo Itamaraty e diversos outros componentes que também participam da Enccla.

O WGB é o único foro internacional antissuborno voltado para o enfrentamento da corrupção ativa. Ademais de fomentar o compartilhamento de experiências, assegura, com seu processo continuado de revisão entre pares, que os padrões normativos e institucionais de seus membros estejam entre os mais elevados do mundo. A adesão do Brasil à Convenção teve impactos significativos sobre a legislação brasileira, contribuindo diretamente para a aprovação de importantes medidas sobre suborno transnacional, responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção e promoção da integridade e transparência nos setores público e privado. Entre as funções do WGB está monitorar a implementação da Convenção e da Recomendação de 2009, por meio de um processo de avaliação fracionado em quatro fases. Outra atribuição do WGB é acompanhar o andamento dos pedidos de informação e cooperação judiciária entre os países signatários da Convenção Antissuborno. Ambos os conjuntos de atividades convergem com os trabalhos da Enccla e contam com o acompanhamento do Itamaraty.

Desde 2000, o Brasil também marca presença constante no Grupo de Ação Financeira (Gafi ou FATF, na sigla em inglês), mecanismo cujo propósito é desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais sobretudo em matéria de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Junto a dezenas de economias de expressão, elabora padrões internacionais com o propósito de influir em reformas legislativas e regulatórias.

## **Há natural interface entre os trabalhos do Gafi e da Enccla em diversas frentes estratégicas de combate ao crime transnacional, inclusive – e especialmente – ao crime organizado.**

Foi aprovada recentemente a inclusão do MRE no Gabinete de Gestão Integrada (GGI) da Enccla. No momento, o Itamaraty está participando de duas ações: "aprofundar os estudos sobre os riscos de lavagem de dinheiro associados a estruturas societárias offshore e arranjos para alocação de patrimônio constituídos no exterior, especialmente em paraísos fiscais" (Ação 9); e "aprofundar a compreensão da correlação de crimes ambientais com corrupção, fraude e lavagem de dinheiro, identificando vulnerabilidades de informações, sistemas, procedimentos, regulação, dentre outros" (Ação 10).

Nesta última, estamos nos valendo da nossa rede de postos no exterior para contribuir com informações que subsidiem as ações de que participa na Enccla. Representações em países específicos foram orientadas a colher informações referentes às normas aplicáveis à constituição e à manutenção das principais estruturas societárias *offshore*, inclusive no tocante à existência de obrigações tributárias, ao nível de sigilo para obtenção de dados societários ou dos beneficiários e eventuais práticas destinadas a mitigar os riscos de lavagem de dinheiro.

O MRE tem participado ativamente das metas e das ações da Enccla desde seus primeiros anos de trabalho. Tem se engajado em discussões referentes à avaliação nacional de risco relacionadas à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo; ao procedimento de congelamento de bens, direitos e valores vinculados a pessoas listadas pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU); ao cumprimento das recomendações do Gafi; e à aplicação das convenções internacionais acima mencionadas.

São numerosos – e profundamente entrelaçados – os elos das cadeias delitivas organizadas que perpassam as fronteiras nacionais. As organizações criminosas que atuam no território brasileiro são alimentadas por drogas e armas que atravessam constantemente nossas

fronteiras. Finanças obtidas com os narcóticos, quando não são lavadas em estruturas sofisticadas, acabam por alavancar toda sorte de atividades delitivas, como tráfico de pessoas, contrabando e mineração ilegal. Armamento ilícito traficado entre facções – oriundas de diferentes países – é o que tem assegurado a proteção física das operações clandestinas. Por vezes, a corrupção é o que garante inércias institucionais sem as quais aqueles grupos não prosperariam.

Em tempos de crise, como a gerada pela pandemia de Covid-19, grupos criminosos aproveitam-se de vulnerabilidades de circunstância. Corrupção e lavagem de dinheiro intensificaram-se por toda parte nos últimos anos.

Ante tamanha intensificação e sofisticação da criminalidade organizada, não se trata mais de diferenças apenas de grau. A essência do fenômeno que encaramos modificou-se. Nesse tipo de cenário, dependente da corrupção e da lavagem de dinheiro, cumprirá à cooperação internacional adequar seu sentido de propósito e seus meios.

A inteligência policial oferece as melhores vantagens comparativas ao Estado de Direito em termos de flexibilidade e celeridade, especialmente nas áreas estratégicas, como a financeira. Em poucos momentos da cadeia delitiva, a criminalidade organizada tem tão baixa capacidade de evasão como na lavagem dos ativos. Essas considerações apontam para modelos de cooperação cuja medida entre o tradicional e o moderno deriva de juízos de eficiência e de eficácia.

Na convivência entre o tradicional e o moderno, cada qual com seu espaço e papel inafastáveis, é caso de cuidar das especificidades de cada relacionamento bilateral. Na Enccla, temos procurado trabalhar com novos modelos, pensados sob medida. Estamos também colaborando de maneira muito estreita na área de inteligência, com intercâmbio tecnológico e técnico. Trata-se de iniciativas de efetiva integração de esforços, com divisão clara de tarefas e busca de aproveitamento sinérgico de conhecimento e infraestrutura. Buscamos também prover fluxos velozes de informações espontâneas, instituto de cooperação que permite ações de ofício que, de outra forma, não poderiam jamais se materializar.

A face interna desse modo de proceder externo que temos avançado é também de integração. A Enccla tem trabalhado em diversas frentes, com vistas a superar redundâncias e incrementar aproveitamento recíproco de infraestruturas entre os muitos órgãos internos responsáveis pela segurança pública. Essa tarefa interna vem complementar nosso empenho na regionalização da persecução à corrupção e à lavagem de dinheiro transnacionais, esforço fundado no princípio e na convicção estratégica da responsabilidade compartilhada.

**Ministério das Relações Exteriores – MRE**

# MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA – MTP



A Enccla é uma rede primordial de articulação institucional do país, voltada para o arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções para fortalecer o enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro.

Nesse contexto, desde sua instituição em 2003, as reuniões dos grupos de trabalho e as plenárias da Enccla representam espaço estratégico de atuação dos seus integrantes na busca do tratamento de problemas transversais que impactam a capacidade do Estado brasileiro de neutralizar tais ameaças.

Tal espaço é caracterizado pelo mais alto nível técnico dos debates, dos quais fazem parte representantes das principais instituições brasileiras que atuam diretamente no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

No contexto das políticas de previdência e trabalho, sob a supervisão do Ministério do Trabalho e Previdência, entre as diversas ameaças que têm recebido a atenção das áreas de inteligência, investigação e controle, a fraude documental assume capital importância, uma vez que se constitui muitas vezes como um dos pontos de partida para o cometimento de diversos outros tipos de crimes, em especial facilitando a corrupção e a lavagem de dinheiro.

**Caracterizada como ameaça criminal transversal, a fraude documental tem sido tema recorrente em diversas metas e ações aprovadas pelas plenárias da Enccla priorizando o debate em torno da busca de propostas, diretrizes e medidas visando aprimorar o enfrentamento dessa questão.**

Tais oportunidades de discussão sobre as causas do problema proporcionaram ao longo dos anos maior sensibilização das áreas estratégicas dos órgãos que integram a Enccla, sobretudo quanto à gravidade e transversalidade da ameaça representada pela fraude documental, como "motor" que facilita a consecução da lavagem de dinheiro e de atos de corrupção, entre outros ilícitos.

Nessa oportunidade é importante elencar tais ações como importantes registros históricos, neste momento em que celebramos os 20 anos da Estratégia.

Em 2008, a Meta 22 teve como escopo "Propor Medidas para Aperfeiçoar a Segurança Documental das Certidões de Registros Cíveis".

Em 2010, a Ação 10 buscou "Propor Medidas de Segurança Voltadas à Garantia de Autenticidade e Integridade de Documentos Registrais e de Identificação Civil".

Em 2014, o esforço da Ação 12 foi o de “Acompanhar a efetiva implantação do Sistema de Informações de Registro Civil – SIRC e sugerir mecanismos que aumentem a segurança do registro civil de pessoas naturais, inclusive tardio, em razão do elevado número de fraudes envolvendo falsidade documental ou ideológica”. Importante resultado dessa Ação foi a priorização da publicação do Decreto nº 8.270, de 26/06/2014, que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – Sirc e seu comitê gestor, propiciando a implantação do Sirc, que veio a se constituir importante ferramenta de prevenção a fraudes em certidões de registro civil na esfera federal.

No ano de 2015, a Ação 5 teve por objetivo “Mapear as iniciativas de identificação civil existentes no Brasil com o fim de atuar junto aos órgãos responsáveis pelo Projeto Registro de Identificação Civil – RIC, visando fomentar a sua implementação”.

Em 2017, a Ação 10 dedicou-se a “Elaborar propostas de implementação de medidas que auxiliem na prevenção de crimes praticados mediante utilização de documentos falsos ou interpostas pessoas”. O esforço do grupo de trabalho responsável pela ação possibilitou o encaminhamento, ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, de Pedido de Providências para aperfeiçoamento do texto do Provimento nº 46, da Corregedoria do CNJ, que instituiu a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC, visando ampliar a abrangência dos dados de registro civil disponibilizados às administrações públicas e fortalecer o Sirc. Foi ainda formalizado Pedido ao CNJ, no âmbito do Provimento nº 28, para a adoção de uma série de medidas de fortalecimento da segurança dos procedimentos adotados pelas serventias extrajudiciais no processo de registro tardio de nascimento.

A Ação 10/2017 trouxe ainda como resultado importante de registro a inclusão permanente do tema da “Prevenção à Fraude Documental” na grade curricular do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), como reconhecimento da importância do assunto para as ações de prevenção e investigação desses ilícitos.

A Ação 11/2021 constituiu a iniciativa mais recente abraçada pela Enccla em continuidade

ao tratamento do problema da fraude documental realizado em anos anteriores. Adotando uma abordagem mais transversal ainda, a proposta da ação formulada e coordenada pelo MTP buscou suscitar o debate sobre a transversalidade da ameaça, tendo como objetivo “Propor medidas para fortalecer o enfrentamento à fraude documental”.

Merece destaque, entre os resultados dessa ação, a realização, em 2/9/2021, de webinar internacional sobre o tema “A fraude documental no contexto do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro”. O evento buscou ampliar e qualificar o debate sobre a temática, a partir de referenciais nacionais e internacionais, para auxiliar na construção de propostas capazes de fortalecer o enfrentamento da fraude documental, no contexto do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, objetivo da Ação 11/2021.

Outro importante referencial deixado pelo grupo de trabalho da Ação 11/2021 foi a construção do documento denominado Plano de Diretrizes/Propostas de Medidas para Fortalecer o Enfrentamento à Fraude Documental. Composto por 38 diretrizes/propostas para fortalecer o combate à fraude documental, o documento foi organizado em alinhamento aos oito pilares que caracterizam os principais aspectos de um sistema de combate à corrupção, conforme referencial proposto pelo Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção da Enccla, elaborado no âmbito da Ação 01/2018.

Além desse tema, é importante registrar que os principais avanços alcançados no sistema de prevenção à corrupção e à lavagem de dinheiro do Estado brasileiro foram fomentados, alavancados e, muitas vezes, iniciados pelo protagonismo dos grupos de trabalho das metas e ações da Enccla, nesses seus 20 anos de existência.

No estágio atual em que se encontra, contemplada sob os prismas da primazia da articulação institucional e da robustez dos resultados alcançados, a Enccla se consolida como iniciativa imprescindível ao Estado brasileiro para o enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro.

**Ministério do Trabalho e Previdência – MTP**

# MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF



O Ministério Público constitui instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>.

O mesmo Estatuto Constitucional, mais à frente, dispõe que são funções institucionais do Ministério Público, entre outras, promover a ação penal pública, zelar para que os Poderes Públicos respeitem os direitos fundamentais e proteger o patrimônio público e social<sup>2</sup>.

O Ministério Público divide-se em Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados. O da União é composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Nesse cenário constitucional, o Ministério Público Federal (MPF), por meio de suas 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão, vem atuando como colaborador, coordenador, coordenador-adjunto e proponente nas inúmeras ações desenvolvidas pela Estratégia Nacional

1. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

2. Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as

medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), tratando-se de importante rede composta por órgãos do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, que tem por escopo basilar o desenvolvimento de soluções para o enfrentamento dos crimes de corrupção, de lavagem de ativos e de financiamento ao terrorismo<sup>3</sup>.

**Indubitavelmente, ao longo dessas duas décadas, a Enccla engendrou inúmeras políticas públicas e soluções que fortalecem, em última instância, o microsistema anticorrupção<sup>4</sup> e a proteção dos princípios do Estado Democrático de Direito, bem como os direitos fundamentais.**

Nesse contexto, contando com o valioso apoio das instituições e associações parceiras, muitas foram as contribuições dadas pelo MPF à Enccla, que resultaram em diversos produtos, entre as quais se destacam: 1) nota técnica sobre o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e persecução penal (LGPD Penal); 2) diversas minutas de anteprojetos de lei; 3) adoção do sistema de movimentação bancária (Simba); 4) roteiro de boas práticas em investigações relacionadas a criptoativos; 5) fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011 (transparência ativa e passiva); e 6) Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção.

Sempre tendo em vista os três eixos estratégicos de combate à corrupção (prevenção, detecção e punição), bem assim as recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF), o MPF laborou com afinco na Ação 05 da Enccla de 2019 ("Padronizar procedimentos para acesso das instituições de controle, fiscalização e persecução aos bancos de dados e aos extratos bancários que envolvam recursos públicos") para que o Simba fosse adotado por todas as instituições de controle, fiscalização e

persecução, visando uniformizar o acesso às informações bancárias que envolvam recursos públicos.

Dita padronização trouxe inegável ganho de eficiência e efetividade nos inquéritos civis e policiais, procedimentos investigatórios criminais e não criminais, e nas ações de controle da Polícia Judiciária, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, representando inegável economicidade de tempo e de dinheiro do contribuinte.

Não se olvide que o Simba nasceu na Procuradoria da República no Distrito Federal (unidade do MPF), no distante ano de 2007, como resposta para agilizar o exame de pilhas e pilhas de extratos bancários em papel que se avolumavam nas prateleiras dos gabinetes dos procuradores da República no Distrito Federal. Antes do Simba, tais análises demandavam meses a fio e um exército de pessoas.

Esse Sistema foi concebido, desenvolvido e implementado por um órgão embrionário instalado na Procuradoria da República no Distrito Federal, que, posteriormente, deu lugar ao que hoje se chama Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise – Sppea, órgão este vinculado ao Gabinete do Procurador-Geral da República, chefe do MPF.

Segundo o Portal do MPF<sup>5</sup>, "O Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (Simba) foi desenvolvido pela Sppea, em 2007, para recebimento e processamento de dados decorrentes do afastamento judicial do sigilo financeiro. A ferramenta possibilita coletar, processar e analisar dados desse tipo relacionados a investigados, de forma padronizada e segura, via rede mundial de computadores. O objetivo é proporcionar uniformidade, celeridade, transparência e segurança na obtenção, no manuseio e na análise dos procedimentos investigativos que envolvam o afastamento do sigilo bancário dos investigados, decretado por decisão judicial. Em 2011, o sistema obteve menção honrosa na categoria especial do Prêmio Inovare".

3. Disponível em: <http://Enccla.camara.leg.br/quem-somos>

4. Arcabouço normativo específico de prevenção e repressão a atos de corrupção, composto por princípios e regras constitucionais, internacionais e legais

5. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sppea/sistemas/simba-1>

Noutro giro, na esteira da Ação 4 da Enccla de 2015 ("Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva"), o MPF ajudou na elaboração de *checklist* composto de 16 questões para medir o nível de cumprimento das Leis de Transparência (Lei de Acesso à Informação, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Complementar nº 131/2009).

Com base nessa métrica construída pela Enccla, o MPF criou o Projeto do *Ranking* Nacional dos Portais de Transparência, por meio do qual efetuou a avaliação e o ranqueamento da transparência de 5.568 municípios e 26 unidades da Federação (2º semestre de 2015). Diante do baixo grau de transparência detectado na época, o MPF expediu 3.000 recomendações aos entes em questão, para cumprimento da legislação mencionada, dentro de 120 dias. Decorrido o prazo, o MPF procedeu à nova coleta de informações e à nova avaliação no primeiro semestre de 2016, ocasião em que se verificou aumento da nota média de 3,92 para 5,14 entre a primeira e a segunda avaliações. Como nem todos seguiram a recomendação, foram ajuizadas 2.109 (duas mil cento e nove) ações civis públicas, sem prejuízo das ações de improbidade, recomendações à União e notícias delitivas. Importante consignar que a atuação do MPF se deu de modo simultâneo e articulado em todo o território nacional<sup>6</sup>.

Dadas essas rápidas pinceladas sobre o MPF na Enccla, o balanço final dos 20 anos de existência da Rede, na ótica ministerial, mostra-se francamente positivo, porquanto muitos passos adiante foram dados no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, bem como no combate ao financiamento do terrorismo.

Ainda assim, é inegável que muito há de ser feito, principalmente após a entrada em vigor de vários diplomas normativos, dos quais se destacam o Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019), a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021).

Espera-se que, por intermédio de uma atuação cooperativa com os demais órgãos, com instituições e com a sociedade civil, o MPF esteja preparado para os próximos dez anos da Enccla e consiga ser visto e reconhecido como instituição independente com atuação proativa e resolutiva no combate à criminalidade, notadamente a corrupção, consoante seu planejamento estratégico para o período 2022-2027<sup>7</sup>.

Por derradeiro, parafraseando o insigne poeta Gonçalves Dias, o enfrentamento da macrocriminalidade é luta renhida, é combate que os fracos abate, mas que os fortes e os bravos só pode exaltar. Que venham mais 10 anos de luta renhida e trabalho profícuo é o que deseja o MPF!

**Ministério Público Federal – MPF**

6. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projeto-new>

7. Portaria PGR/MPF nº 3, de 11 de fevereiro de 2022

# POLÍCIA FEDERAL – PF



Foto: Isaac Amorim/MJSP

No ano em que a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) completa 20 anos de existência, a Polícia Federal vem enaltecer sua existência, cumprimentando todos que, no âmbito de suas atribuições, contribuíram e ainda contribuem para a discussão desses temas e o desenvolvimento de ações tão relevantes para a sociedade brasileira.

De fato, como se sabe, a criminalidade é uma das mazelas sociais que mais afetam o avanço socioeconômico. Não há dúvidas de que, com exceção de razões específicas e pontuais diferenciadas, na grande maioria dos casos, a motivação dos criminosos para a prática delitiva encontra-se intimamente ligada ao aspecto financeiro, à vontade de obter lucros ilícitos, de forma que a lavagem de dinheiro se torna item fundamental dentro do enfrentamento da criminalidade como um todo.

Da mesma maneira, a corrupção e crimes correlatos que implicam desvios de verbas públicas possuem alta reprovabilidade, pois representam o maior símbolo de egoísmo e ganância financeira existente, pois a criminalidade desvia – do ambiente público para

interesses privados – valores econômicos que deveriam ter aplicação social e servir ao desenvolvimento humano.

Não é difícil perceber como o enfrentamento da lavagem de dinheiro e da corrupção perpassa pela necessidade de colaboração de diversas instituições públicas e privadas, sendo certo que a atuação individualizada e isolada de determinado órgão não é caminho adequado para o efetivo combate a tais delitos.

Diante da amplitude das práticas de lavagem de dinheiro e corrupção e de sua interação com possíveis fragilidades de setores públicos e privados diversos, no ano de 2003 foi criada a Enccla, que possui no seu âmago justamente a intenção de operacionalizar a articulação entre instituições e setores que podem colaborar de forma conjunta, e dentro de suas atribuições, com a prevenção, detecção e repressão a tais delitos.

**Durante esses 20 anos de existência, a Enccla esmerou-se na tarefa de inserir instituições públicas e**

**privadas em um único ambiente de produtivas discussões voltadas ao aperfeiçoamento do sistema de prevenção e repressão ao crime, justificando sua existência, mediante a realização de ações que trouxeram resultados práticos e alta aplicabilidade para a sociedade brasileira.**

Exemplos de resultados efetivos não faltam para a Enccla. Desde contribuições para projetos normativos e iniciativas legislativas, passando por ações estruturantes e de capacitação, compartilhamento de conhecimento, criação de banco de dados e sistemas, até o aprimoramento de ferramentas de trabalho às instituições competentes.

Sob a ótica da Polícia Federal, por exemplo, o projeto legislativo que culminou com a publicação da Lei nº 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre investigação criminal, foi originada na Enccla, trazendo maior segurança jurídica e efetividade para os trabalhos de investigação policial.

A disseminação de ferramentas de trabalho, tal como o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (Simba), também foi objeto de ação da Enccla, em prol da disponibilização de tecnologia para os órgãos públicos com atribuição. Hoje tal ferramenta é utilizada amplamente e vem potencializando os trabalhos de investigação e análise financeira de inúmeros policiais federais que atuam pelo Brasil.

Também se destaca a iniciativa voltada à implementação de laboratórios de tecnologia para o enfrentamento da lavagem de dinheiro, com a criação de uma Rede de Laboratórios consolidada após discussões em ação específica da Enccla, servindo de semente para o aperfeiçoamento e a evolução tecnológica de diversas instituições de persecução penal.

No âmbito do aperfeiçoamento de pessoal, destacamos a institucionalização pela Enccla da notória e relevante ação coordenada denominada Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), o qual já superou vinte mil agentes capacitados, dentre eles, muitos policiais federais espalhados pelas diversas unidades da Federação.

Temas específicos e atuais foram enfrentados na Enccla, tais como os criptoativos – objeto da Ação 08/2019; e os novos arranjos e instituições de pagamento, tratados na Ação 02/2021, resultando em produção de conhecimento relevante para a melhor compreensão de tais setores econômicos inovadores e sua possível relação com práticas de lavagem de dinheiro.

O fomento à integração das políticas públicas e a preocupação com o atendimento a padrões internacionais nos aspectos de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, em especial aqueles regidos pelas recomendações e avaliações do Grupo de Ação Financeira (Gafi), também estiveram sempre presentes nos trabalhos discutidos na Enccla. Como exemplos podemos citar a Ação 09/2015, Ação 10/2016, Ações 1, 2, 3 e 4/2020, Ação 6/2021, Ação 2/2022 e Ação 4/2022, nas quais a articulação e o esforço das instituições participantes, movidas pelo espírito colaborativo existente na Enccla, foram fundamentais para se alcançar diagnósticos necessários à compreensão de pontos fortes e vulneráveis da realidade brasileira, gerando autoconhecimento institucional e nacional essenciais sobre o tema.

**A melhor comunicação e articulação entre órgãos de controle de fiscalização e de persecução penal também foi objeto de grupos de trabalho específicos na Enccla, em especial voltados a maior possibilidade de compartilhamento de informações e dados, dentro dos limites da lei e das restrições individuais de cada instituição. De forma exemplificativa, podemos citar a Ação 11/2016, Ação 08/2016, Ação 07/2017, Ação 07/2020, Ação 01/2021 e Ação 01/2022.**

O enfoque na recuperação de ativos, tema essencial às mais recentes vertentes de combate à criminalidade, também esteve presente muitas vezes nas preocupações das discussões mantidas na Enccla. Aspectos relacionados às diversas etapas voltadas à recuperação de ativos, desde a identificação e localização de ativos ilícitos, passando pela indisponibilização, gestão e até posterior confisco de bens apreendidos, foram objeto de discussões, por exemplo, no âmbito da Ação 8/2012, Ação 05/2013, Ação 13/2014, Ação 06/2020 e Ação 06/2022.

Com seus 20 anos de existência, a Enccla adquiriu alto nível de credibilidade e consiste em ambiente legitimado às principais discussões nacionais sobre temas afetos à corrupção e à lavagem de dinheiro. Talvez o segredo do sucesso esteja em sua forma de funcionamento, em que não há instituição ou autoridade dominante ou responsável pelas iniciativas. Tudo que se produz é fruto do consenso e da articulação entre os participantes, que dentro de suas possibilidades e limitações contribuem visando ao aperfeiçoamento sistêmico do enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro.

Para a Polícia Federal, o fato de ser instituição integrante da Enccla é motivo de orgulho e motivação. No âmbito de suas atribuições diárias de investigação policial, os resultados obtidos pela Polícia Federal devem ser creditados também à Enccla, que, por meio de seu espírito integrador e colaborativo, inspira as instituições nacionais e ensina que o bom combate à corrupção e à lavagem de dinheiro não se faz isoladamente.

Apenas parcerias e ambientes com articulação, conscientização e colaboração geram bons resultados, sendo a Enccla o maior exemplo nacional dessa realidade no que tange ao combate aos delitos de corrupção e lavagem de dinheiro.

**Polícia Federal – PF**

# SECRETARIA DE GESTÃO – SEGES/ME



“Indagar necessidades e promover soluções em Tecnologia da Informação (TI), bem como buscar eficiência na geração de estatística por parte do Estado brasileiro”: esses são alguns dos objetivos da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), que celebra 20 anos de criação em 2023.

Após duas décadas de atuação, parece óbvia a interdependência das soluções de TI, da transparência e do combate à corrupção. O governo digital tornou-se realidade, com inúmeros serviços e informações prestados por meio de sistemas, aplicativos acessíveis por dispositivos móveis, integração entre bancos de dados e instituições financeiras, rastreabilidade de gastos, uso de inteligência artificial, painéis de BI (*Business Intelligence*), armazenamento de dados, fortalecimento da integridade dos dados e dos sistemas, georreferenciamento etc.

Em paralelo, o governo digital conferiu acesso à informação, além de formas de avaliação e interação direta pelo cidadão, por meio de

redes de atendimento e colaboração, com toda essa evolução tendo sido acompanhada e reconhecida pelos *stakeholders* e órgãos de controle.

Todavia, para aqueles que projetavam o futuro em 2003, grande parte desses avanços não era sequer imaginável. A internet de banda larga engatinhava no Brasil. Redes sociais não passavam de abstração. O primeiro *smartphone* foi lançado no Vale do Silício, na Califórnia, somente quatro anos depois, em 2007.

Pois bem, também em 2007, começava uma revolução silenciosa na administração pública brasileira. As transferências voluntárias de recursos da União para os entes federativos mediante convênios e contratos de repasse foram normatizadas pelo Decreto nº 6.170/2007 e regulamentadas, a priori, pela Portaria Interministerial nº 127/2007.

No compasso da evolução normativa de 2007, a transformação digital alcançou o mundo das transferências da União, que gradativamente se utilizou do sistema estruturante

(tecnológico) para automatizar, desburocratizar, conferir maior transparência, celeridade e segurança às partes.

Com esses desafios, surgia no ano seguinte, em 2008, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). Criado pelo então Ministério do Planejamento, o novo sistema simplificou, automatizou e racionalizou os processos de transferências voluntárias da União, tornando-se responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são realizados ou registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final.

A semente plantada em 2008, com o Siconv, permitiu o nascimento da Plataforma +Brasil, em 2019. A nova solução tecnológica respondia à necessidade de ampliar os benefícios do sistema a outros tipos de transferências de recursos da União, que não fossem convênios ou contratos de repasse. Buscava-se, assim, aprimorar a gestão do dinheiro público, com foco na geração de resultados para os cidadãos de todo o Brasil.

O diferencial da Plataforma +Brasil é ser um sistema único on-line de âmbito nacional, com potencial para integrar outros sistemas (módulos) para operacionalização de várias modalidades de transferências de recursos da União, comportando cada uma delas suas características particulares, com vistas a instrumentalizar a gestão e a fiscalização pelos entes envolvidos na busca da efetividade nas entregas de políticas públicas para a sociedade. Até o momento, 32 modalidades de transferências já foram mapeadas.

Talvez não fosse possível dimensionar o tamanho da mudança à época, mas com a Plataforma +Brasil tendo operacionalizado valor global superior a 178 bilhões<sup>8</sup>, por meio de mais de 200 mil instrumentos, é seguro afirmar que se inaugurava ali nova era na gestão pública, com a renovação da relação da administração

pública federal com os estados, o Distrito Federal, os municípios e as Organizações da Sociedade Civil.

A nova plataforma desburocratizou a atividade fim, com foco na substituição do processo físico pelo eletrônico, bem como no registro de todos os procedimentos e na execução de alguns diretamente na plataforma. Isso significava mais transparência e celeridade na execução das políticas públicas.

**A Enccla sabia o tamanho do desafio e, ao longo desses 20 anos, estabeleceu uma série de metas, ações e recomendações a serem adotadas pelo governo federal na relação entre soluções tecnológicas e mecanismos de combate à corrupção e lavagem de dinheiro.**

O Departamento de Transferências da União da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Detru/Seges/SEDGG/ME) levantou todas as recomendações da Enccla sob a sua responsabilidade nessas duas décadas, conforme apresentado na tabela a seguir:

8 Entre 2008 e 2022. Consulta realizada no Painel das Transferências Abertas em 2/9/2022.

Ano	Ação/Meta	Detalhamento da ação	Medida tomada
2007	Meta 4	Consolidar legislação vigente e elaborar anteprojeto de lei para regulamentar a ampliação da fiscalização e controle das origens e aplicações de recursos das entidades sem fins lucrativos, buscando a transparência e o atendimento à Recomendação Especial VIII do GAFI.	Lei nº 13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016 – instrumentos específicos para o terceiro setor, operados pela Plataforma + Brasil.
2007	Recomendação 13	Recomenda à Secretaria do Tesouro Nacional que altere o art. 20 da IN nº 01/97 para limitar a possibilidade da utilização de cheque no pagamento das despesas realizadas por conta de recursos provenientes de transferências voluntárias da União.	Decreto nº 6.170/2007 – Institui a Ordem Bancária de Transferência Voluntária, em seu art. 10, pagamentos por meio de crédito na conta bancária, extinguindo o cheque como meio de pagamento. Mesmo dispositivo foi repetido na Lei nº 13.019/2014 em seu §1º do art. 53.
2007	Meta 22	Expandir o sistema de monitoramento e controle de transferências voluntárias de recursos federais, inclusive com a informatização das prestações de contas.	Em parceria com a Controladoria – Geral da União (CGU), foi desenvolvida a prestação de contas informatizada, com uso de inteligência artificial para análise das prestações de contas de transferências voluntárias. Inicialmente com a IN 05/2018 para o estoque de prestação de contas, posteriormente com a IN 01/2019 para as prestações de contas correntes. Recentemente, com a Portaria Interministerial nº 5.548/2022, expandiu para o estoque de prestação de contas em papel. <sup>9</sup>
2007	Meta 27	Elaborar anteprojeto de lei para disciplinar repasse, controle e avaliação de resultados referentes aos recursos públicos destinados ao Terceiro Setor.	Lei nº 13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016 – instrumentos específicos para o terceiro setor, operados pela Plataforma + Brasil.

<sup>9</sup> <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/sobre-a-plataforma-mais-brasil/analise-informatizada> e <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/gestao-do-passivo-siafi>

Ano	Ação/Meta	Detalhamento da ação	Medida tomada
2010	Ação 19	Analisar os pontos de fragilidade e vulnerabilidades nas transferências voluntárias	Realizado o mapeamento dos processos e dos riscos nas transferências <sup>10</sup> .
2014	Ação 6	Conferir transparência à movimentação financeira das contas bancárias de entes públicos ou entidades privadas utilizadas para gestão de recursos públicos, restringindo o saque em espécie.	Decreto nº 6.170/2007 – Institui a Ordem Bancária de Transferência Voluntária, em seu art. 10, e pagamentos por meio de crédito na conta bancária, extinguindo o cheque como meio de pagamento. Mesmo dispositivo foi repetido na Lei nº 13.019/2014 em seu §1º do art. 53.
2014	Ação 7	Propor o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos que garantam o uso obrigatório do Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv) para todas as transferências de recursos federais para estados, municípios e entidades.	Instituída a Plataforma +Brasil por meio do Decreto nº 10.035/2019, absorvendo o Siconv e ampliando o uso da plataforma para todas as transferências da União.
2015	CARTA DE TERESINA	Promover a transparência para o fortalecimento de mecanismos de fiscalização, pelo cidadão, do uso dos recursos públicos, em todos os poderes e esferas da Federação;	Aplicativo Cidadão +Brasil. Permite que o cidadão fiscalize os recursos repassados pelo Governo Federal e indique necessidade de políticas públicas locais <sup>11</sup> .
2016	Ação 2	Fomentar a participação social através de instrumentos de transparência ativa para monitoramento das formas de transferência de recursos federais.	Aplicativo Cidadão +Brasil. Permite que o cidadão fiscalize os recursos repassados pelo Governo Federal e indique necessidade de políticas públicas locais <sup>4</sup> .

<sup>10</sup> <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/ajuda/mapeamento-de-processos>

<sup>11</sup> <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/ferramentas-de-gestao-e-transparencia-1/aplicativos>

Ano	Ação/Meta	Detalhamento da ação	Medida tomada
2019	Ação 4	Restringir saques em espécie, pagamentos em cheque e transferências a partir de contas destinatárias de recursos públicos	Decreto nº 6.170/2007 – Institui a Ordem Bancária de Transferência Voluntária, em seu art. 10, e pagamentos por meio de crédito na conta bancária, extinguindo o cheque como meio de pagamento. Mesmo dispositivo foi repetido na Lei nº 13.019/2014 em seu §1º do art. 53.
2019	Ação 5	Padronizar procedimentos para acesso das instituições de controle, fiscalização e persecução aos bancos de dados e aos extratos bancários que envolvam recursos públicos	Plataforma +Brasil totalmente integrada com os bancos, recebendo todos os dados e movimentações bancárias, inclusive os extratos e disponibilizando semanalmente por meio de cópia integral da base aos órgãos de controle e ao cidadão por meio do acesso livre ao sistema e painéis gerenciais <sup>12</sup> .
2020	Ação 11	Fomentar a implementação da transparência ativa por meio da disponibilização on-line, com fácil acesso aos instrumentos referentes aos atos que impliquem a realização de despesas públicas, em âmbito nacional (em todas as esferas federativas), como forma de facilitar o controle social e dificultar a prática de desvio de recursos públicos e corrupção.	Plataforma +Brasil é de acesso livre a qualquer cidadão. Para simplificar o acesso, os mesmos dados são refletidos nos Painéis Gerenciais da Plataforma +BRASIL <sup>5</sup> e nos aplicativos <sup>4</sup> , possibilitando acesso aos dados, denunciar irregularidades, fazer questionamentos, dificultando qualquer prática de desvio de recursos públicos e corrupção.

Ao se comparar as ações indicadas pela Enccla com as medidas tomadas pelo governo federal, pode-se concluir que as recomendações foram levadas a sério. Melhoras normativas, sistêmicas e, por meio da Plataforma +Brasil, a ampliação do escopo de transferências voluntárias para transferências da União como um todo. Acrescente-se a isso a interface direta com o cidadão por meio de aplicativos<sup>4</sup> e painéis<sup>5</sup>.

As operações atualmente concentradas na Plataforma +Brasil demonstram que o uso de ferramentas digitais, a padronização, a simplificação dos processos e das normas, bem como o estabelecimento de ponto de contato único com os parceiros, foram instrumentos de governança essenciais. A Enccla foi fundamental para os avanços alcançados no tema de transferências da União para entrega de políticas públicas nesses 20 anos e a Secretaria de Gestão permanece na parceria no combate coordenado aos crimes de lavagem de dinheiro e de corrupção.

<sup>12</sup> <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/ferramentas-de-gestao-e-transparencia-1/paineis-gerenciais>

# SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS E GESTÃO DE ATIVOS – SENAD/MJSP



O crime organizado é uma realidade de difícil dimensionamento pela sua natureza, pela sofisticação de suas estratégias e pelo vultoso uso de recursos envolvidos. A política de gestão de ativos apreendidos, sob competência da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos, do Ministério da Justiça e Segurança Pública – Senad/MJSP, compartilha com outras políticas a missão de enfrentar esse problema e suas consequências danosas à sociedade, contribuindo para a desarticulação financeira dessas organizações e proporcionando o retorno à sociedade por meio da conversão desses recursos em políticas públicas.

A competência da Senad/MJSP inicia a partir da decisão do Juízo competente de usar a estrutura do MJSP para alienação antecipada de bens ou após decisão judicial de perdimento dos bens em favor da União. Parte dos ativos apreendidos são numerários e outra parte são bens que devem ser vendidos.

Cabe à Senad a destinação dos bens apreendidos de tráfico de drogas – com decisão judicial definitiva em favor da União, o recolhimento dos respectivos valores ao Fundo Nacional Antidrogas – Funad e a gestão desse Fundo.

Em relação aos bens de outros crimes com decisão de alienação antecipada, a Senad disponibiliza ao Poder Judiciário a sua estrutura para efetivar a alienação, e o recolhimento é feito aos respectivos fundos, conforme o tipo de crime.

A partir do Decreto nº 10.785, de 1º de setembro de 2021, a estrutura da gestão de ativos conta com três coordenações-gerais, dentre as quais uma específica para tratar de ativos especiais, tais como aeronaves, imóveis, ativos biológicos, joias e veículos com valor acima de trezentos mil reais.

Essas medidas integram o redesenho da política de gestão de ativos, implementada a partir de 2019, o qual inclui atualização da legislação e normas aplicáveis, reestruturação institucional, contratação de leiloeiros e cooperação com os estados e o Distrito Federal para realização de leilões em todo o território nacional, aprimoramento das soluções tecnológicas, capacitação do efetivo e aprimoramento da interação com outros atores estratégicos que atuam ou se relacionam com as ações do fluxo da gestão de ativos.

Pela sua natureza singular, o problema central da política é a existência de "estoque" de ativos

apreendidos a serem destinados. A situação desejável é que os ativos apreendidos sigam um fluxo célere de entrada e saída. O acúmulo de ativos aguardando destinação por mais tempo que o necessário desencadeia uma sequência de efeitos e consequências prejudiciais, tais como depreciação dos bens e perda de valor econômico, superlotação de pátios, acondicionamento inadequado, custos com locação e manutenção de depósitos, perda de arrecadação e menor disponibilidade de recursos para o fomento de políticas públicas.

## A Enccla e a gestão de ativos apreendidos

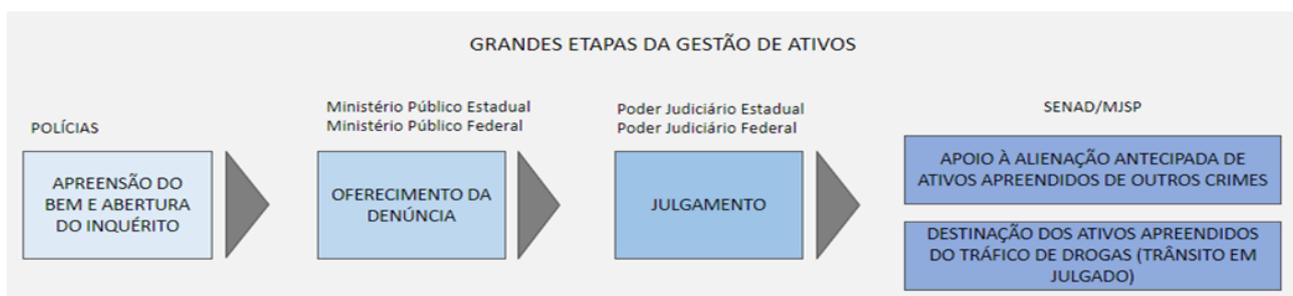
**A gestão de ativos apresenta um fluxo complexo cujas competências são atribuídas de modo fracionado a diferentes instituições, esferas e poderes, muitos dos quais participam da Enccla. A figura a seguir mostra de maneira ilustrativa algumas das suas grandes etapas.**

Para exercer suas competências, a Diretoria de Gestão de Ativos – DGA/Senad/MJSP realiza uma sequência específica de ações até o recolhimento dos valores

aos respectivos fundos e transferência patrimonial ao arrematante.

A primeira ação desta etapa é o cadastro dos bens indicados pelo Judiciário, caracterizando a sua dependência de informações que precisam estar no processo encaminhado pelo juízo competente. A ausência, imprecisão ou incorreção de informações necessárias resultará em um registro de ativo com informações incompletas, insuficientes ou incorretas, situações que impactarão negativamente as ações seguintes e provocarão retrabalho, atraso e interrupção do processo.

Apesar dos esforços de todos os atores envolvidos, não é raro ocorrer tais eventos. Dentre as principais causas, é possível citar a atuação fracionada de cada ator, falta de formulários padronizados comuns e de comunicação entre os sistemas informatizados utilizados pelos diversos atores.



## 2.1. Ação 06/2020

Sem desconsiderar a relevância de ações anteriores que a Senad participou no âmbito da Enccla, delimitou-se a Ação Enccla nº 06/2020 como objeto desse documento pela sua atualidade e por permitir apresentar o quadro atual, que contempla, inclusive, ganhos obtidos por meio de ações anteriores.

Esta ação foi proposta pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI e coordenada conjuntamente pela Senad/MJSP e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Foram colaboradores na ação: ADPF, AEAL/MJSP, AGU, Ajufe, AMB, CJF, CNPG, CONPC, Conjur/MJSP, CSJT, DRCI, GNCOC, Iphan, MP/GO, MP/PR, MP/RS, MP/SP, MPF, PC/DF, PC/MA, PC/MG, PC/RJ, PC/RS, PC/SC, PC/SP, PF, PGDF, Senasp, SF, TST. Como convidados participaram AND, Confaz, Denatran, PRF.

A ação teve como objetivos estratégicos “aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro” e “aumentar a efetividade da recuperação de ativos”. Em maior ou menor grau, todos os resultados previstos foram obtidos, com destaque para os seguintes, sem prejuízo para outras igualmente relevantes:

a. A atualização da Recomendação nº 30/CNJ/2020 foi uma medida que produziu múltiplos resultados ao estabelecer a sistemática de alienação antecipada como principal regra de destinação de bens apreendidos e padronizar procedimentos entre os atores, os quais conferem maior celeridade e efetividade na prestação jurisdicional e na destinação de bens apreendidos não apenas em crimes de lavagem de dinheiro, mas em todos os demais crimes em que há bens sujeitos a perdimento em favor da União.

b. Quanto ao aprimoramento da integração entre os diversos atores visando melhores resultados e padronização de procedimentos em relação à guarda, gestão e alienação de ativos apreendidos, os produtos apresentados ao final da Ação 06/2020 da Enccla conferem à gestão de ativos um novo patamar, trazendo solidez para as próximas etapas

de consolidação e aprimoramento do modelo em todo o país. A sistemática adotada pelo projeto check-in mostrou ser possível conectar dados entre polícias e MJSP. Adicionalmente, o fluxo e o manual de orientação, avaliação e alienação – cautelar e definitiva – de bens apreendidos, foram elaborados e disponibilizados pela Senad<sup>13</sup>.

c. O portfólio de serviços desenvolvidos e oferecidos pela Senad, além de representar o aperfeiçoamento do modelo, demonstrou ser eficaz diante dos acionamentos ocorridos ao longo da execução da Ação 06/2020 da Enccla.

Em 2020, o MJSP (por meio da Senad) e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ celebraram Acordo de Cooperação Técnica no intuito de “obter, de forma direta e automática, as decisões judiciais de perdimento de bens em favor da União ou as decisões de venda antecipada afetas aos mesmos bens [...], alcançando a SENAD/MJSP, [...], e as unidades do Poder Judiciário que utilizam o Processo Judicial Eletrônico – PJe.”

Durante a vigência, foram promovidos intercâmbios de informações técnicas e apoio técnico-operacional, e executadas medidas para a integração dos sistemas por meio de serviços de tecnologia disponíveis, entre outros. Em agosto de 2022, o Acordo foi prorrogado por mais 12 meses. A previsão é que até o final de setembro estejam disponíveis as funcionalidades para comunicação de dados entre os sistemas das duas instituições.

Simultaneamente às iniciativas descritas acima, a Senad efetivou parcerias com outros atores visando ao adequado cumprimento de sua missão institucional.

Foi o caso da aproximação entre CNJ, Senad, Polícia Federal, BCB, Caixa, 23ª Vara Federal de Curitiba e 5ª Vara Federal de Santos para o início do processo de conversão de moedas estrangeiras. Outro exemplo é o acordo de cooperação com a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, para destinação célere de ativos biológicos, que se deterioram

13 [1] Disponível, atualmente (18/08/22), em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/>

ou se perdem rapidamente. Na mesma esteira, foi celebrado acordo de cooperação com o Conselho Federal de Administração – CFA, visando oferecer ao Poder Judiciário a indicação de profissionais devidamente habilitados a realizar a gestão de empresas sequestradas.

Em 2021, a Senad celebrou acordo de cooperação com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe, para receber periodicamente a tabela Fipe de preços médios de veículos, a ser usada como insumo na avaliação de veículos a serem alienados. A Senad também mantém parcerias em andamento com outros importantes atores, com especial destaque à parceria com o Departamento Nacional de Trânsito – Denatran, considerando que os produtos gerados pelo acordo de cooperação vigente serão capazes de resolver o histórico problema afeto aos obstáculos na transferência de propriedade ao arrematante comprador de veículos apreendidos e leiloados pela Senad.

Esses exemplos demonstram que a cooperação interinstitucional, mais que necessária, apresenta grande potencial de qualificação da gestão de ativos, otimização de esforços e potencialização de resultados.

## Perspectivas atuais

Dada a amplitude e abrangência da gestão de ativos a cada etapa vencida, apresentam-se novos desafios, necessidades e possibilidades. As ações executadas e as aprendizagens adquiridas neste período sugerem que novos desafios e oportunidades revelam novas necessidades a serem sanadas, dentre as quais se destacam:

- a) Continuidade dos aprimoramentos do Sistema Informatizado de Gestão de Ativos – Sigap, da Senad/MJSP, para fazer frente ao volume e à complexidade das demandas sob competência da Senad e para suportar as funcionalidades necessárias para estabelecer comunicação com sistemas informatizados de outros atores parceiros;
- b) Manutenção e aprimoramento das interações iniciadas com os atores estratégicos, e

busca de integração com outros atores a fim de compartilhar informações e conhecimentos que permitam aperfeiçoar o fluxo da gestão de ativos, assegurar a celeridade necessária, eliminar obstáculos à destinação e transferência patrimonial, e consolidar uma estratégia de gestão de ativos com a colaboração de todos os atores; e

- c) Investimento em soluções tecnológicas que permitam automatizar rotinas repetitivas ou criar alternativas de venda de ativos, a exemplo do Sistema Eletrônico de Leilões (SEL-Senad).

**Por fim, a Senad registra seu reconhecimento à Enccla pelo fundamental papel que ela desempenha, pelas importantes contribuições ao aprimoramento do processo e pelos relevantes avanços obtidos graças às ações executadas e à cooperação com outros atores que participam da Estratégia.**

**Secretaria Nacional de Políticas sobre  
Drogas – SENAD/MJSP**

# SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP



A primeira norma sobre Prevenção à Lavagem de Dinheiro (PLD) da Superintendência de Seguros Privados foi a Circular Susep nº 89, de 8 de abril de 1999. Essa circular foi seminal para nossos mercados, uma vez que traduzia toda a complexidade de uma lei recente que havia trazido para a Susep, e para os vários reguladores, uma ampliação de seus mandatos e atribuições, e uma série de novas obrigações para as empresas supervisionadas. Com base nela, novos conhecimentos precisaram ser adquiridos, processos de fiscalização e monitoramento de PLD criados no regulador e todo um novo campo de *compliance* se abriu para os entes regulados.

Ao longo das décadas seguintes, o tema de PLD se expandiu, incluindo assuntos como o financiamento do terrorismo ou o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, e cuidar de um assunto por si só complexo como esse, em um país grande como o Brasil, com diversos atores estatais cujas atribuições poderiam se sobrepor e que à época já tinha um sistema financeiro bastante sofisticado, configuraria um desafio bem maior se não tivesse sido tomada uma decisão em 2003: a criação da Estratégia Nacional

de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, a Enccla.

A Circular Susep nº 89/1999 trazia um rol com 25 operações e situações passíveis de ocorrer nos mercados de seguros, capitalização e previdência privada aberta, que poderiam estar relacionadas com o crime de lavagem de dinheiro. Trazia também instruções relativas às novas obrigações constantes na Lei nº 9.613/1998, como a necessidade do desenvolvimento e implantação de procedimentos, controles internos e treinamento, e a de manutenção de cadastros, por parte das empresas do mercado.

Esse final da década de 1990 e início dos anos 2000 foi um período que trouxe grandes mudanças ao tema de PLD no Brasil e no mundo. A legislação que tipificou o crime de lavagem de dinheiro estabeleceu medidas preventivas para as empresas, definiu punições administrativas e criou nossa unidade de inteligência financeira, o Coaf, tudo em uma lei apenas. Normatizar vários desses pontos era necessário para permitir nossa entrada no Grupo de Ação Financeira, o Gafi, órgão multilateral internacional responsável pelo

estabelecimento de padrões para o combate à lavagem de dinheiro, que são escritos sob a forma de recomendações.

No mesmo ano em que a Circular Susep nº 89/1999 foi publicada, o Brasil entrou para o Gafi na condição de membro observador. Logo a seguir, passou por sua primeira avaliação mútua e, uma vez que reuniu todos os elementos para tal, foi integrado ao quadro de membros permanentes do Gafi em 2000, juntamente com México e Argentina. Ainda no ano 2000, com apoio de Brasil, Argentina e do Mercosul, surgiu o Gafisud, organismo regional ao estilo do Gafi criado para cuidar dos países da América do Sul e, posteriormente, da América Latina, mudando seu nome para Gafilat.

Tudo parecia bem definido até que no ano seguinte, em 2001, o mundo assistiu em choque aos atentados terroristas de 11 de setembro. Uma reunião extraordinária do Gafi foi marcada para o final do mês de outubro, em Washington DC, o que culminou na ampliação do mandato do Grupo para incluir o combate ao financiamento do terrorismo (CFT) com o lançamento de oito recomendações especiais, além das 40 recomendações já existentes que versavam sobre PLD.

Avançando para 2003, nossa norma sobre PLD vigente à época era a Circular Susep nº 200/2002, que foi fruto do amadurecimento do tema no mercado, das alterações nos padrões internacionais e do avanço da supervisão. Esse ano também ficou marcado pela publicação de uma nova versão das Recomendações do Gafi, incluindo agora nove recomendações especiais sobre FT, além das 40 tradicionais, e pela vinda ao Brasil de avaliadores internacionais para executar nossa segunda avaliação mútua, em novembro. E o Brasil tinha pouco a mostrar, apesar de a estrutura estar toda presente: poucas investigações, poucas denúncias e, principalmente, poucas condenações para os crimes previstos na Lei nº 9.613/1998.

Até então, as discussões sobre PLDFT (agora incluindo o financiamento do terrorismo) se davam basicamente no Pleno do Coaf, bilateralmente em conversas com o DRCI, com os outros reguladores financeiros, com os órgãos de persecução penal, e até mesmo em reuniões informais. Isso gerava uma lentidão na

tomada de decisões, na homogeneização de conhecimentos e na difusão de informações que eram imprescindíveis para a efetividade de um sistema de prevenção que precisava funcionar bem. Algo precisava ser feito, e foi.

**No mês seguinte à visita in situ do Gafi, em dezembro de 2003, ocorreu a primeira reunião plenária da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, a Encla 2004, na pequena e bela cidade histórica de Pirenópolis, em Goiás, que dista cerca de 150 km de Brasília. Essa primeira plenária reuniu cerca de 60 representantes de 26 órgãos dos poderes Executivo e Judiciário, do Ministério Público e dos dois maiores bancos federais. Esse grupo, iniciando um esforço conjunto nunca visto antes, decidiu colaborar para o atingimento de 32 metas, reunidas em seis objetivos, durante o ano de 2004. O propósito era muito claro: levar o combate e a prevenção à lavagem de dinheiro (PLD) no Brasil a um patamar muito superior ao existente à época, através da união de esforços e conhecimentos de especialistas dos diversos órgãos. E os resultados vieram.**

Em 2005, uma das metas acordadas para a Encla 2006 versava especificamente acerca da atualização das normas sobre PLDFT dos reguladores financeiros, BCB, CVM, SPC e Susep, como preparação para uma futura avaliação do Gafi que já estava prevista. Nessa época, a nossa norma de PLDFT era a Circular Susep nº 327/2006 e trabalhar nessa meta foi instrumental para refinar e incorporar à nossa norma as alterações necessárias para o alinhamento com os padrões internacionais.

Ao final de 2006, durante sua 4ª Reunião Plenária, a Encla incorporou o "C" de combate à corrupção como um de seus temas de atuação permanente e virou Enccla 2007, como a conhecemos hoje. Nesse primeiro ano de Enccla, a Susep atuou na coordenação de sua primeira meta, que tratava da regulamentação e da obrigação de as empresas reportarem operações suspeitas relacionadas ao terrorismo e a seu financiamento. Em 2008, dada a participação efetiva, fomos convidados a participar do Gabinete de Gestão Integrado da Enccla, grupo de órgãos responsáveis por realizar o acompanhamento da execução das diversas ações, o que coroou o trabalho feito até então e de onde nunca mais saímos.

Nessas quase duas décadas de Enccla, a Susep participou de mais de 50 metas e ações, cada uma com efeitos práticos em diferentes dimensões dos órgãos que dela participam. Atuando sobre questões dos mercados, sobre as normas dos reguladores ou propondo alterações ou novas leis, sobre questões de troca de informações estratégicas ou sobre tipologias emergentes, o fato é que, durante suas 19 edições, a Estratégia provocou mudanças profundas que sem ela seriam de improvável ocorrência, na forma e velocidade que aconteceram.

De nossa parte, houve mudanças em normas de produtos, em forma de trabalho de nossa Supervisão, e, a mais óbvia, nas normas que tratam especificamente sobre PLDFT. Depois da 327/2006, tivemos a Circular Susep nº 380/2008, norma com a qual passamos pela 3ª rodada de Avaliação Mútua do Gafi, em junho de 2010. Nesse evento, ocorrido na cidade holandesa de Amsterdam e que contou com a presença e a participação ativa da Susep, o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo do Brasil foi mais uma vez posto à prova pelos avaliadores internacionais, e sua qualidade discutida pelos países-membros do Gafi.

Em 2012, publicamos nossa norma de PLDFT mais longeva, a Circular Susep nº 445/2012, que nos acompanhou por oito anos até 2020. Essa circular, apesar de ter saído meses antes da 3ª revisão das 40 Recomendações do Gafi, era tão bem escrita que já incorporava muitos dos novos itens, como a Abordagem Baseada em Risco, mas ainda carregava uma estrutura muito prescritiva e precisava ser atualizada para novamente estarmos alinhados às melhores práticas internacionais.

As discussões sobre a atualização da Circular Susep nº 445/2012 começou ainda em 2015. As mudanças eram profundas, pois agora também precisava ser endereçada a questão da efetividade. Mais uma vez, a Enccla, esse espaço multidisciplinar, que preza pelo diálogo e a construção de conhecimento entre os diversos agentes do Estado, teve papel instrumental nessa atualização. Além dela, também foram muito importantes a atuação do Coaf e os muitos contatos com BCB e CVM.

Na Enccla fizemos conjuntamente um exercício de autoavaliação quanto ao cumprimento das Recomendações do GAFI, o que explicitou os pontos que precisavam ser melhorados. Discutimos metodologias para se fazer a necessária Avaliação Nacional de Riscos, tratamos do uso de ativos virtuais e seus riscos, elaboramos um plano nacional de combate à corrupção, estudamos a questão dos beneficiários finais e das empresas de fachada, entre muitos outros temas que contribuíram para que em 2020 publicássemos a Circular Susep nº 612/2020, nossa norma atual de PLDFTP, agora com esse "P" de proliferação.

Combater e prevenir a corrupção, a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa é um grande desafio para todos os países do mundo. Ao congregarmos importantes e distintos, que se tratam de forma igualitária, atuam pela busca do consenso e com objetivos e metas em comum, a Enccla oferece ao Estado e ao povo brasileiro muito mais do que a soma de seus inúmeros resultados exitosos. Ela demonstra que a construção multidisciplinar do conhecimento e a articulação interinstitucional, livre dos protocolos e interfaces usuais, são capazes de apresentar coletivamente os resultados de que o país precisa, na velocidade e qualidade necessárias, ao apontar um caminho para o tratamento de situações de alta complexidade, onde se faz necessária uma atuação integrada e coletiva dos diversos atores estatais e não estatais.

**A Susep se orgulha profundamente de contribuir ativamente e atuar em prol da construção dos resultados da Enccla ao participar de suas ações e fazer parte do grupo responsável por sua gestão.**

Esperamos e trabalharemos para manter e aumentar o sucesso conquistado ao longo dessas 19 edições da Estratégia, tanto nesta 20ª edição quanto em todas as edições que com certeza estão por vir.

**Superintendência de Seguros  
Privados – SUSEP**

# SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – PREVIC



A Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc é uma autarquia federal de natureza especial, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência – MTP e responsável pela supervisão e fiscalização das entidades fechadas de previdência complementar – EFPC (também conhecidas como fundos de pensão). Foi criada pela Lei nº 12.154 de 23 de dezembro de 2009, e desde a sua criação faz parte da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla, sendo que nesse período contribuiu em diversas ações da Estratégia.

Como membro do Gabinete de Gestão Institucional (GGI) da Enccla, a Previc sempre atuou no sentido de colaborar para o adequado funcionamento e a consecução dos objetivos traçados pela Estratégia.

Nos vinte anos de atuação da Enccla, mostra-se importante destacar que o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro avançaram muito no Brasil. As ações e seus resultados evidenciam que essa estratégia constitui verdadeira política de Estado, transcendendo governos e garantindo a evolução dos mecanismos de combate e prevenção.

Destaca-se a atuação transversal da Enccla, que decorre da diversidade de instituições que dela participam e garante uma evolução conjunta e mais homogênea.

Em 2018, coordenou juntamente com o Ministério Público Federal e a Secretaria da Previdência (SPREV), do Ministério da Fazenda, a Ação 10/2018. A ação teve como objetivo fortalecer os marcos normativos da atuação da Previc e da SPREV no que se refere a entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) e a Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Participaram da ação o Banco Central do Brasil – BCB, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, a Superintendência de Seguros Privados – Susep, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, a Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, o Tribunal de Contas da União – TCU, a Controladoria-Geral da União – CGU, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, entre outros órgãos.

Ao longo da Ação, iniciada com uma reunião prévia, em 22 de fevereiro de 2018, foram realizadas seis reuniões conduzidas pelos

coordenadores, com o propósito de promover as discussões sobre os temas definidos pelo plenário da Enccla.

A multiplicidade de colaboradores e a grande capacidade técnica dos seus representantes propiciaram uma discussão muito rica. Podemos destacar, entre os temas abordados: as informações apresentadas pela Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União sobre os principais achados em auditorias realizadas nas entidades fechadas de previdência complementar; a necessidade de intensificar a troca de informações entre os órgãos de fiscalização das EFPC e RPPS (Previc e SPREV), o Banco Central do Brasil, a CVM e o Ministério Público; a importância do fortalecimento dos recursos humanos da Previc; o aperfeiçoamento da descrição dos crimes de gestão fraudulenta ou temerária no que tange aos dirigentes, conselheiros e prestadores de serviços das EFPC e RPPS.

No curso da Ação 10/2018, a Previc apresentou proposta de alterações legislativas voltadas, em síntese, ao “caminho da infração”, em três pontos principais: i) ingresso dos dirigentes na EFPC – novos requisitos e transparência no processo de escolha; ii) execução – nos aspectos de restrição, exigências do processo decisório e balanceamento dos órgãos estatutários de controle e auditoria; e iii) apuração e punição administrativa – para aperfeiçoamento da identificação e extensão do sigilo, criação de mais instrumentos de apuração e maior rigor na punição. Essas mudanças deveriam ocorrer por meio de propostas de alteração da Lei nº 12.154/2009 e da Lei Complementar nº 108/2001.

Após amplos debates com os órgãos que participaram da ação, e havendo a convergência de entendimento, os trabalhos realizados em 2018 tiveram os resultados a seguir descritos.

Inicialmente, destacamos que a Ação 10/2018 concluiu que a Previc apresentava carência de pessoal para a execução de suas atribuições e responsabilidades.

Naquele momento, verificou-se que a Previc possuía 237 servidores efetivos, número insuficiente para atendimento das demandas de fiscalização atribuídas à entidade. Vale ressaltar que o setor de previdência complementar

fechada possuía, naquela época, 310 fundos de pensão, 1.100 planos de benefícios, com R\$ 815 bilhões em ativos administrados, evidenciando-se o desequilíbrio entre o número de entidades fiscalizadas e a quantidade de servidores lotados na Previc.

Elaborou-se ainda um anteprojeto de lei para alterar a Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, no que se refere aos requisitos e procedimentos de escolha de dirigentes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), diante da constatação empírica de que um bom processo de escolha de dirigentes, incluindo requisitos mínimos prudenciais, inibe desvios, falhas, irregularidades e ilícitos.

Outro resultado que merece destaque é a elaboração do anteprojeto de lei para alterar a Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009, no que se refere à escolha dos dirigentes da Previc, com o objetivo de fortalecer o órgão supervisor.

Decorrente do trabalho, concluiu-se ainda pela elaboração de recomendação sobre a integração das atividades dos órgãos públicos atuantes na temática. Recomendou-se que a Previc, a SPREV, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM e o Banco Central do Brasil – BCB, observadas as competências próprias, com a colaboração e acompanhamento da Controladoria Geral da União – CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU, atuem de forma conjunta, integrada e permanente com a finalidade de aperfeiçoar a fiscalização da aplicação dos recursos das entidades fechadas de previdência complementar e dos regimes próprios de previdência social, em caráter preventivo e repressivo, por meio da troca de dados, informações e experiências.

Em decorrência das discussões do grupo, e por proposta de Ministério Público Federal, formulou-se o anteprojeto de lei que acrescenta causa de aumento de pena na Lei nº 7.492 de 16 de junho de 1986 (que define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional – SFN) quando se tratar de crime em desfavor das entidades mencionadas no artigo 171, § 3.º, do Código Penal, com o acréscimo das entidades de previdência. Essa iniciativa foi motivada pela constatação de insuficiência das penas atuais e reforço da correta interpretação

de que dirigentes de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) se sujeitam às sanções da Lei nº 7.492/1986.

Por fim, a Enccla recomendou à Previc e à Susep que avaliassem a proposição de criar mecanismo, que em caráter cautelar, de forma mais tempestiva e célere, pudesse viabilizar a redução de limites de aplicação dos recursos garantidores das entidades de previdência complementar, tendo em vista circunstâncias urgentes e de risco ao patrimônio dessas entidades.

O Relatório Final da Ação 10/2018 foi concluído em setembro de 2018, tendo sido aprovado na XVI Reunião Plenária da Enccla, que ocorreu entre os dias 19 e 23 de novembro de 2018, na cidade de Foz do Iguaçu – PR.

**Os resultados da Ação 10/2018 da Enccla foram importantes balizadores da atuação da Previc nos anos subsequentes. Grandes avanços ocorreram em diversos espectros que foram abordados durante a ação da Estratégia.**

**Superintendência Nacional de Previdência  
Complementar – PREVIC**

# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU



Era uma vez um buraco numa via pública. O buraco causava grandes transtornos ao cidadão. Ao tentar resolver, o primeiro entrave era identificar o órgão competente para atuar. Havia dúvidas sobre a “jurisdição” do tal buraco, porque era em uma via urbana, em rodovia federal, administrada em parceria com o governo estadual. Então persistia uma dúvida séria, antes mesmo de se debruçar sobre a resolução do problema... o buraco é federal, estadual ou municipal?

Essa é uma história fictícia, mas ilustra bem o espírito do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, PNPC, como é mais conhecido. A semente dele foi plantada no Estado do Mato Grosso do Sul, a partir da percepção de que somente a cooperação entre a cadeia de controle, o setor público e a sociedade civil é capaz de obter ganhos significativos contra a corrupção.

Os membros da Rede de Controle no MS concluíram que os avanços e os retrocessos obtidos pelo país nos últimos anos revelavam a necessidade de uma ação coordenada e em

rede contra esse mal que assola a vida dos cidadãos e do setor público, o qual é acompanhado diariamente nos noticiários, ano após ano, escândalo após escândalo.

Foi então que o Tribunal de Contas da União no MS (TCU/MS), o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE/MS), a Controladoria-Geral da União no MS (CGU/MS), a Controladoria – Geral do Estado do MS (CGE/MS) e a Controladoria Geral do Município de Campo Grande – MS (CGM/Campo Grande – MS) se uniram no âmbito da Rede de Controle do MS para avaliar como as organizações públicas estavam preparadas para prevenir a fraude e a corrupção no Estado, propor melhorias e acompanhar sua evolução.

Essa união de esforços permitiu que todas as organizações públicas dos três entes e dos três poderes, incluindo suas autarquias e fundações, além de conselhos profissionais e o sistema S, pudessem ser avaliados, revelando números confiáveis e preocupantes, apesar de esperados, sobre a estrutura do setor público para prevenir e tratar casos

de fraude e corrupção em seus processos de trabalho e corpo funcional.

A partir daí, várias organizações sul mato-grossenses adotaram programas de integridade para melhoria de sua estrutura de prevenção à corrupção.

**Com essa experiência em mãos, o trabalho foi encampado pela Enccla – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Foi sob a Ação 09/2021, coordenada pelo TCU e pela CGU, que o programa seguiu sua trajetória.**

A Enccla foi fundamental para consolidar o programa como uma ação escalável nacionalmente de forma sustentável.

A trajetória dentro da Enccla se inicia com o seu lançamento, em maio de 2021. O PNPC foi lançado, sob coordenação conjunta do TCU e da CGU, e executado em parceria com as Redes de Controle e da Gestão Pública em todos os estados da Federação.

Nesse ano que o programa foi acolhido pela Enccla, foram atualizados mais de 16 mil cadastros do setor público brasileiro, contando com informações institucionais.

Até a conclusão dos trabalhos da Ação 09/2021, 9.186 órgãos públicos de todo o país aderiram ao PNPC e preencheram o questionário no sistema e-Prevenção. O e-Prevenção é um aplicativo que permite a qualquer organização pública diagnosticar, com autonomia, as oportunidades de melhoria presentes em sua estrutura de prevenção e combate à corrupção, gerar seu próprio relatório e ter acesso a ferramentas e modelos para implementar suas estruturas de integridade.

Também ocorreu nessa jornada a estruturação do módulo Roteiro de Atuação na plataforma do e-Prevenção, com boas práticas para auxílio aos gestores.

E, fundamentalmente, pode-se dizer que na Enccla foi sedimentada a estrutura de governança com a Rede de Controle da Gestão Pública e o patrocínio do TCU para continuidade do PNPC.

A plataforma e-Prevenção segue crescendo, acessível também para as organizações que ainda não aderiram ao Programa. Os seus roteiros auxiliam os gestores, disponibilizando exemplos de boas práticas, que podem ser adaptados caso a caso. O Programa vem se tornando um fórum colaborativo para compartilhamento de experiências e um canal de comunicação permanente com as redes de controle.

Espera-se que os resultados sobre o grau de exposição da administração pública à corrupção sejam melhorados no curto prazo e que os níveis de corrupção sejam reduzidos no longo prazo para patamares compatíveis com os dos países mais desenvolvidos, e a Enccla faz parte dessa história.

O PNPC abre portas para a solução de problemas crônicos no Brasil. Quer sejam aqueles intencionais, com vistas ao cometimento deliberado de atos lesivos contra o patrimônio público, quer sejam aqueles relacionados à má gestão por despreparo do gestor.

Até o Programa, o indicador mais confiável a respeito da corrupção no Brasil era o Índice de Percepção da Corrupção, desenvolvido pela Transparência Internacional, que colocou o Brasil na posição 94, num ranking de 180 países e territórios, patamar considerado muito ruim pela entidade organizadora, pois o nosso país ficou abaixo da média dos BRICs, da América Latina e Caribe e da média mundial.

O PNPC traz números confiáveis a respeito das ações de proteção contra a fraude e a corrupção que as organizações públicas brasileiras estão adotando ou deixando de adotar e oferece à sociedade e à comunidade de controle um "marco zero" para a atuação voltada à mudança desse cenário.

O esforço de divulgação do PNPC e do e-Prevenção pelas redes de todo o Brasil possibilitou que atingisse a impressionante marca de 60% de adesão dos órgãos da administração pública, mais de 9 mil dos três poderes e dos três níveis federativos.

Os resultados do PNPC revelaram que as organizações públicas brasileiras, em geral, têm uma baixa capacidade de prevenir a ocorrência

de novos ilícitos, dificuldades para perceber atos ilícitos que estejam ocorrendo e estrutura insuficiente para investigar e punir os casos de fraude e de corrupção detectados.

Os resultados individuais de cada organização são de propriedade delas e as Redes de Controle somente têm acesso aos resultados agregados para que possam acompanhar a evolução dos números do Programa em cada estado pelo e-Prevenção.

Agora “emancipado” da Enccla, o Programa segue com eventos em formato de painel de discussão. Iniciou de modo presencial, quase ombro a ombro em cada estado desse Brasil até o período da pandemia. Atualmente seus webinários destacam a importância dos controles preventivos internos e as melhores práticas de gestão e governança para o enfrentamento da corrupção de maneira simples e direta. O Programa atende ao compromisso de levar aos participantes conhecimento e informações para auxiliar as organizações a implementarem estruturas e medidas que melhorem o ambiente e a cultura organizacional.

Com o tema Controles Preventivos, o PNPC realizou o terceiro evento de capacitação deste ano de 2022, que marca os 20 anos da Enccla.

### **Tribunal de Contas de União – TCU**

### **Referências:**

Brasil. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasília: 2022. Disponível em: <http://Enccla.camara.leg.br/acoes>

Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, 2ª Edição, 2018. 148 p. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_combate\\_fraude\\_corrupcao\\_2\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf)

Brasil. Tribunal de Contas da União. Suscetibilidade a fraude e corrupção no estado do Mato Grosso do Sul. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/susceptibilidade-a-fraude-e-corrupcao-no-estado-do-mato-grosso-do-sul.htm>

Brasil. Rede de controle da Gestão Pública. Brasília: 2022. Disponível em: <https://www.rededecontrole.gov.br/>

Jornal Correio do Estado. Em Campo Grande, ministro lança 2ª fase do programa de combate à corrupção e desvios de conduta. Campo Grande: 2021.

Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/politica/lancamento-da-segunda-fase-do-programa-ms-de-integridade/393409>

Mato Grosso do Sul. PMSI – Programa MS de Integridade. Campo Grande: CGE, 2022. Disponível em: <https://www.cge.ms.gov.br/Geral/programa-ms-de-integridade/>





DEPARTAMENTO DE  
RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E  
COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

SECRETARIA NACIONAL DE  
JUSTIÇA

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
E SEGURANÇA PÚBLICA

