

## RESULTADOS DAS AÇÕES DA ENCCLA 2016

### Ação 1

**Avaliar a transparência nos poderes Legislativo (3 esferas), Judiciário (esfera Federal e Estadual), Ministério Público (esfera Federal e Estadual) e Tribunais de Contas (esfera Federal, Estadual e Municipal)**

**Coordenador:** CGU

**Colaboradores:** AMB, Ajufe, Atricon, Casa Civil/RS, CNJ, CNMP, CNPG, Conaci, Focco/SP, MPF, MPT, Seges/MP e TCU.

### Produtos Esperados:

- Adaptação da metodologia de avaliação definida na Ação 4/2015.
- Índice de mensuração da transparência dos órgãos descritos publicado.
- Segunda edição do catálogo de fomento de transparência.

### Resumo dos trabalhos

(Reuniões realizadas: 6)

### Metodologias de avaliação

- Legislativo e Tribunais de Contas: grupo debateu, aperfeiçoou e validou as metodologias propostas pelo TCU e pela Atricon, baseadas na metodologia definida na Ação 4/2015.
- Ministério Público: metodologia que o CNMP vem utilizando desde 2012 foi encampada pelo grupo.

### Índices de transparência

- Tribunais de Contas: avaliação foi realizada pelo TCU e pela Atricon.
- Ministério Público: avaliação realizada pelo CNMP.
- Legislativo: dada a dimensão da tarefa, cujo escopo era a totalidade dos estados e municípios brasileiros, não foi possível ao CNPG (com apoio do CNMP) realizar a avaliação completa; até a edição deste Manual, o CNPG vinha trabalhando com a possibilidade de finalizar a avaliação dos legislativos estaduais e das capitais, para apresentar o índice na XIV Plenária da Enccla.

### Catálogo de fomento de transparência

- CGU realizou levantamento e compilação das iniciativas ocorridas.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Continuidade dos trabalhos do CNPG até a conclusão das avaliações do Legislativo.
- Divulgação dos índices de transparência.
- Realização da avaliação do Poder Judiciário pelo CNJ e apresentação dos resultados em 2017.
- Em consonância com os desdobramentos da Ação 04/2015, quando concretizadas as avaliações da Ação 01/2016, o Ministério Público deverá expedir recomendações aos avaliados que estiverem descumprindo os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso Informação referentes à transparência, e acionar judicialmente aqueles que insistirem no descumprimento.

## Ação 2

### **Fomentar a participação social através de instrumentos de transparência ativa para monitoramento das formas de transferência de recursos federais**

**Coordenador:** Seges/MP

**Colaboradores:** Ajufe, BNDES, CADE, Casa Civil/RS, CGE/MG, CGM/SP, CGU, CNMP, MD, MPF e SNJC/MJC.

#### **Produtos Esperados:**

- Mapeamento das iniciativas e ferramentas existentes.
- Realização de encontro nacional com a sociedade civil (campus party).
- Desenvolvimento de ferramentas.
- Difusão de melhores práticas.

#### **Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 6)

#### **Mapeamento das iniciativas e ferramentas**

- CGU realizou o levantamento em formato de planilha e compartilhou com o grupo – trata-se de dez iniciativas dos seguintes órgãos e entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres, Banco do Brasil, CGU, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Fundo Nacional de Saúde, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Planejamento, Petrobras e Universidade Federal do Paraná.

#### **Realização de encontro nacional com a sociedade civil (campus party)**

- Esse produto foi desdobrado em duas iniciativas:
  - Concurso de aplicativos para o combate à corrupção (Hackathon) – sociedade civil foi chamada para desenvolver aplicativo voltado à transparência das informações relativas à transferência de recursos federais; o projeto vencedor, de nome “As Diferentonas”, permite ao cidadão identificar padrões diferenciados na distribuição de recursos públicos, possibilitando comparar recursos recebidos e gastos realizados entre municípios similares em termos populacionais e de IDH.
  - Inclusão do tema da Ação no Fórum das Transferências Voluntárias, programado para os dias 16 e 17 de novembro de 2016 – no evento ocorrerá o lançamento oficial do aplicativo “As Diferentonas”, bem como a divulgação das principais iniciativas que tratam da transparência nas transferências de recursos federais.

#### **Desenvolvimento de ferramentas**

- Aplicativo “As Diferentonas” (vencedor do Hackathon): a ferramenta já foi desenvolvida e o Ministério do Planejamento vem trabalhando para disponibilizar o aplicativo nas lojas virtuais.
- Aplicativo mobile do Siconv: desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, apresenta informações gerenciais das transferências de recursos federais relacionadas à localidade do usuário cadastrado, permitindo visualização das emendas parlamentares, do volume de instrumentos assinados e dos recursos transferidos por concedente e por conveniente; encontra-se pendente da publicação em ambiente de produção e da disponibilização nas lojas de aplicativos.

### **Difusão de melhores práticas**

- No âmbito da CGU, iniciativas serão divulgadas no sítio web e nos perfis do órgão em redes sociais. Também será divulgado o aplicativo “As Diferentonas”, após o lançamento oficial no Fórum das Transferências Voluntárias. A difusão deverá ser realizada, também, na medida do possível, pelos órgãos participantes da Ação 2.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Sugere-se que, durante os meses de novembro e dezembro, os órgãos participantes da Enccla compartilhem os posts e outras peças de divulgação da CGU.

### Ação 3

#### **Criar diretrizes para implantação e efetivo funcionamento dos sistemas estadual e municipal de controle interno**

**Coordenador:** CGU

**Colaboradores:** Ajufe, Anape, Atricon, CNMP, CNPG, Conaci, CGA/SP, GNCOC, INSS, MD, MPC/RS, MPT, MPF e MP/RJ.

#### **Produtos Esperados:**

Elaboração de diretrizes para implementação e funcionamento de controle interno, nos estados e municípios, contemplando os seguintes aspectos:

1. Definição das macrofunções.
2. Atividades.
3. Estruturas e vinculação hierárquica.
4. Área de atuação.
5. Diretrizes metodológicas.
6. Disponibilização de conteúdos na internet.
7. Definição de indicadores de desempenho.

#### **Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 3)

Na primeira reunião, o Conaci apresentou o “Panorama do Controle Interno no Brasil”, elaborado em 2014, que consiste em um diagnóstico situacional dos órgãos de controle filiados àquele Conselho à época, e abrange órgãos de controle interno do Poder Executivo dos Estados, de algumas capitais e da Controladoria-Geral da União. Em seguida, o Ministério Público de Santa Catarina (MP/SC), representando o CNMP na Ação, apresentou diagnóstico, elaborado em 2015, que abarcou os órgãos de controle interno do Poder Executivo de todos os municípios catarinenses. Esses diagnósticos se mostraram complementares, na medida em que o do Conaci alcançava órgãos de maior porte e o do MP/SC apresentava o panorama para os municípios de menor porte. Ainda na primeira reunião, deliberou-se pela utilização desses diagnósticos como insumo para a elaboração das propostas de diretrizes a serem debatidas dali em diante. Na segunda reunião, foram discutidas individualmente 26 propostas de diretrizes elaboradas pela CGU, tendo sido apresentadas pelos colaboradores diversas sugestões para inserção, revisão ou

exclusão. Os aprimoramentos decorrentes do encontro foram consolidados pela CGU e encaminhados por e-mail para todos os participantes da Ação para novas contribuições. Esses novos insumos foram agregados pela coordenação e as diretrizes foram novamente submetidas a debate, por ocasião da terceira e última reunião do grupo. Após a realização dos ajustes pertinentes, a versão final da proposta, com 29 diretrizes, foi aprovada pelo grupo e posteriormente pelo Gabinete de Gestão Integrada da Enccla, o que viabilizou a divulgação do material nos sítios web da CGU e da Enccla, bem como no boletim mensal da Estratégia.

As diretrizes foram divididas em cinco segmentos:

- Competência e posicionamento (4 diretrizes)
- Recursos humanos e materiais (7 diretrizes)
- Práticas profissionais (5 diretrizes)
- Atividades (10 diretrizes)
- Comunicação dos resultados (3 diretrizes)

#### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pela Secretaria Executiva)**

- Divulgação das diretrizes pelos órgãos da Enccla que atuam na área do controle interno.
- Utilização das diretrizes como base para futuras ações da Enccla.

#### Ação 4

### **Elaborar diagnóstico e proposição de aprimoramento do sistema brasileiro de proteção e incentivo ao denunciante e whistleblower**

**Coordenador:** Ajufe

**Colaboradores:** ABIN, AGU, AMB, ANPR, CADE, CGU, CJP, CNMP, CVM, GNCOC MPF, MP/SP, MRE, PF, RFB e TCU

#### **Produtos Esperados:**

- Realização de seminário envolvendo a sociedade civil e academia.
- Estudo de direito comparado e de boas práticas internacionais.
- Estudos sobre os pontos de convergência e divergência da normativa brasileira e levantamento de projetos de lei sobre o tema.
- Elaboração de anteprojeto de lei sobre o tema.

#### **Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 7)

#### **Estudos**

Já na primeira reunião (março), a coordenação apresentou ao grupo o material que constituiria a base para os dois produtos esperados que envolviam estudos:

- Um primeiro estudo das práticas norte-americanas, dando-se notícia da regulamentação da matéria em diversos países – esse estudo veio a ser complementado, posteriormente, por outro mais aprofundado, submetido ao grupo e oferecido como subsídio à Câmara dos Deputados, por ocasião da entrega do anteprojeto de lei (detalhes adiante).
- Apresentação sobre os diversos projetos de lei existentes a respeito do tema e que estavam em tramitação no Congresso Nacional, com suas características, fase de tramitação, autores e relatores.
- Apresentação sobre o marco normativo interno, com indicação da legislação já existente que guarda alguma afinidade com a temática do whistleblower, visando-se à identificação de possíveis pontos de incompatibilidade com o anteprojeto que viria a ser desenvolvido na Ação.

#### **Seminário e anteprojeto de lei sobre o tema**

- Da segunda reunião (abril) à penúltima (agosto), o grupo de trabalho debruçou-se sobre a organização do seminário – que ficou agendado para os dias 19 e 20 de setembro, na sede da Justiça Federal em Florianópolis – e, especialmente, sobre o aperfeiçoamento do texto da minuta de anteprojeto de lei sobre o tema (proteção e incentivo ao

- reportante de atos ilícitos no interesse público) proposta pela coordenação.
- Na reunião de agosto, diante da informação de que o relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que trata do PL nº 4.850 (“Dez medidas contra a corrupção”) estaria disposto a incluir entre as propostas a serem analisadas pelo Congresso um projeto próprio sobre a
  - proteção e incentivo ao *whistleblower*, o grupo deliberou que seria importante apresentar àquela Comissão o trabalho em construção na Enccla, além de convidar o colegiado parlamentar a comparecer ao seminário. No mesmo dia, uma equipe de integrantes da Ação 4 foi recebida pelo relator, que se mostrou disposto a analisar o APL da Enccla e a participar do evento.
  - Anteriormente ao seminário, ainda, a coordenação da Ação e a representação do Conselho da Justiça Federal no grupo de trabalho reuniram-se com a equipe da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados que atua no suporte à Comissão Especial, a fim de apresentar e defender as inovações trazidas por meio do APL da Enccla. Na sequência da reunião, o relator confirmou o interesse na adoção do anteprojeto e na possibilidade de incorporação dele às medidas a serem votadas na Comissão ainda em 2016.
  - O seminário, promovido pela Emagis/TRF4 e pela Enccla, com apoio da Ajufe, da ANPR e da CVM, ocorreu na data e local previstos, com participação de palestrantes estrangeiros e da referida Comissão Especial (presidente e relator), além da equipe de consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. Lá ocorreu também a derradeira reunião da Ação 4, junto aos especialistas estrangeiros, que contribuíram para a definição dos últimos pontos pendentes no texto do APL.
  - Em outubro, a coordenação da Ação realizou a entrega formal do APL à Comissão Especial, apresentando o projeto e defendendo suas diversas medidas inovadoras, além de expressar a expectativa da Enccla de que o Brasil adote um programa de proteção e incentivo ao reportante de atos ilícitos no interesse público.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Devem ser trabalhados diversos aspectos relacionados à fase legislativa e à de implementação do projeto, a exemplo do acompanhamento da tramitação no Congresso e da devida implementação dos programas de proteção e incentivo ao *whistleblower* (mais detalhes no relatório final da Ação).

## Ação 5

### **Propor a criação de mecanismos que incentivem a adoção de programas de integridade em contratações públicas**

**Coordenador:** CGU

**Colaboradores:** AGU, Ajufe, Ampcon, Atricon, BB, BNDES, CADE, Caixa, Casa Civil/RS, CGA/SP, CNMP, Conaci, Conjur/MJC, Febraban, MDIC, MPF, MP/SP, Seges/MP, SP/MF, Susep e TCU

#### **Produtos Esperados:**

- Elaboração de diagnóstico e análise de risco.
- Propositura de medidas de implementação dos incentivos.

#### **Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 7)

Nas primeiras reuniões, alguns participantes realizaram apresentações (Ministério da Transparência, CADE e FEBRABAN) para harmonizar o conhecimento do grupo sobre o tema da integridade (compliance anticorrupção).

Nas reuniões seguintes, debateu-se intensamente sobre o escopo da Ação e o formato dos produtos a serem entregues. A discussão centrou-se especialmente na pertinência de se fazer uma proposta de alteração legislativa e na estratégia mais adequada para isso, caso se viesse a optar por tal via. Por fim, prevaleceu a opção de se proporem alterações à Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção). Também foi acertado que seria elaborada uma proposta de decreto regulamentador do tema em âmbito federal. Definido o formato do produto, foi acertado o modelo de distribuição de tarefas para a elaboração da primeira versão do normativo, que começou a ser analisada pelo grupo na reunião do mês de julho.

As principais questões enfrentadas pelo grupo foram as seguintes:

- Tipo de benefício a ser concedido (critério de habilitação, desempate, margem de preferência, etc.).
- Sistemática de certificação (se a escolha fosse pela certificação via setor privado, também se deveria avaliar em que medida o setor público atuaria como credenciador ou regulador de mercado).

Ao final, decidiu-se pela exigência do programa de integridade para licitações de valor superior a R\$ 30 milhões e pelo setor privado como certificador, desde que respeitados os critérios de acreditação e os critérios mínimos definidos pelo poder público. No âmbito do Poder Executivo federal, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União exerceria esse papel. Considerando a complexidade do debate sobre as alterações normativas, e sabedor da dificuldade que viria a ter para concretizar os produtos correspondentes, o grupo julgou por bem priorizar essa questão, ficando prejudicados como entregas o diagnóstico e a análise de risco.

## **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Encaminhamento das propostas normativas pelos canais apropriados, com atenção para janelas legislativas favoráveis.

### Ação 6

**Elaborar diagnóstico dos modelos de atuação na Advocacia Pública, inclusive em parceria com o Ministério Público, relativos à persecução administrativa e judicial cível**

**Coordenador:** AGU

**Colaboradores:** Ajufe, Ampcon, Anape, CGU, CJP, CNMP, CNPG, Conjur/MJC, CVM, MPF, MPT, PGE/RS, PGFN e PGM/SP

### **Produtos Esperados:**

- Relatório, contendo a descrição dos modelos existentes (com indicação dos respectivos normativos).
- Orientações de atuação conjunta com o Ministério Público.
- Estabelecimento de agenda de fórum específico.

### **Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 3)

- Para a concretização do primeiro produto, que viria a servir como base para a elaboração dos outros dois, a coordenação preparou um questionário (matriz de diagnóstico) a ser enviado a todas as procuradorias estaduais e a dezenas de procuradorias municipais brasileiras, a fim de levantar os modelos de atuação da Advocacia Pública na seara administrativa e cível quanto ao combate à corrupção.
- O grupo de trabalho aprovou a matriz de diagnóstico na primeira reunião, e em seguida o DRCI enviou, às 56 procuradorias indicadas pela AGU um ofício circular que apresentava a Enccla, contextualizava a Ação 6 e solicitava resposta ao questionário.
- Ao longo dos meses seguintes, foram recebidas apenas 24 respostas (a despeito do trabalho intenso de sensibilização das procuradorias por parte da coordenação). Com base no material recebido, nas outras duas reuniões presenciais feitas junto ao grupo e nas trocas de mensagens eletrônicas entre os participantes, foram elaborados os três produtos esperados (todos contidos no próprio texto do relatório final da Ação), apertadamente sintetizados abaixo.

### **Modelos existentes**

As respostas indicaram que o modelo geral existente de advocacia pública local ou regional no combate à corrupção é precário. Os órgãos atuam, em sua maioria, de forma não normatizada, desordenada e eventual no combate à corrupção.

### **Orientações de atuação conjunta com o Ministério Público**

Com base no diagnóstico dos modelos existentes, sugeriu-se a celebração de instrumentos de cooperação institucional entre as entidades locais e regionais da Advocacia Pública e do Ministério Público, pautados nas seguintes linhas-mestras:

- Criação de banco de dados comuns de investigados.
- Compartilhamento da feitura de provas e atuações de instrução, como apurações patrimoniais e verificações financeiras, quanto aos investigados.
- Compartilhamento de estruturas de apoio e pessoal no intuito de produzir provas e evidências na apuração de atos tidos como de improbidade administrativa e corrupção.
- Desenvolvimento conjunto de temas, linhas teóricas e estratégias processuais antecipadamente ao ajuizamento de ações.
- Atuação coordenada no intuito de apurar, bloquear e gerir patrimônio com possível falta de causa lícita em seu acréscimo.
- Estabelecimento de mecanismos (digitais/virtuais e presenciais) de conversação e diálogo constantes (a exemplo dos fóruns locais ou movimentos estaduais de combate à corrupção).

### **Estabelecimento de agenda de fórum específico**

A partir do diagnóstico e das orientações de atuação, foram propostos os formatos de um grande evento nacional e de cinco eventos regionais, com os objetivos de transmitir às Advocacias Públicas locais a necessidade de desenvolver a percepção de seu papel institucional no controle e combate à corrupção e de incentivá-las (e aos órgãos do Ministério Público) a trabalhar no sentido da celebração dos instrumentos formais de cooperação mencionados como base para a atuação em parceria com o Ministério Público.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCl)**

- Estímulo à celebração de acordos entre os órgãos da Advocacia Pública e o Ministério Público (pela Enccla e outras entidades, como o CNMP).
- Encaminhamento do relatório final às unidades estaduais do Ministério Público e da Advocacia Pública, assim como ao CNMP.
- Parceria entre Enccla e AGU para realização, em 2017, dos eventos propostos.
- Ação de continuidade desta em 2017, para tratar, entre outros, da elaboração de termo-padrão de cooperação entre a Advocacia Pública e o Ministério Público e da definição de modelos para estruturação das procuradorias.

#### Ação 7

#### **Elaborar estudos sobre a eficácia da persecução penal em face do princípio da obrigatoriedade**

**Coordenador:** PF e MPF

**Colaboradores:** ADPF, Ajufe, AMB, ANPR, CNPG, CNMP, MP/RJ, PC/SC, PC/SP e SP/MF

#### **Produtos Esperados:**

- Elaboração de diagnóstico e análise sobre eficiência e utilidade da persecução criminal.
- Realização de seminários em conjunto com academia e sociedade civil.

#### **Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 7)

- No início dos trabalhos, alguns participantes trouxeram estudos, informações e dados sobre o tema da Ação, porém de pronto restou evidente que o material não seria suficiente para compor um diagnóstico. Assim, o grupo julgou por bem chamar os órgãos estaduais de persecução criminal a contribuir, e nesse sentido o DRCI enviou ofício circular a todos os chefes de polícias civis e de ministérios públicos estaduais, solicitando que fornecessem informações relacionadas ao assunto - as quais deveriam servir como insumo para ambos os produtos esperados da Ação.
- Dos 54 órgãos que receberam o ofício circular, apenas 19 enviaram respostas – 11 polícias civis e 8 ministérios públicos. Apesar do baixo quantitativo, a experiência foi importante para se verificar que, na

maioria dos casos, há pouca ou nenhuma existência de mecanismos voltados à eficácia da persecução penal.

- Ao mesmo tempo, considerando o caráter inovador e a sensibilidade da temática, o grupo avaliou que a realização do seminário previsto seria de grande importância, uma vez que, ao promover um amplo debate, o evento permitiria a identificação dos pontos de vista dos principais envolvidos na persecução criminal, indicando a direção mais adequada para a evolução da temática.
  
- O seminário ocorreu nos dias 15 e 16 de setembro, em Brasília, com painéis compostos por representantes do Judiciário, do Ministério Público, da Polícia (tanto da esfera federal quanto da estadual, nos três casos), da academia e da sociedade civil, e relativos aos seguintes subtemas:
  - Paradigmas para mitigação do princípio da obrigatoriedade.
  - Critérios e propostas para eficiência e utilidade da persecução penal.
  - Transparência na fixação e aplicação dos paradigmas para mitigação.
  - Controles do exercício da mitigação.
  
- O encontro evidenciou que, na prática, a seletividade de casos já ocorre – em razão do excesso de demanda enfrentado pelos órgãos policiais e ministeriais –, havendo entendimento majoritário no sentido da viabilidade e da necessidade do estabelecimento de sistemáticas de priorização e racionalização, acompanhadas da estruturação de mecanismos adequados de transparência e controle.
  
- Ademais, tornou-se claro que o tema diverge em diversos aspectos entre as realidades federal e estadual, o que levou o grupo de trabalho a concluir pela necessidade de maior conhecimento da última e de aproximação aos respectivos órgãos para o devido avanço do País na eficácia da persecução penal.

### **Desdobramentos da Ação ( acompanhamento pelo DRCI)**

- O grupo julgou que seria adequado dar continuidade ao trabalho sobre o tema, e nesse sentido o MPF ficou encarregado de apresentar propostas de ação para a Enccla 2017. O material foi analisado pelo Gabinete de Gestão Integrada da Estratégia e será submetido à Plenária.

## Ação 8

**Mapear sistemas de informação e bases de dados úteis para a prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com vistas a: (i) difusão dos resultados obtidos; (ii) compartilhamento, quando possível; e (iii) interoperabilidade**

**Coordenador:** Seges/MP

**Colaboradores:** ADPF, AGU, Ajufe, Ampcon, Atricon, BCB, BNDES, CADE, CGU, CNMP, COAF, Conaci, CVM, DREI/Sempe, GNCOC, INSS, MPF, MP/SP, PC/SC, PF, PGFN, Rede-Lab, RFB, STI/MP, TCU e TSE

### **Produto Esperado:**

- Inventário dos sistemas e bases de dados, com instruções e limitações de acesso e uso.

### **Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 4)

- Inicialmente, o DRCI apresentou planilha com levantamento prévio de bases de dados, sugerindo que a mesma fosse utilizada como ponto de partida para os trabalhos do grupo.
- Os membros da Ação preencheram a planilha, e a coordenação, no processo de consolidação das contribuições enviadas, avaliou que havia muitas informações faltantes ou incompletas. Assim, reformulou a planilha, tornando o seu preenchimento mais intuitivo e completo. A nova versão foi redistribuída aos participantes, e a maioria respondeu adequadamente, tendo sido importante o trabalho de sensibilização individual dos órgãos por parte da coordenação.
- Com base no material, a coordenação apresentou minuta de planilha contendo a lista de bases e sistemas levantados e outras informações, explicando que o inventário propriamente dito será um segmento de uma iniciativa mais ampla de levantamento de sistemas e bases que o Ministério do Planejamento vem realizando, mas que só deverá se concretizar em 2017. O grupo aprovou a proposta.
- O inventário propriamente dito (produto esperado) será um segmento de iniciativa mais ampla do Ministério do Planejamento (envolvendo outros sistemas e bases do Governo Federal) e não tem previsão de entrega no horizonte de curto prazo; de momento, o produto final será a planilha elaborada pelo Ministério do Planejamento com base nas contribuições dos colaboradores.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Elaboração, por parte do Ministério do Planejamento, da versão definitiva do inventário de sistemas de informação e bases de dados úteis para a prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, tendo em vista que a planilha transitória oferece baixa usabilidade.
- Continuidade da Ação na Enccla, no sentido do comp artilhamento das informações e da interoperabilidade (propostas foram apresentadas e o GGI realizou compilação que será submetida à Plenária).

#### Ação 9

### **Propor formatação institucional para o desenvolvimento da Avaliação Nacional de Riscos (ANR) relacionados à lavagem de dinheiro e finalizar a adequação da metodologia Arena, para validação**

**Coordenador:** COAF

**Colaboradores:** ABIN, Ajufe, ANPR, BCB, CGU, CNMP, CVM, GNCOG, INSS, MPF, MP/RJ, MRE, PF, PGFN, Rede Lab, RFB, Susep e TSE

#### **Produtos Esperados:**

- Proposta do modelo institucional para Avaliação Nacional de Riscos.
- Metodologia ARENA adaptada.
- Aplicação do modelo institucional e da metodologia de Avaliação Nacional de Riscos.

#### **Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 7)

- Grande parte dos colaboradores participou de workshop oferecido pelo FMI sobre o tema da Ação, e o grupo acabou decidindo incorporar conceitos da metodologia de avaliação de risco do FMI à ferramenta Arena.
- Ao longo das reuniões, o grupo debateu, desenvolveu e finalizou a metodologia de avaliação.
- Havendo concluído que é necessária a formalização do modelo institucional da Avaliação Nacional de Riscos (ANR) para que a aplicação seja fidedigna e efetiva, o grupo construiu também uma proposta normativa para aquele modelo (que se concretizaria em um comitê externo à Enccla); o Gabinete e de Gestão Int egrada da Enccla julgou por bem ainda não considerar a proposta como produto final da Ação, mas sim estabelecer prazo para que outros órgãos possam se manifestar quanto ao conteúdo do documento.

- Concluiu-se também que há uma necessidade urgente e inescapável de se implementar um sistema estatístico que abranja todas as frentes de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no País, pois sem dados estatísticos reais torna-se inviável a realização de uma avaliação confiável do contexto de risco brasileiro.
- Além disso, deve ser ressaltado que um exercício de Avaliação Nacional de Riscos é um trabalho permanente e deve ser o principal indutor das políticas de Estado para o enfrentamento do crime. Esse exercício deve ser feito ao menos uma vez a cada dois anos, com vistas à manutenção de uma avaliação contextual atualizada.
- Também como conclusão, observou-se que, pelo fato de o Brasil haver regulamentado os crimes de terrorismo e de seu financiamento muito recentemente (Lei nº 13.260/2016), a Avaliação Nacional de Riscos trará resultados muito incipientes do cenário relativo àquele tipo de crime.
- Finalmente, cabe ressaltar que os resultados da ANR poderão ser úteis também como ferramenta metodológica de proposição e indução de ações da Enccla.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Desenvolvimento do instrumento normativo que cria o modelo institucional da Avaliação Nacional de Riscos.
- Após a aprovação do instrumento, exercício permanente da ANR por meio do modelo proposto.
- Acompanhamento, junto ao CNJ, de iniciativa que vem sendo realizada por aquele órgão no sentido da coleta de dados e geração de estatísticas confiáveis relativas à prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

#### Ação 10

#### **Realizar exercício de autoavaliação quanto ao cumprimento das Recomendações do GAFI/FATF**

**Coordenador:** COAF

**Colaboradores:** ABIN, AGU, Ajufe, AMB, ANPR, BCB, CNJ, CNPG, CVM, DREI/Sempe, GNCOC, MPF, MP/RJ, MRE, PC/SP, PF, PGFN, Rede-Lab, RFB e Susep

**Produto Esperado:**

- Relatório de autoavaliação.

### **Resumo dos trabalhos** (Reuniões realizadas: 7)

- O grupo analisou, durante as reuniões, todos os requisitos técnicos (40 Recomendações) e de efetividade (11 Resultados Imediatos) estabelecidos pelo GAFI (principal organismo internacional no que se refere à prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo) em sua sistemática de avaliação dos países. Durante a análise de cada requisito, todos os atores envolvidos com a respectiva temática tiveram a oportunidade de se manifestar e ouvir os questionamentos e comentários dos colegas.
- A coordenação registrou as principais questões discutidas em cada requisito, com foco naquelas em que o grupo de trabalho diagnosticou as principais deficiências do Brasil. O produto final apresenta um quadro esquemático contendo esses apontamentos, bem como um plano de ação com as recomendações propostas para saneamento das deficiências identificadas.
- Tal qual ocorrido na Ação 9, ficou patente nas discussões a absoluta necessidade de se desenvolver e implementar um sistema estatístico que abranja todas as frentes de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Isso é especialmente importante no que diz respeito aos requisitos de efetividade da avaliação do GAFI, cuja exigência vai além da mera comprovação de que existem mecanismos de prevenção e combate à LD/FT, requerendo números que evidenciem quão adequados são esses mecanismos na prática. Essa questão representa um grande desafio para o País, dadas a irregularidade e a ausência de padronização entre as metodologias de coleta de dados utilizadas pelos órgãos envolvidos, bem como a inexistência de um sistema centralizado para gestão dessas informações.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Discutir as recomendações do relatório final na Plenária da Enccla, com vistas a identificar possíveis ações para 2017 que visem a sanar as deficiências identificadas – incluindo a possibilidade do estabelecimento de um cronograma a ser seguido até a próxima avaliação do Brasil pelo GAFI.
- Acompanhamento, junto ao CNJ, de iniciativa que vem sendo realizada por aquele órgão no sentido da coleta de dados e geração de estatísticas confiáveis relativas à prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

Ação 11

**Aprimorar as regras de sigilo bancário e fiscal, objetivando tornar mais ágil e eficaz o compartilhamento de informações entre órgãos de fiscalização, controle, persecução penal e defesa do patrimônio público**

**Coordenador:** RFB

**Colaboradores:** ADPF, AGU, Ajufe, AMB, Ampcon, Anape, ANPR, Atricon, BB, BCB, BNDES, CADE, Caixa, CGU, CNMP, CNPG, COAF, CVM, Febraban, Focco/SP, MDIC, MP/MA, MP/RJ, MP/RS, MP/SP, MPF, MPT, PC/SC, PC/SP, PF, PGE/RS, PGFN, TCU e TSE

**Produtos Esperados:**

- Acompanhamento da jurisprudência.
- Propostas de aprimoramento das regras de sigilo bancário e fiscal.

**Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 6)

- Inicialmente, o cronograma de trabalho inicialmente proposto pela coordenação foi discutido e aprovado. A RFB fez detalhada apresentação acerca do histórico das discussões do tema na Enccla, com destaque para a recente Ação 2 de 2015, que apontou como conclusões, entre outros aspectos: (a) a jurisprudência dominante do país considera o sigilo fiscal proteção constitucional, cujo afastamento constitui matéria sujeita à cláusula da “reserva de jurisdição”; (b) os pareceres e orientações administrativos a respeito do tema seguem essa jurisprudência majoritária, sem representar significativo avanço; (c) a interpretação conferida ao alcance do sigilo fiscal no Brasil é uma das mais restritivas do mundo, implicando sério entrave ao combate a ilícitos penais e administrativos; e (d) faz-se necessária a atualização da legislação (complementar) de regência.
- A partir dessa contextualização, acordaram os participantes que o foco do trabalho se daria sobre a elaboração de proposta legislativa de aperfeiçoamento das exceções aos sigilos bancário e fiscal, a ser encaminhada aos órgãos competentes na forma de projeto de lei complementar. Destacou-se que essa proposta deveria ser construída na linha do entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2390/DF, em que aquela Corte Máxima se posicionou, entre outros aspectos: (a) pela necessidade de substituição da expressão “quebra de sigilo” por “transferência de sigilo”; (b) pela indispensabilidade, para a transferência do sigilo, de regulamentação normativa que estabeleça os requisitos para tanto, bem como as garantias fundamentais do cidadão; e (c) pela necessidade de o Brasil atualizar sua legislação interna de flexibilização do sigilo de dados, em

consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

- Da segunda à última reunião (abril a outubro), o grupo trabalhou de modo exclusivo e intenso na construção de propostas de redação legislativa que ampliassem as atuais hipóteses de mitigação dos sigilos bancário e fiscal, mediante alterações em dispositivos da Lei Complementar 105/2011 e do Código Tributário Nacional, respectivamente. Essas propostas constituem o produto final da Ação e, em suma, visam à ampliação das hipóteses hoje existentes de transferência dos sigilos bancário e fiscal, para permitir o acesso a essas informações ao Ministério Público, às Advocacias Públicas, às Polícias Judiciárias e aos órgãos de controle interno e externo.
- Em relação ao sigilo fiscal, em vez de se buscar contemplar no mesmo dispositivo (inciso II do §1º do art. 198 do CTN) todos os órgãos que seriam alcançados pela mitigação, deliberou-se que seria mais adequado acrescentar novos incisos ao §1º do art. 198, de forma que cada órgão fosse contemplado em dispositivo específico, tendo em vista as peculiaridades de suas atuações institucionais.
- Já no tocante ao sigilo bancário, optou-se pela manutenção do paralelismo de redação com outros dispositivos da Lei Complementar 105/2001, que tratam do acesso a dados bancários pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário e pelas autoridades fiscais. Nesse caso, portanto, propôs-se a introdução de um novo artigo (3-A) na Lei Complementar, com o tratamento unificado dos diferentes órgãos.
- Em ambos os casos, consta a previsão de que caberá ao Poder Executivo, no prazo de noventa dias contados da publicação do dispositivo em questão, disciplinar os critérios para o fornecimento das informações. Desde já, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consignou-se que tal disciplina deverá contemplar, pelo menos, os seguintes requisitos: (a) fundamentação da necessidade da medida; e (b) a obrigatoriedade da preservação do sigilo pelo órgão ou entidade solicitante.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Encaminhamento das propostas legislativas aos órgãos competentes.
- Considerando a relevância do tema – bem como a preocupação de alguns órgãos participantes da Ação com a eventual omissão/demora do Poder Executivo Federal –, a coordenação propõe que o tema tenha continuidade na Enccla em 2017, com o fim específico de se elaborar proposta de regulamentação, pelo Poder Executivo, dos critérios a

serem observados para o fornecimento das informações bancárias e fiscais – tendo como ponto de partida a regulamentação hoje existente para aplicação da Lei Complementar 105/2001, no que tange ao acesso da RFB às informações bancárias dos contribuintes. Essa proposta de ação foi aprovada pelo GGI, e será submetida à Plenária.

#### Ação 12

### **Acompanhar a implementação do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e seus efeitos sobre desvios de finalidade**

**Coordenador:** Segov/PR

**Colaboradores:** Ajufe, BCB, CGU, CNMP, COAF, CVM, DPJUS/SNJ/MJC, Febraban, GNCOC, PF, MP/PR, MP/RJ, MP/SP, MPF, RFB, Seges/MP, Senad/MJC, SNJC/MJC e TCU

#### **Produtos Esperados:**

- Levantamento sobre tipologias de desvio de finalidade e boas práticas de governança.
- Acompanhamento da implementação do MROSC.

#### **Resumo dos trabalhos**

(Reuniões realizadas: 6)

- Após debates que incluíram organizações da sociedade civil, os colaboradores foram exortados a enviar contribuições no sentido da identificação de tipologias e boas práticas (produto esperado no âmbito da Ação) à luz do marco regulatório das organizações da sociedade civil – Lei nº 13.019/2014.
- Os colaboradores ofereceram sugestões, e após compilação, triagem e sistematização pela Segov/PR, as propostas passaram a ser debatidas uma a uma.
- O produto final da ação foi um levantamento, em formato de cartilha, que resultou em 25 tipologias de irregularidade e 83 boas práticas de gestão de parcerias entre administração pública e OSC.
- Esse levantamento foi segmentado de acordo com as principais fases da relação de parceria entre o poder público e as OSC, a saber:
  - Planejamento e Transparência;
  - Seleção e Celebração;
  - Execução;

- Monitoramento e Avaliação; e
- Prestação de contas.
- O produto final da ação 12 não é documento vinculante, mas sim orientador de boas práticas a serem induzidas e condutas a serem evitadas nas três esferas federativas. O intuito é apoiar o trabalho dos gestores públicos, líderes de OSC e órgãos de fiscalização e controle na implementação do novo regime jurídico.
- Em razão da complexidade que o trabalho no levantamento impôs ao grupo, bem como do pouco tempo de aplicação da Lei nº 13.019/2014 – que somente entrou em vigor em 2016 (e para os municípios só entrará em 2017) –, ficou prejudicado o acompanhamento da implementação do marco regulatório.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Deve ser realizada, por todos os participantes da Enccla envolvidos com a temática, ampla divulgação do produto final aos órgãos da Administração Pública e às OSC que atuam nas três esferas.
- Considerando-se que o dispositivo legal e as parcerias por ele regulamentadas são recentes, é necessário monitorar os resultados da implementação do novo regime jurídico em um horizonte temporal de ao menos 3 a 5 anos, para que se tenha elementos suficientes à verificação do grau de ocorrência das possíveis boas práticas e irregularidades identificadas pelo grupo.

#### Ação 13

### **Aperfeiçoar procedimentos e controles relativos a operações envolvendo recursos em espécie, a fim de mitigar riscos em lavagem de dinheiro e desvio de recursos públicos**

**Coordenador:** BCB

**Colaboradores:** ADPF, Ajufe, BB, Caixa, CGU, CNMP, COAF, Febraban, GNCOC MPF, PF, RFB, SNJC/MJC e TCU

#### **Produto Esperado:**

- Propostas de alterações normativas.

### **Resumo dos trabalhos** (Reuniões realizadas: 8)

- Na etapa inicial, diversos integrantes realizaram apresentações sobre o tema, para nivelamento do grupo.

- Em seguida, os debates centraram-se em duas propostas normativas: uma para restrição a movimentações de recursos em espécie por entes públicos, e a outra para instituição de controles adicionais nos casos de saques de valores elevados em espécie – esta última aplicável ao público geral, e não apenas aos entes públicos.

### **Proposta 1**

- A primeira proposta visa a incentivar: (a) a identificação das contas utilizadas pelos órgãos e entes públicos, de modo a permitir ou facilitar a atuação dos órgãos de controle; (b) a movimentação exclusivamente por meio eletrônico; e (c) a implantação de processos operacionais pelas instituições financeiras para dar efetividade à lei.
- Em termos concretos, formulou-se proposta de projeto de lei complementar para limitação das operações em espécie (saques ou pagamentos) por parte dos entes federados de todas as esferas. Essas modalidades de operação têm sido identificadas como modus operandi usual de desvios de recursos e fonte de dificuldades para ação repressiva à lavagem de dinheiro. A proposta, entre outras previsões, reserva exceção para pagamentos de pequeno vulto (nos limites já definidos na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993) e flexibiliza o sigilo na movimentação das contas em questão.

### **Proposta 2**

- No caso da segunda proposta, formulou-se conjunto de diretrizes para compor norma infralegal que institua controles adicionais a serem adotados pelas instituições financeiras nos casos de saques em espécie superiores a R\$ 50 mil, com a necessidade de comunicação prévia pelo interessado. As instituições financeiras passariam a exigir de seus correntistas, nos casos mencionados, aviso de provisionamento com antecedência definida, contendo, entre outras informações, a destinação e a finalidade a ser dada ao valor sacado, além da identificação dos responsáveis e beneficiários. Recomenda-se que a proposta se materialize em regulamentação específica do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central.
- Ainda no âmbito da segunda medida, foi proposta uma alteração da Circular BCB 3.461/2009 para diminuir o valor que determina a realização de comunicação ao COAF, em casos de depósito, saque e provisionamento para saque em espécie – dos atuais R\$ 100 mil para R\$ 50 mil.

## **Recomendação**

- Complementarmente à Proposta 1, recomenda-se, como medida de curto prazo, a celebração de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) no âmbito da 5ª Câmara do Ministério Público Federal, entre o MPF, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e os principais bancos federais repassadores de recursos, com o objetivo de se implantarem mudanças na forma de custódia e movimentação dos recursos públicos federais repassados aos demais entes federados de que tratam os Decretos nº 6.170/2007 (transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse) e nº 7.507/2011 (movimentação de recursos federais em decorrência das leis que regulamentam o SUS e alguns fundos e programas).
- Ambos os Decretos determinam que a movimentação dos recursos repassados pela União será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mas os dispositivos não foram suficientes para dar efetividade aos controles previstos. A recomendação tem como base experiências estaduais de sucesso (AM, MA, TO) quando da realização de termos de ajuste de conduta análogos ao proposto.

### **Desdobramentos da Ação (acompanhamento pelo DRCI)**

- Proposta 1: Ministério da Justiça avaliar mecanismo legislativo mais adequado para o encaminhamento (nova lei complementar ou alteração de uma já existente).
- Proposta 2: BCB encaminhar discussões internamente para produção de normativo que leve em conta as diretrizes sugeridas pelo grupo.
- Proposta de Recomendação: CGU levar proposta de formalização do TAC em âmbito nacional à 5ª Câmara do MPF.