

ENCCLA

2021

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO

AÇÃO 11/2021

Plano de
diretrizes/ propostas
de medidas para fortalecer
o enfrentamento
à fraude
documental



Ação 11/2021: Propor medidas para fortalecer o enfrentamento à fraude documental.

Proponente: SEPRT/ME

Coordenação: MTP

Colaboradores: AEAL-MJSP, AGU, AJUFE, AMPCON, BB, CAIXA, CGM/SP, CGU, CONACI, CVM, DRCI, FEBRABAN, INSS, MP/MS, MPF, MTP, PC/DF, PC/MA, PF, SEGES/ME, TST.

PLANO DE DIRETRIZES/PROPOSTAS DE MEDIDAS PARA FORTALECER O ENFRENTAMENTO À FRAUDE DOCUMENTAL

Neste documento foram compiladas e sistematizadas as propostas de medidas normativas, tecnológicas e procedimentais para fortalecer o enfrentamento à fraude documental, obtidas pelo levantamento realizado no questionário aplicado aos entes da ENCCLA (R1).

Cabe destacar que os insumos para compor o presente conjunto de propostas foram extraídos de 116 respostas do conjunto dos quesitos 47 (40 respostas), 48 (37 respostas) e 49 (39 respostas) do questionário, consistentes em campos abertos e não obrigatórios, registradas por 40 instituições. As respostas foram sistematizadas buscando compor uma redação integradora das diferentes propostas de medidas para fortalecer o enfrentamento à fraude documental nos campos normativo, tecnológico e procedimental.

A partir das 116 respostas foram compiladas 38 diretrizes/propostas, posteriormente analisadas e validadas pelo Grupo de Trabalho da Ação 11.

Para a apresentação das propostas, buscou-se o referencial teórico e metodológico adotado pelo **Plano de Diretrizes de Combate a Corrupção da ENCCLA**, elaborado na Ação 01/2018, no qual foram apresentadas 70 diretrizes sustentadas em 8 (oito) pilares que caracterizam os principais aspectos de um sistema de combate à corrupção:

Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção é o resultado da Ação 01/2018 da ENCCLA. Proposta pelo Ministério Público Federal durante a XV Reunião Plenária da ENCCLA, a Ação 01/2018 foi coordenada pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, tendo como coordenadores adjuntos o Ministério Público Federal e a Advocacia-Geral da União. Ressalte-se não se tratar de um plano de ações, tendo em conta a própria natureza da ENCCLA, que não é uma instância executiva, senão uma rede de articulação para discussões de políticas públicas de combate à corrupção, não tendo, portanto, atribuição para execução de medidas. Não obstante, sua composição, formada por servidores públicos qualificados das diversas esferas de poder, confere à Estratégia a riqueza necessária para uma análise transversal do tema e o desenvolvimento de diretrizes de longo prazo para o combate à corrupção. Trata-se, portanto, de um grupo de diretrizes pensadas para nortear a atuação de instituições governamentais e da sociedade civil no enfrentamento da corrupção. São dirigidas não somente aos órgãos que compõem a ENCCLA, mas também a atores com capacidade para o aproveitamento dos valores extraídos deste, nas diversas esferas de governo. Este Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção é a conjugação dos esforços dos componentes da Ação 01/2018 da ENCCLA, que contou com representantes de 56 instituições, e de todos que deram suas contribuições apresentando propostas para a luta contra a corrupção, em eventos públicos regionais e pela internet., e neste sentido foram gerados alguns estudos de impacto na ação ora em comento. (PLANO DE DIRETRIZES DE COMBATE À CORRUPÇÃO - Ação 01/2018)

Utilizando essa base de diretrizes/propostas, construiu-se uma matriz de priorização, considerando as dimensões de complexidade e impacto/pertinência, com adaptações do Método de Delphi¹ e aplicação da Técnica de Impactos Cruzados².

Neste ponto, é cabível transcrever as explicações sobre a construção da Matriz de Priorização apresentada abaixo, utilizando-se para tal, dos textos do próprio Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção – Ação 01/2018 – ENCCLA, senão vejamos:

A Matriz de Priorização

Com o objetivo de proporcionar uma ferramenta gerencial para ações futuras envolvidas em cada diretriz deste plano, apresentou-se um modelo de matriz de priorização composta por duas dimensões básicas nas quais cada diretriz recebeu notas conforme escalas respectivas.

A primeira dimensão diz respeito à exequibilidade, ranqueada numa escala de 0 a 100, conforme o grau de exequibilidade/complexidade, sendo a nota 0, totalmente inexecúvel e complexidade altíssima; 100, fácil e totalmente exequível. Na segunda dimensão, foram atribuídas notas conforme o grau de pertinência/impacto, numa escala de 1 a 3 (baixo, médio e alto).

Complementando essas, adicionou-se uma terceira dimensão, trazendo a relação entre exequibilidade/complexidade e pertinência/impacto.

Importante esclarecer que as notas atribuídas a cada diretriz encerram carga de subjetividade, podendo ser readequadas ao longo do tempo e até conforme peculiaridades da instituição que as aplica.

Essa análise permite indicar as diretrizes que merecem especial atenção, bem como devem ser priorizadas pelos gestores das ações decorrentes.

Grau de Exequibilidade	
Muito fácil	100
Fácil	81 - 99
Relativamente fácil	61 - 80
Relativamente complexo	41 - 60
Complexo	21 - 40
Muito complexo	1 - 20
Impossível	0

Pertinência / Impacto	
Alto	3
Médio	2
Baixo	1

(Fonte: PLANO DE DIRETRIZES DE COMBATE À CORRUPÇÃO – Ação 01/2018 – ENCCLA)

1 Pelo Método Delphi busca-se interrogar, individualmente, por meio questionários sucessivos a uma seleção de peritos.

2 O Método dos Impactos Cruzados visa aferir a influência que a ocorrência de um determinado evento traria sobre as probabilidades de outros. (Fonte: MÉTODO PARA O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO/ESG- Manual Básico- Volume III – 2014- 4V).

Assim, após a atribuição dos valores, os produtos entre as dimensões Exequibilidade e Pertinência/Impacto, numa escala de 0 a 300, sinalizam o grau e ordem de priorização a ser considerado pelo gestor em relação ao conjunto das diretrizes/propostas.

Como resultado, compôs-se o Plano de Diretrizes/Propostas de medidas para fortalecer o enfrentamento à Fraude Documental, sustentadas nos oito pilares definidos pelo **Plano de Diretrizes de Combate a Corrupção da ENCCLA**:

1º Pilar: Fortalecer as Instituições Públicas. Propostas estruturantes capazes de criar instituições públicas fortes, protegidas e resilientes			
DIRETRIZES/PROPOSTAS		MATRIZ DE PRIORIZAÇÃO	
		Grau de exequibilidade	Pertinência / Impacto
1	Ampliar a obrigatoriedade e adotar os atos normativos próprios conforme a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre “princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública”. No que tange a autenticação por assinatura digital, estabelecer a obrigatoriedade para todos os servidores, empregados e demais públicos, aplicando a utilização de certificados de assinatura digital (assinatura eletrônica qualificada), em especial, para processos que ensejam a percepção de prestação pecuniária ou a transferência de recursos públicos.		
2	Desenvolver e utilizar tecnologias que permitam a conferência de autenticidade de documento ou informação digital ou digitalizado, permitindo rastrear a emissão e signatários (autenticidade), para evitar o uso de documentos ou informações fraudados em processos administrativos.		
3	Criar mecanismos de dupla confirmação, para conferência da autenticidade das cópias de documentos digitalizados, por meio da aplicação de sistemas/aplicativos, com a utilização de código de autenticação (código de barras ou de barramétricos bidimensionais, a exemplo do QR Code), de forma a possibilitar verificação remota, via internet.		
4	Alterar instrumentos normativos atinentes à emissão de Certidão de Nascimento Tardio, de forma a aperfeiçoar a segurança na concessão e emissão do documento, visando a aplicar medidas como: mecanismos de conferência, com a utilização de códigos de autenticação; captura de biométrica facial e/ou outras, dos registrandos e das testemunhas. Tais medidas viabilizariam, por exemplo, aos Institutos de Identificação, verificar a autenticidade das certidões e capturar os dados biométricos, validando o portador do documento com a base de dados das certidões de nascimento. Essas tecnologias tenderiam a mitigar os riscos da ocorrência da falsidade ideológica para o universo de documentos emitidos tardiamente.		

5	Acompanhar, junto ao legislativo federal, a tramitação da apreciação de instrumentos normativos legais que busquem o aperfeiçoamento da segurança documental, a exemplo do Projeto de Lei nº 5.501/20, que cria o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (Sinid).		
6	Instituir Política Nacional de Segurança Documental - PNSD, para estabelecer os objetivos estratégicos e nortear a atuação dos agentes estatais e a participação da sociedade, com destaque para a definição de requisitos mínimos de segurança para documentos públicos e particulares. A PNSD deve ser construída a partir de estudo multidisciplinar de alto nível que envolva os principais atores estatais de notório conhecimento do tema, a exemplo dos órgãos de controle, fiscalização, investigação, justiça e inteligência, além da sociedade.		
7	Aperfeiçoar o texto da Política Nacional de Inteligência, de forma a assimilar a relevância estratégica da Fraude Documental, como ameaça transversal à Política de Segurança Nacional, com sugestão de constar na relação das ameaças nela identificadas e merecer a permanente atenção por parte dos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência.		

2º Pilar: Aprimorar a gestão e a governança públicas, para prevenção e detecção de desvios. Propostas para aumentar a eficácia, eficiência e efetividade na gestão pública, com diminuição de riscos e incremento da accountability (foco interno ao Estado)

DIRETRIZES/PROPOSTAS		MATRIZ DE PRIORIZAÇÃO	
		Grau de exequibilidade	Pertinência / Impacto
8	Tornar obrigatória a indicação das fontes emissoras dos documentos públicos para facilitar a checagem da autenticidade e integridade por meio de mecanismos de verificação remota, nos casos em que não seja possível implantar a interoperabilidade de bases de dados governamentais.		
9	Buscar a contínua modernização de sistemas tecnológicos para os processos de autenticação e validação de dados fornecidos por usuários externos.		
10	Implantar a identidade civil única no País, com a adoção de biometria e de padrões de segurança internacionalmente reconhecidos.		
11	Implantar/modernizar os sistemas de identificação biométrica (ex.: AFIS/ABIS) para conferir qualidade e agilidade aos trabalhos no âmbito das polícias estaduais.		
12	Padronizar procedimentos de conferência de autenticidade de documentos, inclusive os de identidade, em qualquer negociação/relação jurídica.		
13	Aperfeiçoar a segurança dos sistemas de gestão documental dos órgãos, de forma a possibilitar e conferência de assinaturas digital.		
14	Definir com clareza quais agentes são responsáveis pela identificação e tratamento de fraudes documentais e suas atribuições.		
15	Disponibilizar a todos os entes, manuais com procedimentos voltados à prevenção à ocorrência da Fraude Documental, com capacitações sobre o tema, e buscar estabelecer normativos internos norteadores para o enfrentamento do problema.		
16	Aprimorar os programas de compliance, através de definição das cadeias de gestão de riscos e promoção da cultura de ética, probidade e integridade institucional, considerando indicadores sobre a higidez documental nos processos administrativos.		
17	Ampliar a utilização da certificação digital e incrementar a digitalização de processos e expedientes administrativos, com criação de mecanismos automáticos de conferência e inspeção documental.		
18	Adotar/Aprimorar sistemas de machine learning (aprendizado de máquina), através de inteligência artificial, ou tecnologia similar, para sistemas de digitalização, checagem de dados e validação de documentos em tempo real.		

19	Estimular a implantação de tecnologia para a geração de Códigos de Segurança e de Serviço de Verificação de Autenticidade dos documentos emitidos em meio eletrônico, com a correspondente criação de mecanismos de controle nos sistemas informatizados que estabeleçam obrigatoriedade de validação documental.		
20	Fortalecer o emprego de ferramentas para a prevenção de invasões cibernéticas, a exemplo da dupla checagem de login externo aos sistemas corporativos, entre outras medidas.		
21	Implantar Programas de Capacitação e Treinamento continuado, voltados ao cumprimento das rotinas de boas práticas, trocas de experiências para a conferência de autenticidade de documentos, além de utilização de novas tecnologias necessárias à prevenção, investigação e punição dos crimes contra a fé pública, comumente conexos à corrupção e à lavagem de dinheiro.		

3º Pilar - Aumentar a transparência na gestão pública.

Propostas que permitam à sociedade acesso às informações públicas e estimulem a transparência ativa pelo Estado, inclusive quanto à necessidade de apresentação de resultados (foco na sociedade)

DIRETRIZES/PROPOSTAS		MATRIZ DE PRIORIZAÇÃO	
		Grau de exequibilidade	Pertinência / Impacto
24	Fortalecer a transparência ativa sobre padrões e características de documentos emitidos por instituições públicas, de forma a possibilitar, à sociedade, identificar indícios de falsificação documental, inclusive com a utilização de mecanismos públicos de checagem da autenticidade e integridade, através da internet (QR Code, Código de barras, outros).		
25	Aprimorar o nível de transparência das informações de dados estruturados (dados abertos) à sociedade, por meio de campanhas de conscientização e sensibilização para incentivar a aproximação entre o setor público e a sociedade, no combate à Fraude Documental.		

4º Pilar - Fortalecer o enfrentamento à lavagem de dinheiro.

Propostas para reforçar o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro, dificultando o proveito do ganho da corrupção e seu financiamento

DIRETRIZES/PROPOSTAS		MATRIZ DE PRIORIZAÇÃO	
		Grau de exequibilidade	Pertinência / Impacto
26	Exigir a confirmação em duas etapas e certificação digital para documentos digitais que gerem repasse de verba pública, com o objetivo de proteger a administração contra riscos à corrupção e a lavagem de dinheiro em face da Fraude Documental.		
27	Fortalecer o enfrentamento à Fraude Documental visando a minimização dos danos ao erário público derivados dos crimes da corrupção e da lavagem de dinheiro, com aprimoramentos nas respectivas normas legais e regulamentares das autoridades competentes responsáveis pela regulamentação e supervisão.		
28	Aperfeiçoar a metodologia de supervisão baseada em riscos de corrupção e lavagem de dinheiro, buscando qualificar o grande potencial ofensivo da Fraude Documental como fator de grave ameaça.		

5º Pilar - Fortalecer a articulação interinstitucional nos diversos poderes e entes federativos. Propostas que permitam melhor interação entre as instituições, facilitando o compartilhamento de dados e a conexão de atividades com respeito às atribuições de cada órgão e à percepção do funcionamento em rede

DIRETRIZES/PROPOSTAS		MATRIZ DE PRIORIZAÇÃO	
		Grau de exequibilidade	Pertinência / Impacto
29	Criar Fórum Técnico permanente de cooperação, composto por instituições que tenham o interesse em debater, elaborar estudos, buscar soluções práticas conjuntas e disseminar boas práticas para o enfrentamento à Fraude Documental, especialmente com a missão de fomentar ações para fortalecer a segurança nos documentos públicos e particulares.		
30	Ampliar a difusão dos chamados Acordos de Forma Simplificada (Decreto nº 10.046, de 9 de outubro DE 2019), a fim de que os entes busquem acessos aos dados que necessitem, no interesse das atividades de inteligência, controle e fiscalização, para o combate à corrupção e lavagem de dinheiro, com o fim de mitigar o uso de documentos falsos.		
31	Ampliar medidas de fortalecimento da integração dos dados entre as instituições e criação de setores da área de TI, com plena conexão em todo o país, a fim de avançar na política de integração de bases e análise de dados, para cruzamento de informação estratégica.		
32	Disponibilizar soluções tecnológicas de checagem online de documentos, com ampla divulgação entre os órgãos, favorecendo o fortalecimento das bases de dados já existentes, de modo a ampliar a possibilidade de verificação dos dados na origem.		

6º Pilar - Fortalecer a articulação internacional. Propostas para fortalecer as relações internacionais e aumentar a efetividade, eficácia e eficiência do sistema global de combate à corrupção

DIRETRIZES/PROPOSTAS		MATRIZ DE PRIORIZAÇÃO	
		Grau de exequibilidade	Pertinência / Impacto
33	Mapear, analisar e avaliar os programas internacionais de combate à corrupção, lavagem de dinheiro e enfrentamento à Fraude Documental, reconhecidos e efetivamente factíveis, com o objetivo de criar cultura de <i>benchmark</i> das melhores práticas, com vistas a exigir o mesmo rigor no trato com a coisa pública, em todo o Território Nacional.		

**7º Pilar - Promover o engajamento da sociedade na luta contra a corrupção.
Propostas que possibilitem estimular a sociedade e aperfeiçoar a participação e controle social**

DIRETRIZES/PROPOSTAS		MATRIZ DE PRIORIZAÇÃO	
		Grau de exequibilidade	Pertinência / Impacto
34	Criar mecanismos para tornar mais acessível a certificação digital à sociedade em geral, de forma a possibilitar, a médio e longo prazo, a adoção de assinatura eletrônica qualificada nas relações entre pessoas físicas e jurídicas de direito público, ou privado.		
35	Elaborar e difundir Manual de Boas Práticas, demonstrando o estabelecimento de mecanismos e procedimentos internos de integridade, rotinas de auditoria, incentivo à denúncia de fraudes e respeito aos princípios contidos no Código de Ética Pública, para estimular a sociedade a ser partícipe ativo dos controles sociais e do dinheiro público.		

**8º Pilar - Aumentar a efetividade do sistema punitivo.
Propostas que permitam a correta aplicação do regime legal punitivo, nos âmbitos penal, administrativo, civil ou disciplinar, de forma a coibir e punir adequadamente desvios de conduta e permitir o ressarcimento de danos**

DIRETRIZES/PROPOSTAS		MATRIZ DE PRIORIZAÇÃO	
		Grau de exequibilidade	Pertinência / Impacto
36	Normatizar procedimentos de verificação de Fraude Documental e apuração de responsabilidades, para subsidiar as medidas no âmbito civil e penal.		
37	Aperfeiçoar o arcabouço jurídico, com a colaboração dos órgãos responsáveis pela apuração de infrações penais decorrentes de Fraude Documental, com o objetivo de adequar a dosimetria da pena nos crimes contra a fé pública.		
38	<p>Buscar, por meio de apoio das diversas áreas que compõem a ENCCLA, impulso para a votação do PL nº 10.605/18 no Plenário que a Câmara Legislativa Federal, uma vez que o texto já foi aprovado pela CCJ:</p> <p><i>“Uso ou porte de documento falso - Art. 304 Fazer uso ou portar qualquer dos papéis falsificados ou alterados, a que se referem os arts. 297 a 302:” (NR) https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2181720”</i></p>		

ENCCLA

2021

