

ENCCLA

2021

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO

AÇÃO 11/2021

Diagnóstico sobre
incidência e
enfrentamento à
fraude documental



ENCCLA

2021


Ação 11/2021

Propor medidas para fortalecer o enfrentamento à fraude documental.

Proponente: SEPRT

Coordenação: MTP

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



Sumário

| | |
|---|-----------|
| 1. Introdução | 4 |
| 2. Do Questionário – Seção I a VI | 6 |
| 2.1 Seção I - Quesitos 1 a 6..... | 6 |
| I – Esfera Administrativa | 6 |
| II – Natureza Jurídica | 6 |
| III – Área de Atuação | 6 |
| 2.2. Seção II - Quesitos 7 a 13 | 7 |
| 2.3. Seção III - Quesitos 14 a 23 | 9 |
| 2.4. Seção IV - Quesitos 24 a 33 | 11 |
| 2.4.1 Principais Riscos da Fraude Documental no Processo de Transformação Digital no contexto do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (Percepção) | 11 |
| 2.5. Seção V - Quesitos 34 a 46 | 15 |
| 2.5.1. Principais ilícitos penais, civis ou administrativos conexos à utilização de documentos falsos, detectados por instituições respondentes. | 17 |
| 2.5.2. Boas práticas relacionadas ao enfrentamento da Fraude Documental | 17 |
| 3. Considerações finais | 19 |
| Questionário Aplicado | 20 |

1. Introdução

A Ação 11 – ENCCLA 2021 teve por objetivo propor medidas para fortalecer o enfrentamento à fraude documental. Foi coordenada pelo Ministério do Trabalho e Previdência - MTP e contou com a colaboração de representantes de 20 instituições: AEAL-MJSP, AGU, AJUFE, AMPCON, BB, CAIXA, CGM/SP, CGU, CONACI, CVM, DRCI, FEBRABAN, INSS, MP/MS, MPF, PC/DF, PC/MA, PF, SEGES/ME e TST.

Um dos desafios da Ação foi a elaboração de propostas de medidas para fortalecer o enfrentamento à fraude documental.

Para subsidiar a elaboração das proposições supracitadas, explicitadas nos produtos R1 e R4, foi aplicado um questionário, distribuído pela Secretaria Executiva da ENCCLA, aos Órgãos participantes da Estratégia Nacional.

O questionário, denominado “Diagnóstico Sobre Incidência e Enfrentamento à Fraude Documental”, foi composto por 50 perguntas, sendo 32 objetivas (de caráter obrigatório) e 18 subjetivas, distribuídas em 6 seções:

Seção I - IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONDENTE

*Seção II - SOBRE OS DOCUMENTOS *EMITIDOS* POR SUA INSTITUIÇÃO*

Seção III - OCORRÊNCIAS DA FRAUDE DOCUMENTAL

Seção IV - PERCEPÇÃO DO IMPACTO DA FRAUDE DOCUMENTAL

Seção V - MEDIDAS PARA MITIGAR O RISCO DA OCORRÊNCIA DA FRAUDE DOCUMENTAL

Seção VI - MEDIDAS PARA FORTALECER O ENFRENTAMENTO À FRAUDE DOCUMENTAL

Com o apoio da Secretaria Executiva da ENCCLA, em 13/04/2021, o questionário foi distribuído para 74 entes participantes da Estratégia, tendo sido solicitado à ATRICON a replicação para 27 Redes Estaduais de Controle. Foi estipulado prazo até 29/04/2021 para o retorno das respostas. A pedido de alguns órgãos, o prazo foi prorrogado até 17/05/2021. Foram obtidas respostas ao questionário de 44 entes distintos, que apontaram importantes contribuições e informações sobre o tema.

Os resultados foram os seguintes:

57% das instituições que responderam ao questionário são da área de Fiscalização e Controle.

34% são Tribunais de Contas estaduais.

Importante ressaltar que 8 instituições se encontram circunscritas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo 5 órgãos específicos singulares e 3 órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro¹. Foram consideradas todas as respostas individualmente, especialmente pela possibilidade de visões distintas e complementares sobre o tema diante das diferentes áreas de atuação de cada respondente.

Outros 15 entes participantes eram tribunais de contas de estados diversos.

Os dados obtidos foram analisados através de agregação das respostas objetivas (de caráter obrigatório) e por meio da conferência, eliminação de duplicidades e integração das respostas discursivas por similaridade do assunto exposto.

No tratamento dos dados, foram observados os critérios de sigilo explicitados nas orientações aos respondentes, onde todas as informações geradas foram anonimizadas, resguardando-se assim a segurança e a privacidade dos respondentes e do conteúdo das respostas.

A seguir apresentamos uma visão panorâmica dos resultados obtidos pela aplicação do questionário.

¹ Anexo I do Decreto 9.662/2019.

2. Do Questionário – Seção I a VI

2.1 Seção I - Quesitos 1 a 6

Essa primeira Seção, composta de 6 (seis) questões, teve o objetivo de identificar e definir as características de cada respondente, especificando-se assim, a esfera administrativa, a natureza jurídica e o ramo de atuação:

I – Esfera Administrativa

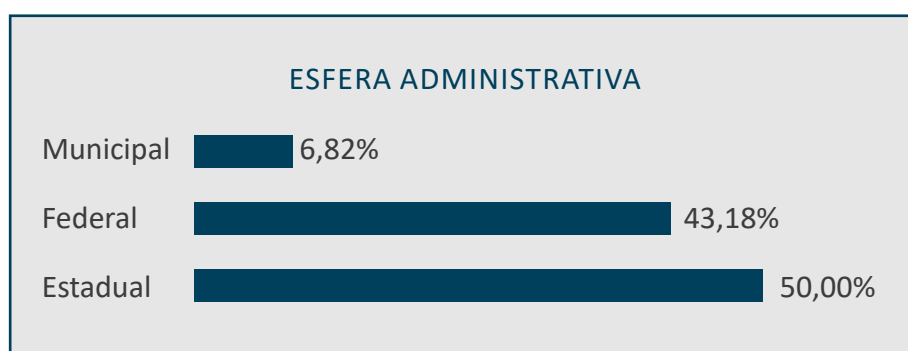


Gráfico 1. Esfera Administrativa do Respondente

II – Natureza Jurídica

Quanto à natureza jurídica, **98%** dos respondentes se identificaram como pertencentes à **esfera pública**.

III – Área de Atuação

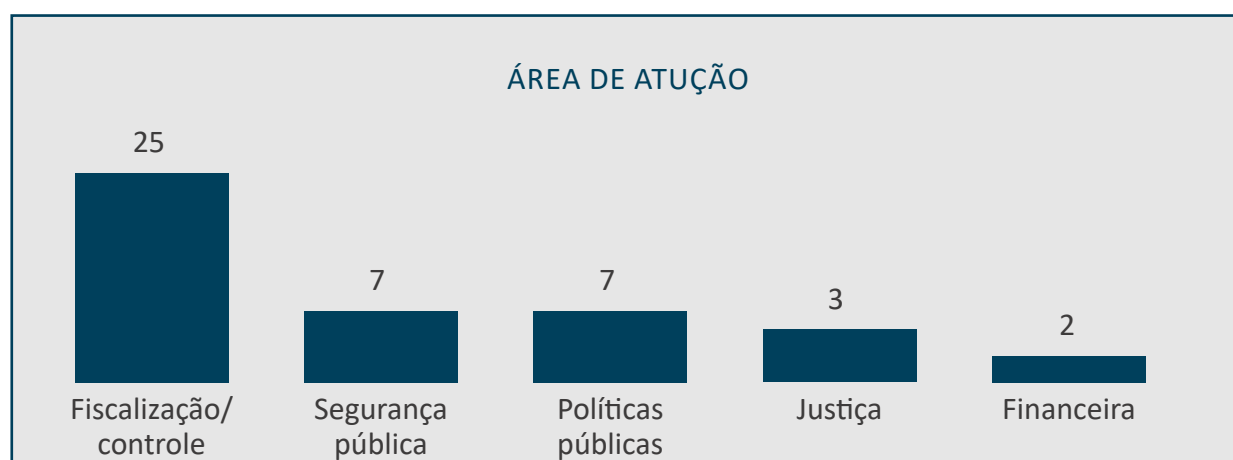


Gráfico 2. Distribuição dos respondentes por área de atuação

2.2 Seção II - Quesitos 7 a 13

Na segunda Seção, composta por 7 (sete) questões, as instituições foram instadas a responder sobre a **existência de registros de ocorrência de falsificação** (material ou ideológica) em documentos de emissão própria.

No **quesito 07**, quanto à existência de registro de ocorrência de falsificação (material ou ideológica) de documentos emitidos pela Instituição, **70%** responderam **não** haver registros de ocorrência de falsificação em documentos emitidos pela própria Instituição.

Dos 13 (treze) entes que responderam **sim** ao 7º quesito, **54%** pertencem à esfera **federal** e **46%**, à **estadual**.

Quanto ao tipo de falsificação, apresentou-se o seguinte resultado para os órgãos que registraram a ocorrência de falsificação em documentos de emissão própria (**quesito 9**).

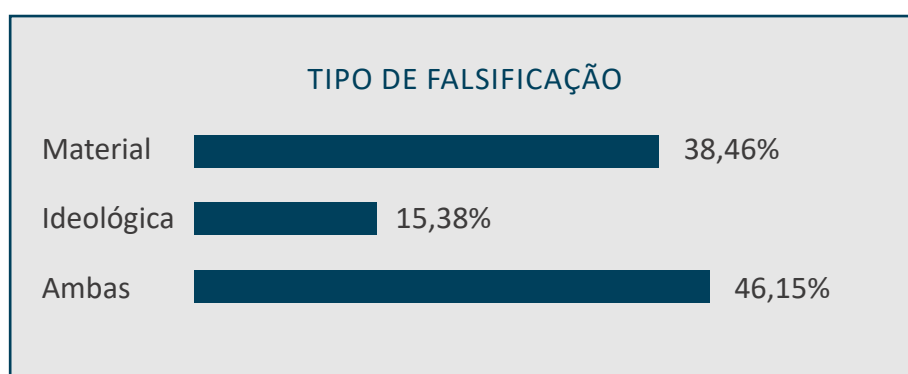


Gráfico 3. Tipo de Falsidade Documental

No **quesito 10**, das 13 entidades que registraram a ocorrência de fraude em documentos próprios, **46%** confirmaram a existência de registros de que a Instituição tenha sido **induzida a emitir documento ideologicamente falso**.

No **questo 11**, onde se questionava com que frequência as instituições respondentes recebem consultas sobre a autenticidade dos documentos de sua emissão, obteve-se o panorama representado no Gráfico 4.

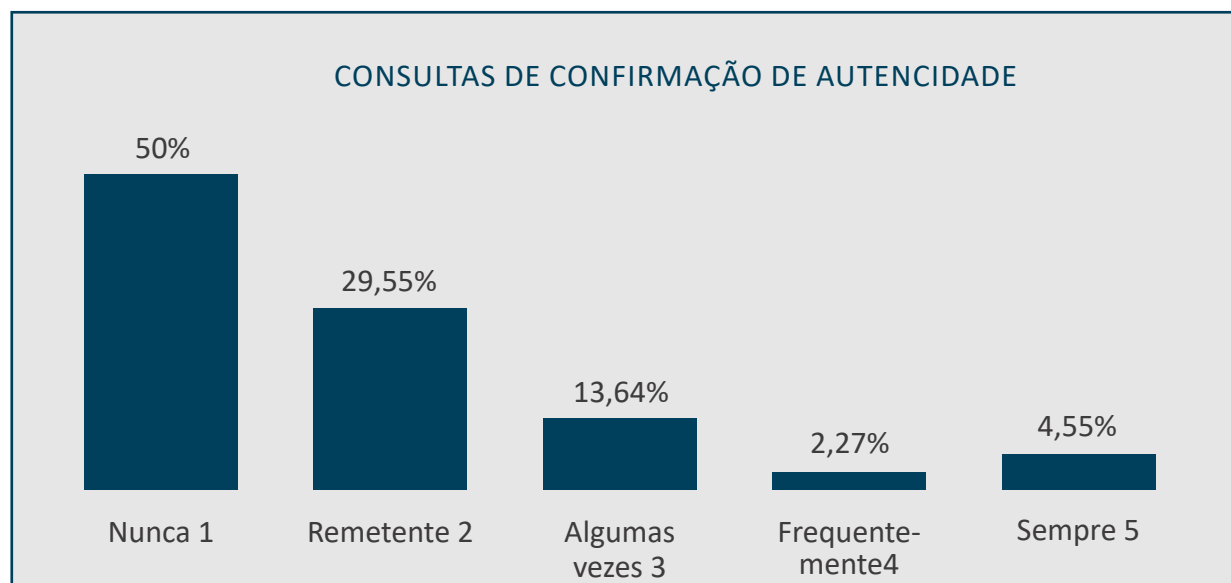


Gráfico 4 – Frequência de consultas recebidas sobre autenticidade de documentos próprios

Buscando colher a **percepção do impacto da fraude documental na organização**, no quesito 12 utilizou-se a metodologia da escala *Likert*, uma vez não ser possível medir o fenômeno diretamente de maneira comparável, já que diferentes órgãos emitem diferentes documentos, para diferentes fins. Nesse sentido, o que se denomina “fraude documental” compõe uma coletânea de fenômenos muito diferentes e que talvez não possam ser reduzidos a uma única escala objetiva.

O resultado pode ser assim resumido: quanto ao impacto da fraude documental nos valores da organização (integridade, respeitabilidade, ética e idoneidade), **35%** dos respondentes afirmaram **sempre** perceber tal efeito, na média entre os valores. Por outro lado, **40%** afirmaram **nunca** perceber impactos sobre os valores considerados.

2.3 Seção III - Quesitos 14 a 23

Por meio de 10 (dez) questões, a terceira Seção aborda a ocorrência de uso de documentos falsos para subsidiar/instruir processos sob a gestão da Instituição.

No **quesito 14**, **91%**, ou seja, 40 dos 44 participantes, responderam ser **possível que documentos falsos sejam utilizados** para subsidiar/alimentar processos sob a gestão da Instituição.

Quanto ao **quesito 15**, sobre a existência de registros de ocorrência de fraudes documentais contra a instituição respondente, 23 entes, ou seja, **52%** responderam que **sim, há registros**.

Ainda sobre o **quesito 15**, utilizando somente o recorte de resposta “sim”, sobre a existência de registros de que o Órgão tenha sido vítima de Fraude Documental, analisando o resultado por esfera administrativa do respondente, tem-se que, no que se refere às esferas, os entes são **48% federal, 43% estadual e 9% municipal**.

Quanto aos principais meios de recepção de documentos falsos (**quesito 16**), temos o seguinte resultado:

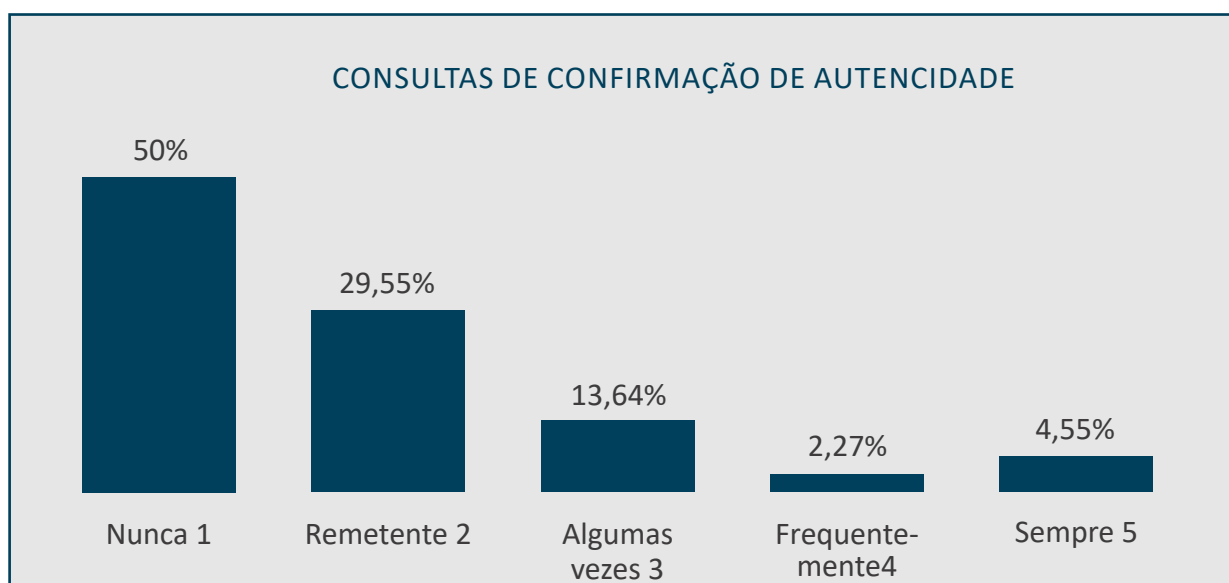


Gráfico 5. Meios de recepção de documentos falsos

Importante destacar a multiplicidade de documentos que foram apontados, nos quesitos 17, 19 e 21, como sendo utilizados como objeto da fraude documental, conforme distribuição abaixo:



Gráfico 6. Registros de Documentos Falsificados

2.4 Seção IV - Quesitos 24 a 33

A quarta Seção, composta por 10 (dez) questões, buscou coletar a **percepção a respeito do impacto** causado à instituição pela Fraude Documental.

62% dos participantes responderam que o Impacto Geral é **Alto** ou **Muito Alto** (quesito 24).

No **quesito 25**, que questionava sobre a percepção do impacto causado à **Imagem** da instituição pela Fraude Documental, **57%** dos respondentes consideraram o impacto **Alto** ou **Muito Alto**. Já para **29%** dos entes, o impacto é considerado **Baixo** ou **Muito Baixo**.

Quanto ao impacto **financeiro**, questionado no **quesito 26**, **52%** das Instituições informaram ser **Baixo** ou **Muito Baixo**, ao passo que **34%** consideraram o impacto **Alto** ou **Muito Alto**.

Relativamente ao impacto financeiro, a **estimativa de prejuízo anual** ocasionado pela fraude documental, no conjunto das respostas ao **quesito 27**, perfaz um montante pouco superior a **R\$ 36 bilhões**. Tal estimativa foi apurada com base nas respostas de seis instituições, sendo uma privada e cinco públicas. Quanto ao ramo de atividade, essas seis instituições estão assim distribuídas: duas da área financeira; uma da Justiça e três voltadas a políticas públicas.

Ainda na Seção IV do questionário, o **quesito 30** objetivou colher das instituições respondentes suas percepções sobre o impacto da Transformação Digital frente à Fraude Documental. **80%** dos respondentes consideraram que a fraude documental tende a **diminuir**, com o avanço da Transformação Digital.

Apesar de haver uma percepção majoritária de que a transformação digital tende a reduzir o problema ao longo do tempo, **45%** das instituições respondentes ainda consideraram o grau de risco de ocorrência da Fraude Documental entre **médio a muito alto** no processo de transformação digital, conforme resposta ao **quesito 31**.

2.4.1 Principais Riscos da Fraude Documental no Processo de Transformação Digital no contexto do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (Percepção)

Aprofundando um pouco mais sobre a Seção IV, o **quesito 32** solicitou aos participantes que, se desejas-

sem, registrassem até três riscos, decorrentes da Fraude Documental, em face do processo de transformação digital.

Foram relacionados **90** riscos apontados por 40 instituições respondentes (4 entenderam não se aplicar a resposta). Considerando as eventuais similaridades, estes foram agrupados e integrados, resultando numa relação de **59** riscos, compilados a seguir:

1. Invasão de sistemas/ataques cibernéticos, falhas de softwares e uso de tecnologias obsoletas;
2. Ausência de suporte em Tecnologia da Informação; ausência de atualização das ferramentas de segurança;
3. Impossibilidade ou dificuldade de circularização (confirmação com outras fontes) em meio digital;
4. Ausência de auditoria eletrônica para certificar segurança e fidedignidade de dados e sistemas;
5. Falha sistêmica no processo de identificação ou erro na geração equivocada de algoritmo de reconhecimento de imagem. Obs.: O uso da tecnologia digital na identificação humana tende a reduzir drasticamente a incidência de fraude documental, por utilizar um método de identificação biométrico, como o reconhecimento facial como prova de vida, na geração de documento de identidade digital;
6. Processo de digitalização lento em razão da infraestrutura;
7. Utilização indevida do acesso por parte do usuário e compartilhamento indevido do conteúdo por parte do usuário;
8. Falhas de segurança que podem ser utilizadas para alteração ou vazamento de informações;
9. Possibilidade de problemas com segurança de informação (perda ou captura/alteração de dados por pessoas não autorizadas ou por ausência de estruturas de backup adequadas;
10. A exposição de banco de dados que permitiria a atuação de grupos especializados em fraude documental;
11. Fragilidade na integração de sistemas entre órgãos, que poderiam auxiliar na checagem de informações online;
12. Fragilidade nos controles de acesso a usuários, potencializado nos casos de sistemas que não exijam credenciais de acesso ou certificados de assinatura eletrônicas/digitais compatíveis;
13. Insuficiência tecnológica;
14. Falsificação de chaves e certidões eletrônicas;
15. Utilização de dados falsos em sistemas informatizados (falsidade ideológica);
16. Falta de padronização de formatos e modelos de assinatura eletrônica;
17. Juntada de documentos físicos já adulterados, via protocolo;
18. Inexistência de verificação das assinaturas eletrônicas em documentos;
19. Inexistência de validação de certidões negativas junto aos órgãos existentes;
20. Conceito que a validação documental é mais eficaz que os dados pessoais;
21. Fomento à crença coletiva de que um único elemento (por exemplo, o QR Code) conferiria, em geral, alto grau de segurança;
22. Migração do documento físico para o digital, em certos casos, realizada de maneira brusca e sem preocupação com inclusão de itens de segurança;
23. Risco vinculado à validação de documentos entregues digitalmente, seja produzidos em meio digital, seja digitalizados;

24. Falhas nos processos de autenticação (de pessoas e documentos), falhas de segurança nos sistemas informatizados;
25. Utilização de assinatura digital sem validade, autenticidade documental;
26. Massificação na possibilidade de expedição de documentos falsos, sem a necessidade de suporte físico material;
27. Dificuldade de confirmação de veracidade, caso não exista certificação digital;
28. Falta de padronização das documentações digitais, dificultando conferência e cadastramento;
29. Ausência de mecanismos de verificação de autenticidade e veracidade na maioria dos documentos utilizados pelas entidades;
30. Alteração de documentos de prestação de contas, mantidos em suporte físico (papel), que não foram digitalizados e migrados para o sistema eletrônico de informação (SEI);
31. Garantia de que documentos digitalizados sejam autênticos, uma vez que, no processo de digitalização, existe o potencial prejuízo à identificação de fraudes;
32. Sistemas informatizados não estarem preparados para o processo de transformação digital (certificação digital, controle, segurança etc.);
33. Falta de acesso/indisponibilidade a sistemas (ou link) de conferência;
34. Multiplicidade de logins sem a devida verificação de autenticidade;
35. Manipulação dos cadastros de terceiros autorizados para interagir com os sistemas;
36. O volume de demandas judiciais motivadas por cidadãos que podem considerar o uso inadequado de seus dados e violação de privacidade;
37. Fonte de verificação não centralizada, o que dificulta a obtenção de informação precisa (certidão de óbito sem registro centralizado; certidões de matrículas com sobreposições de área; registros de documentos em cidades/estados diferentes; falta de digitalização nas fontes de informação, Ex.: cartórios de registro de imóveis);
38. Sistemas que não seguem a legislação arquivista, e que, por consequência, não conseguem garantir as exigências da gestão documental, em especial, os critérios de segurança, como, por exemplo, trilha de auditoria e controle de acesso;
39. Não garantia da cadeia de custódia ininterrupta, o que gera a possibilidade de documentos não autênticos e com baixa confiabilidade, aumentando, também, a possibilidade de fraudes;
40. A falsa percepção de que os documentos digitais não precisam de cuidados;
41. Possibilidade de inserção de informações falsas no banco de dados;
42. Pagamento indevido de benefício - dano ao erário;
43. Desconhecimento de processos de certificação da veracidade documental;
44. Facilidade de criação de falsos ambientes (phishing);
45. No âmbito da contabilidade e finanças, o risco fica restrito à clonagem de cheques;
46. Risco de emissão de opiniões inadequadas sobre as instruções processuais;
47. Sonegação de impostos e tributos;
48. Adaptação às novas plataformas digitais;
49. Todos os processos transformacionais trazem alguns riscos no seu bojo. A alteração de rotinas consoli-

dados pode ocasionar alguma falha na execução da nova rotina, por conseguinte, alguma lacuna que venha a permitir alguma situação de fraude documental;

50. Erro humano, documentos digitalizados e alterados posteriormente;

51. Por transformação digital, entendo estar abarcado o uso das redes sociais. Os casos de fraudes utilizando falsas carteiras funcionais de policiais têm justamente ocorrido por meio de redes sociais como o facebook e whatsapp, sendo que o criminoso utiliza a imagem de carteira funcional real ou mesmo criada por ele e insere dados falsos, passando-se por policial. Não se têm visto fraudes físicas desse tipo. Assim, entendo que o amplo acesso aos meios digitais tem facilitado essa realidade;

52. Considerando a transformação digital e a maior disponibilidade de informações, pode-se citar como risco: o acesso não autorizado às informações;

53. Os maiores riscos envolvem a capacitação dos servidores;

54. Risco associado à exclusão de parte da população aos serviços públicos, seja em decorrência do analfabetismo digital, seja por ausência de certificação digital ou identidade única;

55. Custo elevado de transformação digital;

56. Perda de ativos;

57. Alto custo das soluções conexas à transformação digital (garantia da fidedignidade e armazenamento), associado aos casos que exigem documentos específicos e customizados, o que encarece a conversão para o meio digital e o tratamento dos dados;

58. Risco de a entidade emissora do documento digital não ter recursos suficientes para garantir o cumprimento dos requisitos de segurança, tornando-se alvo fácil de falsificação; e

59. A transformação digital traz novos riscos, contudo pode ser uma oportunidade de alavancar a checagem/validação eletrônica dos documentos, reduzindo, assim, o risco de fraudes;

2.5 Seção V - Quesitos 34 a 46

A quinta Seção compôs-se de 13 (treze) questões sobre as iniciativas voltadas ao enfrentamento da fraude documental sob os eixos: prevenção, detecção e investigação.

O **quesito 34** questionava sobre a **existência de política de segurança documental** ou instrumento similar instituído na organização respondente. Os resultados mostram o seguinte: em **50% existe** tal política, em **39% não existe** e em **11%** está em **fase de elaboração**.

Dentro do conjunto de entes que informaram “sim” ao anterior, solicitou-se, por meio do **quesito 35**, especificar o normativo (portaria, instrução normativa, resolução, norma técnica ou outro) que instituiu a política de segurança documental, ou instrumento similar na Instituição, coletando-se as seguintes contribuições:

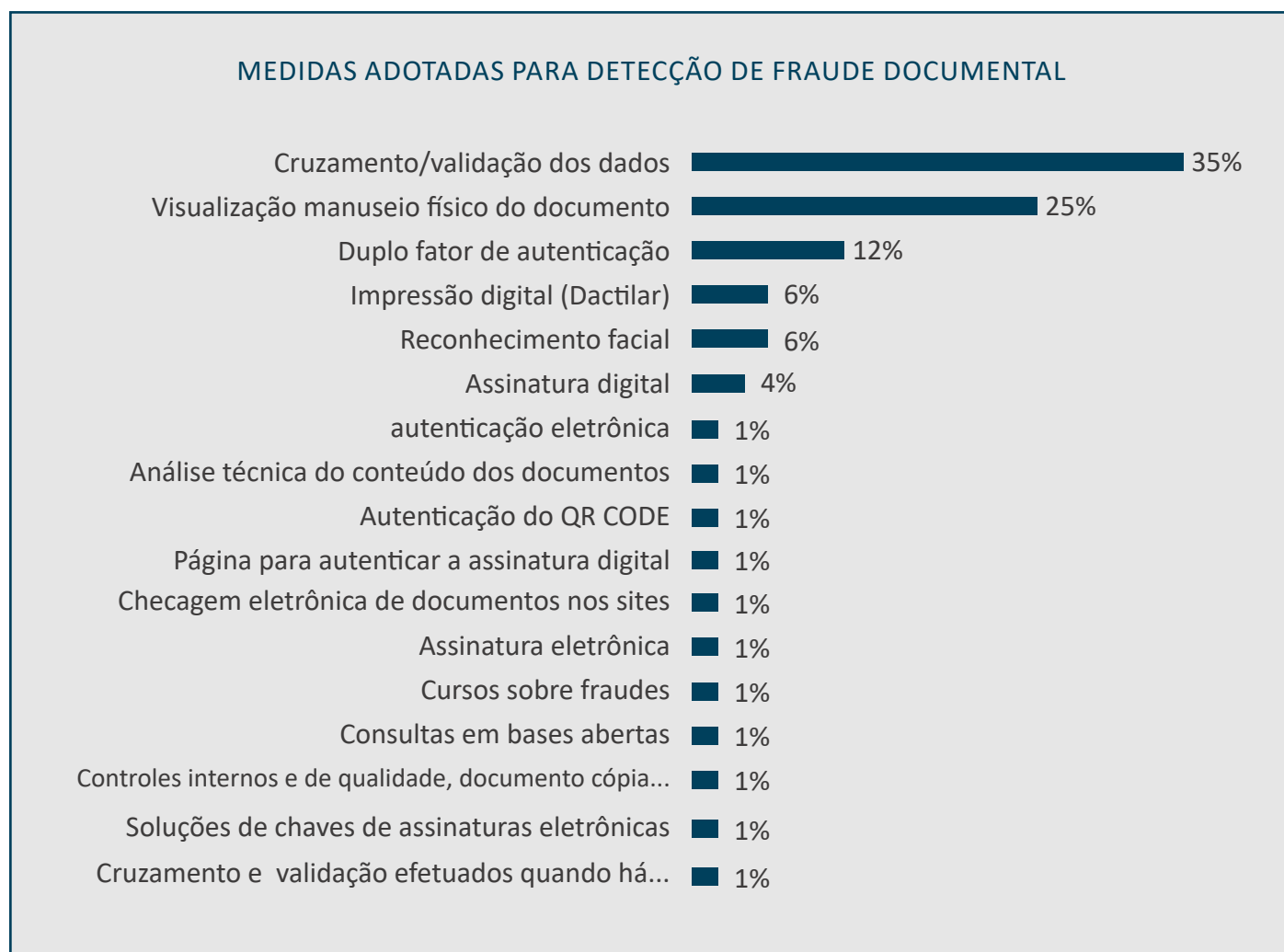
- Instruções Normativas;
- Cartilha de Segurança na Identificação do Cidadão;
- Portarias;
- Normas Técnicas;
- Resoluções;
- Políticas de Segurança;
- Políticas de Segurança da Informação.

O **quesito 36** perguntou sobre a existência de **programas de treinamento** para os colaboradores, voltados à identificação e prevenção à fraude documental. **61%** dos entes responderam **não** haver capacitação específica sobre o tema. Ao passo que **32%** registraram a **existência** de treinamentos dessa natureza.

O **quesito 37** questionou aos participantes sobre a existência de **rotinas de validação de documentos recepcionados**, para fins de averiguação de autenticidade, integridade e veracidade, **50%** das instituições registraram a **existência** de rotina de validação de documentos recepcionados para os fins supra expostos. **9%** das instituições estão em **processo de estruturação** dessas rotinas., logo, das respostas, **41% não** têm rotinas de validação.

Quanto às medidas para a detecção da fraude documental (quesito 39), 5 (cinco) instituições afirmaram não

as adotar. As medidas de detecção utilizadas pelos 39 entes que as adotam estão relacionadas no gráfico abaixo:



Medidas Adotadas para detecção de Fraude Documental

30% dos entes respondentes (13, ao todo) afirmaram (**questão 40**) contar com **seção/setor específico** para tratar incidentes relacionados à Fraude Documental. 01 (uma) instituição informou estar implantando tal área.

2.5.1 Principais ilícitos penais, civis ou administrativos conexos à utilização de documentos falsos, detectados por instituições respondentes.

O questionário buscou obter a relação de ilícitos penais, civis ou administrativos observados em conexão à fraude documental (quesito 42). Foram apontados os seguintes:

- Crimes contra a Administração Pública (Corrupção – Ativa e Passiva, Peculato, Prevaricação, Concussão, Advocacia Administrativa), tipificados no Código Penal Brasileiro e atualizações;
- Crimes contra a economia popular - Lei nº 1.521/51;
- Crimes contra o sistema financeiro - Lei nº 7.492/86;
- Fraudes em licitações; Fraudes e corrupção em contratações públicas - Lei nº 14.133/21, Lei nº 10.520/02;
- Crimes de lavagem de dinheiro – Lei nº 12.683/12; Lei nº 9.613/98;
- Crimes de estelionato, tipificados no Código Penal Brasileiro e atualizações;
- Crimes contra a fé pública (Moeda falsa, Falsificação de documento público, Falsificação de documento particular, Falsidade ideológica), tipificados no Código Penal Brasileiro e atualizações;
- Crimes de inserção de dados falsos em sistemas de informação, tipificados no Código Penal Brasileiro e atualizações;
- Crimes de Organização Criminosa, tipificados na Lei nº 12.694/12, Lei nº 12.850/13.

2.5.2 Boas práticas relacionadas ao enfrentamento da Fraude Documental

Foram recepcionadas 54 colaborações de boas práticas/atividades adotadas por 30 instituições respondentes, as quais foram integradas e compiladas, considerando eventuais similaridades, de forma a compor um referencial ações/atividades voltadas para o enfrentamento à fraude documental (quesito 43).

Para melhor compreensão, essas práticas foram estruturadas sob os eixos Prevenção, Detecção e Investigação, conforme detalhamento a seguir:

2.5.2.1 Prevenção da fraude documental:

- » Cruzamento de dados, validação e checagem de documentos com o objetivo de detectar ações fraudulentas e a recusa mediata da documentação.
- » Treinamento na temática de segurança da informação, com o objetivo de capacitar servidores/colaboradores quanto as políticas e legislações aplicadas à segurança da Informação, segurança da informação nos meios de tecnologia e segurança das comunicações; detecção de falsidade ideológica em documen-

tos de identificação.

- » Instituição de Acordos de Cooperação Técnicas (ACT) com órgãos e entidades para acesso à base de dados externas, que possibilitam cruzamento de dados para a validação dos documentos e cruzamento de dados, visando mitigar o risco da fraude documental.
- » Política de Segurança da Informação e Comunicações – POSIC.
- » Comitê Gerencial de Segurança Corporativa, promovendo a atualização constantemente os normativos internos sobre o assunto, propondo diretrizes relacionadas à política de segurança da informação e recebendo notificações relacionadas aos incidentes e ameaças à segurança da informação.
- » Troca sistemática de senhas de acesso para todos os usuários internos.
- » Revisão de medidas de disponibilização de dados por outros entes, com garantias de reciprocidade de responsabilização.
- » Aprimoramento de ferramentas tecnológicas com a finalidade de mitigar o risco de fraude documental, tanto na recepção dos documentos (entrada de clientes), quanto na validação e monitoramento.
- » Elaboração de Cartilha de Segurança na Identificação do Cidadão. O documento fornece subsídio para identificar indícios de falsidade documental em documentos de identificação e registro civil, bem como documentos médicos (atestados e laudos médicos).
- » Sistema de Avaliação Documental, fornecendo padrões de documentos para comparação.
- » Implementação de rotinas destinadas à verificação da integridade e autenticidade de documentos apresentados nos processos submetidos à Auditoria/Controle, o que permite a indicação de despesas sem a devida comprovação (ou comprovações falsas) e consequentes glosas.
- » Exigência de assinatura qualificada, uso do certificado ICP-Brasil ou gov.br

2.5.2.2 Detecção da fraude documental:

- » Investimentos em tecnologias e sistemas para melhoria de emissão de documentos, cruzamento de dados e informações, confronto de bases biométricas, exames documentoscópicos e autenticação de documento digital.
- » Alteração de estrutura organizacional para a instituição de Diretoria de Informações Estratégicas.

2.5.2.3 Investigação da fraude documental:

- » Criação de Delegacia Especializada de Combate a Fraudes.
- » Criação da Unidade Especial de Repressão à Falsificação de Moeda e Documentos Federais

3. Considerações finais

As informações deste diagnóstico foram extraídas dos dados obtidos das respostas ao questionário aplicado no âmbito da Ação 11/2021, para este fim específico, cuja cópia acompanha este documento.

A título de esclarecimento, cabe dizer que algumas questões não foram apresentadas diretamente neste documento. Os quesitos 1, 2 e 3, tiveram o objetivo de identificar o respondente. Sendo o trabalho tratado de forma anonimizada, não cabe apresentá-las no presente. Algumas tiveram como foco os esclarecimentos voluntários ou complementos, quando necessário, aos itens respondidos (quesitos 8, 13, 18, 20, 22, 23, 28, 29, 33, 38, 41, 44, 45 e 46). Vale ressaltar que todas as respostas foram importantes para a avaliação global do problema, apresentação do presente diagnóstico e construção de propostas, objetivo final da Ação.

Esclarece-se, ainda, por oportuno, que este diagnóstico tratou-se do primeiro esforço, no âmbito da ENCCLA, no sentido de levantar percepções acerca do problema por parte dos órgãos que a integram.

Destaque-se, por fim, que, a partir das contribuições específicas coletadas na Seção VI - MEDIDAS PARA FORTALECER O ENFRENTAMENTO À FRAUDE DOCUMENTAL, produziu-se documento à parte deste relatório, denominado “PLANO DE PROPOSTAS/DIRETRIZES DE MEDIDAS PARA FORTALECER O ENFRENTAMENTO À FRAUDE DOCUMENTAL”, como produto R4 da Ação 11/2021 da ENCCLA.

AÇÃO 11/2021

Anexo I

QUESTIONÁRIO APLICADO

DIAGNÓSTICO SOBRE INCIDÊNCIA E ENFRENTAMENTO À FRAUDE DOCUMENTAL

Brasília, dezembro de 2021

Prezado (a),

Externamos nossa satisfação por sua colaboração com a Ação nº 11 da ENCCLA 2021 - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, que tem por objetivo PROPOR MEDIDAS PARA FORTALECER O ENFRENTAMENTO À FRAUDE DOCUMENTAL NO PAÍS.

De modo disperso, são inúmeros os registros de ocorrências de cometimento de crimes contra a fé pública, seja a falsificação de documento público, ou particular. Contudo, o Estado Brasileiro prescinde de um diagnóstico amplo e seguro que trate o assunto com a deferência necessária, para subsidiar imperiosas decisões diárias de gestores e autoridades de órgãos públicos e entidades comprometidas com o controle e o combate à criminalidade organizada, em especial à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo.

Este questionário tem por objetivo coletar subsídios para a elaboração de um diagnóstico do problema da fraude documental, a partir da coleta de dados e de percepções dos órgãos que integram a ENCCLA. É documento acessório à Ação nº 11/2021 da ENCCLA, cujos objetivos estratégicos visam, no âmbito do setor público, ao fortalecimento dos instrumentos de governança, de integridade e de controle; ao aprimoramento dos mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional para enfrentamento da corrupção; ao aumento da efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro e do sistema de justiça.

Destacamos que estão RESGUARDADOS, na forma da lei, o SIGILO DOS DADOS E INFORMAÇÕES COLETADOS por meio deste documento, que serão utilizados exclusivamente para os objetivos da Ação nº 11/2021, conforme Plano de Trabalho aprovado. Os resultados, quando apresentados, serão expostos de forma agregada para não identificar as respostas ou mesmo as informações internas dos órgãos respondentes.

O questionário está dividido em seis Seções, que buscam caracterizar os principais aspectos inerentes ao tema. As questões estão apresentadas de forma a atender a três eixos de abordagem do problema.

Num primeiro aspecto, busca-se diagnosticar a dimensão, o impacto do problema e as particularidades da Fraude Documental, enquanto ameaça transversal que facilita a consecução de diversas ações ilícitas.

Num segundo eixo, o questionário busca apurar as principais medidas adotadas pelos órgãos que integram a ENCCLA para enfrentar o problema, dispostas em três abordagens básicas: a prevenção, a detecção e a investigação da Fraude Documental. Estimula-se que as instituições, caso julguem oportuno, compartilhem suas ações, atividades ou projetos que possam ser considerados como “Boas Práticas no Enfrentamento da Fraude Documental”.

Numa última visão, solicita-se que as Instituições respondentes exponham sugestões/propostas de medidas que deveriam ser adotadas pelo Estado Brasileiro para fortalecer o enfrentamento à Fraude Documental.

Sugerimos que, antes de iniciar o preenchimento deste questionário, reúna previamente as informações necessárias, utilizando-se da versão em pdf disponibilizada pela coordenação da ação.

Caso ocorrer de determinada questão, apesar de obrigatória, não se aplicar ao caso do órgão respondente, solicita-se a gentileza de incluir a expressão “NÃO SE APLICA” no respectivo campo, para que seja possível avançar no preenchimento do questionário.

O tempo médio estimado para o preenchimento é de aproximadamente 10 minutos.

Solicita-se a atenção dos órgãos para que seja observado o prazo de 12/05/2021 para o preenchimento do presente questionário, para que a Coordenação da ação disponha de tempo hábil para compilar e sistematizar o resultado do levantamento realizado.

Agradecemos a sua colaboração!

* Obrigatória

Seção I - IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONDENTE

1. Nome do Órgão/Instituição: *

** Não será exposto quando da apresentação dos resultados.*

2. Nome do respondente: *

** Não será exposto quando da apresentação dos resultados. A identificação do respondente visa facilitar eventual contato para aclarar algum ponto ou mesmo levantar informações adicionais sobre aspectos específicos que interessem aos fins da ação.*

3. Cargo do respondente: *

** Não será exposto quando da apresentação dos resultados.*

4. Selecione a esfera administrativa de atuação do Órgão/Instituição: *

- Federal
- Estadual
- Municipal

5. Selecione a natureza jurídica do Órgão/Instituição *

- Público
- Privado
- Outra

6. Selecione a principal área de atuação: *

- Controle
- Defesa Nacional
- Financeira
- Fiscalização
- Inteligência
- Investigação
- Justiça
- Políticas Públicas
- Segurança Pública
- Outra

Seção II - SOBRE OS DOCUMENTOS *EMITIDOS* POR SUA INSTITUIÇÃO

Esta seção trata da ocorrência e dos impactos da falsificação de documentos emitidos pela Instituição.

7. Há registro de ocorrência de falsificação (material ou ideológica) de documentos emitidos por sua Instituição? *

- Sim
- Não

8. Dentre os documentos emitidos por sua Instituição, especifique aquele que apresenta a maior ocorrência de falsificação.

9. Que tipo de falsificação é predominante nos documentos emitidos por sua Instituição?

- Material
- Ideológica
- Ambas

10. Há registros de que esta Instituição tenha sido induzida a emitir documento ideologicamente falso? *

- Sim
- Não

11. Essa Instituição tem sido instada, por outras entidades ou órgãos, a manifestar-se quanto à autenticidade de documentos de sua emissão? *

1 Nunca (0%); 2 Raramente (25%); 3 Algumas Vezes (50%); 4 Frequentemente (75%); 5 Sempre (acima de 75%).

- 1 2 3 4 5
-

12. Classifique o impacto da falsificação documental sobre os valores da Instituição: *

| | Nunca (0%) | Raramente (25%) | Algumas Vezes (50%) | Frequentemente (75%) | Sempre (100%) |
|------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Integridade | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Respeitabilidade | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Ética | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Idoneidade | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Imagem | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

13. Se necessário, utilize este espaço para tecer eventuais considerações sobre o tema tratado na presente Seção II.

Seção III - OCORRÊNCIAS DA FRAUDE DOCUMENTAL

As questões desta Seção têm por objetivo identificar a ocorrência de ilícitos praticados por agentes externos à Instituição, por meio da utilização de documentos falsos. Assim, busca-se aferir as Tipologias da Fraude Documental.

14. Existe a possibilidade de que documentos falsos sejam utilizados para subsidiar/alimentar processos sob a gestão dessa Instituição? *

Sim

Não

15. Há registros de que este Órgão tenha sido vítima de Fraude Documental? *

Sim

Não

16. Qual o principal meio de recepção do documento falso? *

Sim

Não

Outra

17. Indique o tipo de documento com maior incidência de fraude. *

Caso o documento não conste na listagem abaixo, favor marcar a opção "Outra", especificando o documento falso utilizado.

Alvará de Funcionamento

Atestados, laudos e exames médicos

Cadastro de Pessoa Física

Carteira de Identidade

Carteira Nacional de Habilitação

Carteira de Trabalho e Previdência Social

Certidão de Casamento

- Certidão de Nascimento
- Certidão de Nascimento Tardio
- Certidão de Óbito
- Comprovante de Inscrição Estadual e/ou Municipal
- Comprovante de Rendimentos
- Comprovante de Residência
- Contrato de Comodato de Imóvel ou similar
- Contrato de Compra e Venda
- Contrato de Consultoria, Prestação de Serviço e/ou similares
- Contrato de Financiamento ou Empréstimo
- Contrato de Trabalho
- Contrato Social/Estatuto Social
- Declaração de Imposto de Renda
- Declaração particular/próprio punho
- Documento de Identidade de Estrangeiro/Migrante emitido pela PF (CIE/CRNM/DPRNM)
- Documento de Identidade de Estrangeiro/Migrante emitido pelo MRE (CRD)
- Guia de Recolhimento (Quitada)
- Livros Contábeis
- Nota Fiscal (Entrada/Saída)(Mercadoria e/ou Serviço)
- Passaporte Brasileiro
- Passaporte Estrangeiro
- Procuração
- Recibo de Pagamento e de Venda
- Reconhecimento de Firma
- Selo de Autenticação
- Outra

18. Qual o impacto geral da incidência de fraude relacionado a este documento principal? *

1 Muito Baixo; 2 Baixo; 3 Médio; 4 Alto; 5 Muito Alto.

- 1 2 3 4 5

19. Indique o SEGUNDO documento com maior incidência de fraude. *

Caso o documento não conste na listagem abaixo, favor marcar a opção "Outra", especificando o documento falso utilizado.

- Alvará de Funcionamento
- Atestados, laudos e exames médicos
- Cadastro de Pessoa Física
- Carteira de Identidade
- Carteira Nacional de Habilitação
- Carteira de Trabalho e Previdência Social
- Certidão de Casamento
- Certidão de Nascimento
- Certidão de Nascimento Tardio
- Certidão de Óbito
- Comprovante de Inscrição Estadual e/ou Municipal
- Comprovante de Rendimentos
- Comprovante de Residência
- Contrato de Comodato de Imóvel ou similar
- Contrato de Compra e Venda
- Contrato de Consultoria, Prestação de Serviço e/ou similares
- Contrato de Financiamento ou Empréstimo
- Contrato de Trabalho
- Contrato Social/Estatuto Social
- Declaração de Imposto de Renda

- Declaração particular/próprio punho
- Documento de Identidade de Estrangeiro/Migrante emitido pela PF (CIE/CRNM/DPRNM)
- Documento de Identidade de Estrangeiro/Migrante emitido pelo MRE (CRD)
- Guia de Recolhimento (Quitada)
- Livros Contábeis
- Nota Fiscal (Entrada/Saída)(Mercadoria e/ou Serviço)
- Passaporte Brasileiro
- Passaporte Estrangeiro
- Procuração
- Recibo de Pagamento e de Venda
- Reconhecimento de Firma
- Selo de Autenticação
- Outra

20. Qual o impacto geral da incidência de fraude relacionado a este SEGUNDO documento?

1 Muito Baixo; 2 Baixo; 3 Médio; 4 Alto; 5 Muito Alto.

- 1 2 3 4 5
-

21. Indique o TERCEIRO documento com maior incidência de fraude. *

Caso o documento não conste na listagem abaixo, favor marcar a opção "Outra", especificando o documento falso utilizado.

- Alvará de Funcionamento
- Atestados, laudos e exames médicos
- Cadastro de Pessoa Física
- Carteira de Identidade
- Carteira Nacional de Habilitação
- Carteira de Trabalho e Previdência Social

- Certidão de Casamento
- Certidão de Nascimento
- Certidão de Nascimento Tardio
- Certidão de Óbito
- Comprovante de Inscrição Estadual e/ou Municipal
- Comprovante de Rendimentos
- Comprovante de Residência
- Contrato de Comodato de Imóvel ou similar
- Contrato de Compra e Venda
- Contrato de Consultoria, Prestação de Serviço e/ou similares
- Contrato de Financiamento ou Empréstimo
- Contrato de Trabalho
- Contrato Social/Estatuto Social
- Declaração de Imposto de Renda
- Declaração particular/próprio punho
- Documento de Identidade de Estrangeiro/Migrante emitido pela PF (CIE/CRNM/DPRNM)
- Documento de Identidade de Estrangeiro/Migrante emitido pelo MRE (CRD)
- Guia de Recolhimento (Quitada)
- Livros Contábeis
- Nota Fiscal (Entrada/Saída)(Mercadoria e/ou Serviço)
- Passaporte Brasileiro
- Passaporte Estrangeiro
- Procuração
- Recibo de Pagamento e de Venda
- Reconhecimento de Firma
- Selo de Autenticação
- Outra

22. Qual o impacto geral da incidência de fraude relacionado a este TERCEIRO documento?

1 *Muito Baixo*; 2 *Baixo*; 3 *Médio*; 4 *Alto*; 5 *Muito Alto*.

- 1 2 3 4 5

23. Espaço facultado à eventuais considerações sobre o tema tratado na presente Seção III.

Seção IV - PERCEPÇÃO DO IMPACTO DA FRAUDE DOCUMENTAL

Esta Seção trata das impressões dos gestores frente aos impactos gerais, financeiros e na imagem ocasionados pela Fraude Documental no órgão de atuação.

24. Na sua percepção, qual seria o impacto geral causado à sua Instituição pela Fraude Documental? *

1 Muito Baixo; 2 Baixo; 3 Médio; 4 Alto; 5 Muito Alto.

1 2 3 4 5

25. E quanto ao impacto à imagem da sua Instituição ocasionado pela Fraude Documental? *

1 Muito Baixo; 2 Baixo; 3 Médio; 4 Alto; 5 Muito Alto.

1 2 3 4 5

26. E quanto ao impacto financeiro da Fraude Documental à sua Instituição? *

1 Muito Baixo; 2 Baixo; 3 Médio; 4 Alto; 5 Muito Alto.

1 2 3 4 5

27. No âmbito institucional, há estimativa sobre o prejuízo provocados por ocorrências de Fraude Documental. Se sim, qual o montante anual estimado? *

Insira um valor monetário aproximado.

O valor deve ser um número

28. Se for possível, especifique a fonte (relatório, painel, sistema, link ou outro meio) da estimativa de prejuízo ocasionado pela Fraude Documental informada no item 25.

29. Qual é a probabilidade de que a sua Instituição seja vítima de Fraude Documental? *

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nada provável

Extremamente provável

30. Qual a percepção do impacto da Transformação Digital, frente à Fraude Documental? *

- A Transformação Digital tende a diminuir a fraude
- A Transformação Digital não interfere na fraude
- A Transformação Digital tende a aumentar a fraude

31. Qual a percepção quanto ao grau de risco de ocorrência da Fraude Documental com o processo de Transformação Digital? *

1 Muito Baixo; 2 Baixo; 3 Médio; 4 Alto; 5 Muito Alto.

- 1 2 3 4 5
-

32. Especifique quais seriam, na sua percepção, os principais riscos envolvidos no processo de Transformação Digital em face da Fraude Documental. ELENQUE ATÉ TRÊS RISCOS PRINCIPAIS. *

33. Se desejar, utilize este espaço para tecer eventuais considerações sobre o tema tratado na presente Seção IV.

Seção V - MEDIDAS PARA MITIGAR O RISCO DA OCORRÊNCIA DA FRAUDE DOCUMENTAL

Esta Seção tem por objetivo conhecer iniciativas das Instituições voltadas ao enfrentamento da Fraude Documental sob o prisma dos seguintes eixos: Prevenção, Detecção e Investigação.

34. Existe uma política de segurança documental ou instrumento similar instituído em sua organização? *

- Sim
- Não
- Em fase de elaboração

35. Especificar o normativo (portaria, instrução normativa, resolução, norma técnica ou outro) que instituiu a política de segurança documental, ou instrumento similar na Instituição.

36. Há programa de treinamento para os colaboradores, destinado à identificação e prevenção da Fraude Documental? *

Considera-se colaboradores todo o capital humano que mantêm algum tipo de relação com a Instituição.

- Sim
- Não
- Em fase de estruturação
- Outra

37. Existe rotina de validação de documentos recepcionados para fins de averiguação de sua autenticidade, legitimidade e veracidade? *

- Sim
- Não
- Em fase de estruturação

38. Avalie a efetividade das medidas utilizadas pela Instituição para mitigar o risco da Fraude Documental: *

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nenhuma efetividade

Máxima efetividade

39. Quais são as medidas utilizadas na Instituição para a detecção da Fraude Documental? *

(múltipla escolha)

- Cruzamento/validação dos dados
- Duplo fator de autenticação
- Impressão Digital (Dactilar)
- Reconhecimento Facial
- Reconhecimento de Iris
- Reconhecimento de Voz
- Visualização/manuseio físico do documento
- Não utiliza medidas de detecção
- Outra

40. Há seção/setor específico para tratar incidentes relacionados à Fraude Documental? *

- Sim
- Não
- Em fase de estruturação

41. Na percepção deste órgão, a Fraude Documental concorre com maior incidência para: *

- Lavagem de dinheiro
- Corrupção
- Financiamento ao Terrorismo
- Outra

42. Relacionar os principais ilícitos penais, civis ou administrativos, conexos à utilização de documentos falsos, detectados por sua Instituição. *

43. Com base nas perguntas anteriores, deseja compartilhar Boas Práticas implantadas na Instituição, relacionadas ao enfrentamento da Fraude Documental (Detecção, Prevenção e investigação)? Descreva sucintamente tais experiências especificando os resultados obtidos, se possível. *

44. Com base nas suas respostas, é possível afirmar que fortalecer o enfrentamento da Fraude Documental colabora para reduzir a incidência de corrupção, lavagem de ativos e o financiamento ao terrorismo? *

Sim

Não

Outra

45. Qual é a probabilidade de que ações voltadas ao fortalecimento do enfrentamento da Fraude Documental colaborem para diminuir a incidência de corrupção, lavagem de ativos e o financiamento ao terrorismo? *

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nada provável Extremamente provável

46. Se necessário, utilize este espaço para tecer eventuais considerações sobre o tema tratado na presente Seção V.

Seção VI - MEDIDAS PARA FORTALECER O ENFRENTAMENTO À FRAUDE DOCUMENTAL

Nesta Seção será possível ao respondente sugerir medidas normativas, tecnológicas e procedimentais que reputa necessárias para o aperfeiçoamento de ações e iniciativas voltadas ao combate aos crimes organizados contra a fé pública, os quais corroboram para a consecução de atos de corrupção, de lavagem de dinheiro, entre outros.

47. Que aperfeiçoamentos seriam necessários na área normativa para aprimorar a segurança documental e fortalecer o combate à Fraude Documental? *

48. Que aperfeiçoamentos seriam necessários na área tecnológica para aprimorar a segurança documental e fortalecer o combate à Fraude Documental? *

49. Que aperfeiçoamentos seriam necessários, na área procedimental, para aprimorar a segurança documental e fortalecer o combate à Fraude Documental? *

50. Utilize este espaço para tecer eventuais considerações sobre o tema tratado na presente Seção VI.

ENCCLA

2021

