

# 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 Delphi<sup>1</sup> e aplicação da Técnica de Impactos Cruzados<sup>2</sup>.

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 inexecuível 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.*

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

<b>Pertinência / Impacto</b>	
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**:

<b>1º Pilar: Fortalecer as Instituições Públicas.</b> <b>Propostas estruturantes capazes de criar instituições públicas fortes, protegidas e resilientes</b>			
DIRETRIZES/PROPOSTAS		MATRIZ DE PRIORIZAÇÃO	
		Grau de exequibilidade	Pertinência / Impacto
<b>1</b>	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.		
<b>2</b>	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.		
<b>3</b>	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.		
<b>4</b>	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.		

<b>19</b>	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.		
<b>20</b>	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.		
<b>21</b>	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
<b>34</b>	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.		
<b>35</b>	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
<b>36</b>	Normatizar procedimentos de verificação de Fraude Documental e apuração de responsabilidades, para subsidiar as medidas no âmbito civil e penal.		
<b>37</b>	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.		
<b>38</b>	<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) <a href="https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2181720">https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2181720</a>”</i></p>		

# ENCCLA

2021

