

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO

XXI Reunião Plenária – ENCCLA 2024

Relatório



Brasília-DF, 20 a 23 de novembro de 2023 – Plenária Presencial

Sumário

| | |
|---|-----------|
| A ENCCLA | 3 |
| Estrutura | 5 |
| Metodologia | 6 |
| Participação de outras instituições e entidades | 6 |
| XXI REUNIÃO PLENÁRIA – ENCCLA 2024 | 7 |
| Programação XXI Reunião Plenária – ENCCLA 2024 | 8 |
| ABERTURA | 9 |
| Aprovação dos resultados das Ações da ENCCLA em 2023 | 9 |
| Resultados Ações ENCCLA 2023..... | 10 |
| Reunião com Convidados da Sociedade Civil e da Academia sobre Grupos de Estudo e Incubadora | 24 |
| Discussões nos Grupos de Trabalho..... | 24 |
| Eixos e Objetivos Estratégicos da ENCCLA | 25 |
| PLENÁRIA DE ENCERRAMENTO | 26 |
| Ações ENCCLA 2024 | 27 |
| PARTICIPANTES | 46 |

A ENCCLA

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

A Estratégia foi criada em 2003 e, atualmente, conta com aproximadamente 80 instituições públicas pertencentes aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o Ministério Público, além de entidades, abrangendo também as esferas federal, estadual e, em alguns casos, até mesmo municipal, contabilizando 89 membros.

A articulação institucional e a participação ativa dos órgãos públicos e entidades brasileiras no ambiente da ENCCLA têm se revelado uma via eficaz e frutífera para debates, alinhamentos, elaboração e implementação de soluções na Política Pública de combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Alcançamos a marca de 21 Reuniões Plenárias anuais sequenciais, com o desenvolvimento de 361 Ações e Metas, resultando em inúmeros avanços concretos que aprimoraram os marcos normativos, as estruturas administrativas e os canais e fluxos de comunicação entre os atores envolvidos no enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro.

Em 2023 foram trabalhados os seguintes temas nas Ações da ENCCLA: Governança das obras públicas; Programas públicos de reportantes contra à corrupção; melhorias nos processos de supervisão do cumprimento dos deveres de PLD/FTP estabelecidos na Lei nº 9.613/1998; enriquecimento ilícito de agentes públicos; fluxo da investigação criminal e do processo penal nos crimes de lavagem de dinheiro e na recuperação de ativos; auxílio à 4ª Rodada de avaliação mútua do Brasil pelo GAFI; acompanhamento da implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP; Riscos específicos do segmento de câmbio; Tipologias de lavagem de dinheiro com uso de novas tecnologias no âmbito do Sistema Financeiro Nacional; e Grilagem de terras na Amazônia Legal.

Os Grupos de Trabalho das 10 Ações de 2023 realizaram, ao longo do ano, 51 reuniões e entregaram os respectivos relatórios finais e produtos para aprovação desta Plenária. O Gabinete de Gestão Integrada (GGI) examinou as entregas e reconheceu o mérito dos produtos que certamente contribuirão para o enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro no País, nas diversas linhas de atuação da ENCCLA. O resumo dos resultados segue abaixo e os arquivos podem ser consultados no endereço: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protacao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-de-2023>.

Além dos grupos de trabalhos dedicados às Ações de 2023, houve atualizações no modelo de governança da ENCCLA. Em 17 de agosto de 2023, foi criado o Conselho de Governança, com a função de definir temáticas prioritárias para o ano seguinte e impulsionar a implementação dos resultados da Estratégia. Este modelo de governança foi pensado para reforçar a convergência entre a vontade política de alto nível e a excelência dos trabalhos técnicos.

O Conselho de Governança é formado pelos titulares dos seguintes órgãos: Vice-Presidência da República; Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP (Coordenador); Advocacia-Geral da União – AGU; Banco Central do Brasil – BCB; Controladoria-Geral da União – CGU; Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP; Polícia Federal – PF; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB; e Tribunal de Contas da União – TCU.

Para o ano de 2024 o Conselho de Governança selecionou duas temáticas para serem abordadas sob o prisma do combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Estas temáticas nortearão os trabalhos da ENCCLA no próximo ano:

- **Ambiental** (crimes que geram impacto ambiental: garimpo ilegal, mineração ilegal, desmatamento) e
- **Novas tecnologias** (ativos virtuais, monetização, jogos e apostas online e crimes cibernéticos).

Ainda no tema de ajustes na rotina de trabalhos da ENCCLA, merece ser descrita a divisão dos trabalhos técnicos. Até este ano eram formados apenas Grupos de Trabalho para o desenvolvimento de Ações. Este modelo foi enriquecido com adaptações que refletem a natureza dos trabalhos que a ENCCLA já desenvolve e que tornarão mais eficaz o acompanhamento de implementação das ações e a mediação dos resultados. Para 2024 foram pensados 4 tipos distintos de Grupos de Trabalho:

- **Ações:** Menor número de Ações por ano - projetos de interesse suprainstitucional, objetivando resultados concretos e práticos, com possibilidade de serem implementados e medidos.
- **Grupos de Estudos e Diagnósticos:** Grupos de estudos com objetivo de elaboração de diagnósticos, guias de boas práticas, identificação de lacunas de normas, de estruturas administrativas, de ferramentas tecnológicas, de fluxos de comunicação entre instituições, com a possibilidade de convidar membros da Academia e de outras entidades.
- **Incubadora:** Os membros da ENCCLA desenvolverão o potencial de uma proposta de Ação, realizando os levantamentos e aprofundamentos preliminares, a fim de robustecê-la, para que seja reapresentada futuramente como Ação anual de um grande projeto de interesse suprainstitucional. Propostas que necessitam de avaliação preliminar para se transformar em ações poderão ser trabalhadas por grupos, objetivando a futura implementação por meio de Ações.
- **Grupo de Gestão de Resultados:** Grupo de monitoramento e implementação de resultados.

Como é sabido por aqueles que acompanham a Estratégia, os trabalhos da ENCCLA sempre têm início no ano anterior ao período de desenvolvimento das ações. O ciclo se inicia com a abertura de chamada para propostas (agosto), análise preliminar destas propostas (setembro/outubro) e escolha das propostas que serão convertidas em trabalhos efetivos da Estratégia (Plenária – final de novembro ou dezembro). Somente após percorrer todo este fluxo de desenvolvimento de massa crítica é que a ENCCLA estará pronta para iniciar o ano seguinte formando os Grupos de Trabalho e efetivamente desenvolvendo cada um dos temas e produtos esperados.

Neste contexto, em agosto de 2023, foram recebidas 55 propostas de Ações – enviadas não apenas por membros da Estratégia, mas também por órgãos públicos e Organizações da Sociedade Civil, Organismos Internacionais e Academia, atendendo ao chamamento público da Secretaria Executiva. Entre setembro e outubro de 2023 o GGI/ENCCLA realizou a seleção das propostas de Ações recebidas conforme os objetivos e métodos de trabalho da ENCCLA e com foco nas temáticas definidas para 2024. Algumas propostas não foram selecionadas, outras foram encaminhadas diretamente para órgãos públicos a que pudessem interessar diretamente. As propostas com temáticas semelhantes foram aglutinadas e o texto preliminar destas propostas já teve uma primeira rodada de aprimoramentos. A partir do filtro elaborado pelos Grupos Temáticos do GGI, competiu à Plenária realizar a discussão, o detalhamento e a decisão sobre as propostas que foram convertidas em Ações e que seguem descritas a seguir.

Estrutura

A estrutura da ENCCLA pode ser assim resumida:

- **Reunião Plenária:** realizada anualmente no mês de novembro ou dezembro para discutir o trabalho realizado ao longo do ano que passou e deliberar sobre as propostas que serão convertidas em novas Ações a serem desenvolvidas no ano subsequente e na qual participam todas as instituições membros da ENCCLA. A XXI Reunião Plenária, ENCCLA 2024, foi realizada em Brasília-DF, de 20 a 23 de novembro de 2023, com a participação de representantes de 73 órgãos e entidades; foram aprovados os resultados de 2023 e aprovadas 06 Ações para serem desenvolvidas em 2024, além de pré-selecionados 05 temas para Grupos de Estudos e um tema para Incubadora.
- **Conselho de Governança:** instituído em 17 de agosto de 2023, é composto pelos dirigentes máximos de 11 Órgãos Públicos e representa o comprometimento de alto nível com a Estratégia, definindo temáticas prioritárias e impulsionando a implementação dos resultados. Para o ano de 2024 o Conselho de Governança selecionou duas temáticas para serem abordadas sob o prisma do combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Estas temáticas nortearão os trabalhos da ENCCLA no próximo ano: (i) Ambiental (crimes que geram impacto ambiental - garimpo ilegal, mineração ilegal, desmatamento) e (ii) Novas tecnologias (ativos virtuais, monetização, jogos e apostas online e crimes cibernéticos).
- **Gabinete de Gestão Integrada – GGI:** grupo de 22 órgãos públicos participantes da ENCCLA. É responsável por propor, planejar e acompanhar a execução das Ações e atividades administrativas da ENCCLA.
- **Grupos de trabalho das Ações:** formados pelos órgãos e entidades membros da ENCCLA ou convidados, realizam diversas reuniões ao longo do ano para executar as atividades das Ações aprovadas pela Plenária.
- **Grupos de Trabalho Temáticos Ambiental e Novas Tecnologias:** subdivisões do GGI, realizaram análise preliminar das propostas de Ações que foram analisadas e aprovadas na XXI Plenária.
- **Secretaria Executiva:** responsável pelos atos administrativos/operacionais da Estratégia. Esta função é exercida pela Coordenação-Geral de Articulação Institucional do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, órgão vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CGAI/DRCI/SENAJUS/MJSP).
- **Convidados:** instituições que não são membros da ENCCLA, mas recebem autorização para acompanhar momentos específicos da Reunião Plenária ou dos Grupos de Trabalho, a fim de contribuir para os debates ou acompanhá-los. Geralmente, compõem esse grupo as instituições da sociedade civil, da Academia, Organismos Internacionais ou órgãos públicos e entidades que não são membros da ENCCLA.

Metodologia

Desde a sua criação, a ENCCLA possui uma metodologia de tomada de decisão muito clara: o consenso. Diferentemente da unanimidade, que é o resultado de uma simples votação, o consenso demanda um esforço coletivo de construção de um posicionamento aceito por todos como sendo a melhor opção possível.

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

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

Participação de outras instituições e entidades

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

Para 2024 almeja-se intensificar a participação tanto de Organizações da Sociedade Civil e da Academia nos trabalhos desenvolvidos pela ENCCLA .

XXI REUNIÃO PLENÁRIA – ENCCLA 2024



A vigésima primeira edição da Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA 2024 foi realizada de forma presencial, em Brasília-DF, no período de 20 a 23 de novembro de 2023. Estiveram presentes representantes de 73 órgãos e entidades dos três Poderes da República, Ministério Público e entidades membros da ENCCLA e entidades convidadas.

Merece destaque apresentação virtual do Grupo de Ação Financeira da América Latina – GAFILAT na Abertura da XXI Reunião Plenária da ENCCLA. Participaram ainda como convidados representantes da Sociedade Civil e da Academia, a saber: Associação Brasileira de Câmbio – ABRACAM; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC; Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP; Fundação Getúlio Vargas – FGV; Instituto Brasileiro de Certificação e Monitoramento – IBRACEM; Instituto Igarapé; Pacto Global da ONU; Transparência Brasil; Transparência Internacional Brasil – TI-BR; e Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. Foram também convidados, para colaborar com a temática crimes ambientais: MMA, IBAMA, ICMBio, SFB.



Participantes encerramento XXI Reunião Plenária - ENCCLA 2024

Programação XXI Reunião Plenária – ENCCLA 2024

20 a 23 de novembro de 2023 – Brasília -DF

Windsor Brasília Hotel-SHN Quadra 1 Conjunto A Bloco A - Asa Norte, Brasília – DF

|  PROGRAMAÇÃO | |
|--|---|
| DIA 20/11/2023 - SEGUNDA-FEIRA | |
| 9h30 - 10h30 | Plenária de Abertura e Discussões sobre as Ações 2024 com a Sociedade Civil, Rede de Controle da Gestão Pública, Academia e Organismos Internacionais convidados |
| 10h30 - 12h | Apresentação de boas práticas ou estudos nos temas Novas Tecnologias e Ambiental: Sociedade Civil, Rede de Controle da Gestão Pública, Academia e Organismos Internacionais convidados |
| 12h - 14h | Intervalo para almoço |
| 14h - 16h | Apresentação e discussão das propostas ENCCLA 2024 - Temática Ambiental e Novas Tecnologias - 2024 com a Sociedade Civil, Rede de Controle da Gestão Pública, Academia e Organismos Internacionais convidados |
| 16h - 16h30 | Intervalo |
| 16h30 - 18h30 | Apresentação e discussão das propostas ENCCLA 2024 - Temática Ambiental e Novas Tecnologias - 2024 com a Sociedade Civil, Rede de Controle da Gestão Pública, Academia e Organismos Internacionais convidados |
| 18h30 | Encerramento |
| DIA 21/11/2023 - TERÇA -FEIRA | |
| 9h30 - 12h | Discussões em Grupo: análise Propostas ENCCLA 2024 - Temática Novas Tecnologias e Ambiental |
| 12h - 14h | Intervalo para almoço |
| 14h - 16h | Discussões em Grupo: análise Propostas ENCCLA 2024 - Temática Novas Tecnologias e Ambiental |
| 16h - 16h30 | Intervalo |
| 16h30 - 18h30 | Discussões em Grupo: análise Propostas ENCCLA 2024 - Temática Novas Tecnologias e Ambiental |
| 18h30 | Encerramento |
| DIA 22/11/2023 - QUARTA -FEIRA | |
| 9h30 - 12h | Discussões em Grupo: análise Propostas ENCCLA 2024 - Temática Novas Tecnologias e Ambiental |
| 12h - 14h | Intervalo para almoço |
| 14h - 16h | Fechamento do texto Ações, Grupos de Estudo, Incubadora ENCCLA 2024 - Temática Novas Tecnologias e Ambiental |
| 16h - 16h30 | Intervalo |
| 16h30 - 18h30 | Fechamento do texto Ações, Grupos de Estudo, Incubadora ENCCLA 2024 - Temática Novas Tecnologias e Ambiental |
| 18h30 | Encerramento |
| DIA 23/11/2023 - QUINTA -FEIRA | |
| 9h30 - 11h | Grupos de Estudo, Incubadora, Gestão de Resultados (Monitoramento e Indicadores) |
| 11h - 15h | Intervalo para almoço |
| 15h - 17h | Plenária de Encerramento - Aprovação das Ações da ENCCLA 2024 |
| 17h - 19h | Encerramento |

ABERTURA

Aprovação dos resultados das Ações da ENCCLA em 2023



Foto: Daniela Dutra/Ascom – Plenária de Abertura - ENCCLA 2023

A Plenária de Abertura foi realizada em 20 de novembro de 2023, às 9h30 e conduzida pela Secretaria Nacional de Justiça (SENAJUS) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, juntamente com o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), que atua como Secretaria Executiva da ENCCLA.

Na sequência, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI/SENAJUS) realizou a leitura e a aprovação dos resultados das 10 Ações desenvolvidas ao longo de 2023.

Abaixo seguem os resultados **Ações ENCCLA 2023**, aprovados em 20 de novembro de 2023:

Resultados Ações ENCCLA 2023

AÇÃO 01/2023

Elaborar diagnóstico dos desafios e propor o aperfeiçoamento da governança das obras públicas, no tocante aos projetos, à execução e à prestação de contas, visando transparência e medidas anticorrupção.

Proponente: SEGES/ME

Coordenadores: ATRICON, SEGES

Colaboradores: ADPF, AGU, AJUFE, AMPCON, CADE, CGM/SP, CGU, CNMP, CONACI, DRCI, MPDFT, MPF, MPT, PF, REDE/ SECEX-SC, TCU.

Reuniões realizadas pelo GT: 4

Produto esperado:

R1. Estudo objetivando a melhoria da governança de obras públicas nos entes das esferas federal, estadual e municipal, visando transparência e medidas anticorrupção.

Desenvolvimento da Ação:

- A Ação realizou de coleta de informações para elaboração do diagnóstico previsto com o intuito de responder às seguintes indagações: (i) como está a governança das obras públicas no País? (ii) Quais são as principais iniciativas e boas práticas já existentes? (iii) Quais são os principais desafios? (iv) Qual a visão da Comissão externa de Obras Paralisadas da Câmara dos Deputados?
- O GT elaborou questionário on-line, visando coletar dados fidedignos ao universo particular de diversas instituições acerca das obras públicas no Brasil, com agentes que vivenciem no dia a dia atividades de gestão ou de controle de Obras Públicas, independente da fonte de financiamento. Foi ainda realizada entrevista com a Presidente da Comissão de Obras Inacabadas da Câmara dos Deputados.
- A partir dessas informações, foi elaborado um documento com as seguintes abordagens: (i) Diagnóstico das obras públicas no Brasil; não na perspectiva dos quantitativos de obras, mas sim de fatores, causas e principais aspectos que influenciam na gestão de obras públicas. (ii) Diagnóstico sobre as melhores práticas de governança e gestão de obras, com foco no trato das obras paralisadas; e (iii) Estudo com propostas para o aperfeiçoamento da governança das obras públicas, no tocante aos projetos, à execução e à prestação de contas.

Resultados alcançados:

- [Diagnóstico de Desafios e Propostas de Aperfeiçoamento da Governança das Obras - Públicas \(domínio público\)](#);
- [Sumário Executivo - Diagnóstico de Desafios e Propostas de Aperfeiçoamento da Governança das Obras - Públicas \(domínio público\)](#).

Dificuldades enfrentadas:

- O GT observou que não houve grandes dificuldades na produção do estudo, tendo em vista que houve um satisfatório número de entrevistas e de respostas ao questionário eletrônico pelas entidades que tratam de obras públicas. Além disso, constatou-se haver vasto material já produzido por órgãos como TCU e CGU sobre o tema.
- Não obstante, o GT apontou que se verificou ser tema extremamente complexo em função de um diverso arcabouço normativo que influencia em alguma medida o planejamento, contratação e execução de obras públicas, bem como a dinâmica de enfrentamento de problemas de paralisação. Assim, entende-se que o tema merece monitoramento contínuo, como também deve ser a avaliação do cenário gerencial do Governo Federal em relação a essa dinâmica.

Cronograma necessário para implementação

- Com vistas a implementação de medidas práticas para divulgação e compartilhamento de informações acerca do Diagnóstico realizado, o GT vislumbra as seguintes iniciativas e desdobramentos:
 - a) Apresentação do Diagnóstico, pela DTPAR/SEGES em nome da ENCCLA, à Diretoria de Inovação Governamental do Ministério da Gestão e Inovação, que conduzirá Consultoria Executiva em Infraestrutura (Projeto de análise qualitativa das causas de paralisação de obras em empreendimentos públicos de infraestrutura de saneamento financiadas com recursos federais no âmbito das Edições 1 e 2 do PAC);
 - b) Apresentação do Diagnóstico, pela DTPAR/SEGES em nome da ENCCLA, às instâncias gestoras do Novo PAC, Programa que pretende estabelecer novo ciclo com relevante volume de investimento em obras públicas em diversos eixos (Transporte; Infraestrutura Social; Cidades Sustentáveis; Água e Saneamento; Transição Energética; Saúde; Educação; Ciência e Tecnologia);
 - c) Disponibilização do Diagnóstico e seu respectivo Sumário Executivo no sítio eletrônico da ENCCLA.

AÇÃO 02/2023

Propor melhorias nos programas públicos de reportantes contra a corrupção, especialmente visando à ampliação da confiança e ao engajamento dos cidadãos nos canais de denúncia, incluindo as questões relacionadas a gênero, bem como identificar iniciativas tecnológicas sobre o tema.

Proponente: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Escritório de Ligação e Parceria no Brasil

Coordenadores: CGU

Colaboradores: AGU, AJUFE, CGE/MG, CGE/SP, CGM/SP, CNMP, CONACI, DRICI, MPDFT, MPF, MPS, MPT, PF, PGFN, RFB, SEGES/MGI, TCU.

Convidado: Alliance for Integrity Brasil, Pacto Global Brasil, UNODC.

Reuniões realizadas pelo GT: 4

Produtos esperados:

- R1. Proposição de estratégias de comunicação para ampliação da confiança e engajamento dos cidadãos nos canais de denúncia, incluindo as questões relacionadas a gênero.
- R2. Elaboração de guia a ser adotado por órgãos públicos.
- R3. Workshop temático voltado para identificação de soluções tecnológicas que auxiliem na análise, na qualificação e no tratamento de denúncias sobre corrupção.

Desenvolvimento da Ação:

- No início dos trabalhos foi definida a criação de grupo para o mapeamento de pesquisas e trabalhos acadêmicos existentes no Brasil sobre programas públicos de reportantes contra a corrupção e elaboração de documento textual contendo os achados do mapeamento e as conclusões da análise.
- Para o estudo foram escolhidos 33 artigos, ensaios e publicações sobre o tema em um recorte que equivale aos dez últimos anos. Além disso, a CGU apresentou pesquisa aplicada à Rede Nacional de Ouvidorias, intitulada “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes”, a qual recebeu 298 respostas de distintas instituições, abrangente em relação aos três Poderes, contendo vários entes subnacionais como respondentes.
- Os dados coletados permitiram ao GT observar o que está acontecendo na implementação da política de proteção dos denunciadores, no ponto de vista normativo, de gestão e práticas desenvolvidas em torno desta política, permitindo a construção de um *policy paper*. O *policy paper* redigido pela Coordenação da Ação foi levado à apreciação de todos os membros, os quais apresentaram contribuições valiosas que foram inseridas no texto. Na sequência, o *policy paper* foi levado à consulta pública por meio da plataforma [Participa + Brasil](#), no período de 11 a 20/09/2023, vindo a receber sete contribuições, as quais foram analisadas e consideradas parcialmente na elaboração do documento final. Apresentado o texto final do *policy paper*, este foi aprovado em reunião realizada na data de 25/09/2023.

Resultados Alcançados:

- [1. Policy Paper: do Diagnóstico à ação – Guia orientativo para Aprimoramento das práticas em proteção a denunciadores no Brasil.](#)
- [2. Anexo: Diagnóstico da produção acadêmica, da regulação e das práticas em proteção a denunciadores no Brasil.](#)

Dificuldades Enfrentadas

- Os eventos planejados proporcionariam maior contato com o cidadão e com os especialistas na área, entretanto algumas alterações no cronograma em razão de mudanças na equipe responsável pela coordenação da Ação não permitiram a sua realização ao longo do período previsto para a Ação. Todavia, buscou-se compensar as potenciais contribuições que poderiam advir destes eventos por meio da submissão do *Policy Paper* à consulta pública nacional.

Cronograma necessário para implementação

- O *Policy Paper* será publicado nos canais de comunicação da ENCCLA e encaminhado para os agentes catalisadores para que tomem conhecimento e se mobilizem em torno da mitigação das situações críticas.

AÇÃO 03/2023

Definir mecanismos de articulação institucional, no contexto da cadeia de comercialização de pedras e metais preciosos, em matéria de supervisão do cumprimento dos deveres de PLD/FTP estabelecidos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613/1998

Proponente: COAF

Coordenadores: ANM, COAF

Colaboradores: AJUFE, ANPR, BCB, CAIXA, CGU, CNMP, DRCI, MPF, PF, PGFN, RFB, SAL/MJSP, SENASP/MJSP.

Convidado: IBAMA, ICMBio, MMA, MME

Reuniões realizadas pelo GT: 6

Produto esperado:

R1. Mecanismos de articulação institucional capazes de promover supervisão efetiva do cumprimento dos deveres de PLD/FTP estabelecidos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 1998, no contexto da cadeia de comercialização de pedras e metais preciosos.

Desenvolvimento da Ação:

- A Ação teve por objetivo elaborar mecanismos de articulação institucional capazes de promover supervisão efetiva do cumprimento dos deveres de PLD/FTP estabelecidos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613/1998, no contexto da cadeia de comercialização de pedras e metais preciosos.
- Para tanto, o GT tem realizado as seguintes atividades: (i) apresentações pelos órgãos envolvidos sobre seus instrumentos de fiscalização em matéria de PLD/FTP (ANM, BCB, COAF, PF, IBAMA). (ii) Identificação de vulnerabilidades e de medidas saneadoras e mitigadoras.
- Discussão sobre mecanismos de articulação e de intercâmbio de informações, inclusive com a esfera de persecução jurídico-penal.
- Foi ainda realizada apresentação do Instituto Igarapé, em 12/07/2023, que serviu também como insumo para os produtos da Ação.

Resultados alcançados:

1. Mapeamento das medidas prioritárias a serem adotadas pelos órgãos participantes visando aperfeiçoar o processo de supervisão de PLD/FT sobre a cadeia de comercialização de pedras e metais preciosos e os mecanismos para o incremento do fluxo de informações entre supervisores e órgãos de investigação.

2. Proposição de workshop no âmbito da Enccla, no primeiro trimestre de 2024, para debater o atual cenário de suspensão da presunção de legalidade do ouro adquirido e da boa-fé do adquirente, decorrente da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7345, referendada pelo Plenário do STF, e os impactos sobre a atuação dos órgãos supervisores e agentes da cadeia de comercialização de pedras e metais preciosos.

Dificuldades Enfrentadas:

- A ocorrência de movimentos de servidores da ANM e do BCB por reestruturação das correspondentes carreiras impactaram as tratativas que poderiam dar encaminhamento efetivo para as propostas discutidas no escopo da Ação 3/2023.

Cronograma necessário para implementação:

- Os órgãos responsáveis pelas medidas prioritárias para aperfeiçoar o processo de supervisão de PLD/FT sobre a cadeia de comercialização de pedras e metais preciosos e os mecanismos para o incremento do fluxo de informações entre supervisores e órgãos de investigação (ANM, BCB, COAF, PF e RFB) acordaram cronograma para desenvolvimento até 2024.
- Acompanhar a realização do Workshop em 2024.

AÇÃO 04/2023

Elaborar diagnóstico das medidas direcionadas a enfrentar o enriquecimento ilícito de agentes públicos

Proponente: Advocacia-Geral da União - AGU

Coordenadores: AGU, CGU

Colaboradores: AJUFE, BCB, CGE/MG, CGM/SP, CNMP, DRCI, MPDFT, MPF, MPM, MPSP, PF, PGE/RS, PGFN, PGM/SP, RFB, TCU.

Reuniões realizadas pelo GT: 5

Produtos esperados:

R1. Diagnóstico atualizado sobre os instrumentos e práticas nacionais para o enfrentamento de enriquecimento ilícito de agente público.

R2. Mapeamento dos atores e dos canais adequados para obtenção de informações relacionadas ao tema.

Desenvolvimento da Ação:

- Foram realizadas cinco reuniões do GT da Ação 04/2023. As reuniões iniciais foram destinadas à realização do diagnóstico e de apresentação de boas práticas e experiências compartilhadas.

- Houve a dedicação de tempo na idealização e construção do “guia”. Houve a interlocução com os órgãos envolvidos com o fim de obter as informações acerca dos pontos focais visando à constituição da rede de contatos.
- Por fim, a partir de demanda da Secretaria Executiva foi verificado que o PL 5363/2005 se encontra pronto para ser submetido a plenário, mas sem perspectiva de inclusão em pauta.

Resultado Alcançado:

- [Diagnóstico das medidas direcionadas a enfrentar o enriquecimento ilícito de agentes públicos.](#)

Dificuldades Enfrentadas:

- Promover o enfrentamento ao enriquecimento ilícito no país, em especial, a faceta do patrimônio descoberto ainda é um desafio. O diagnóstico nacional revelou que não existe uma uniformidade no tratamento do assunto, havendo muito espaço para aprimoramentos no âmbito das instituições e órgãos de controle. Com efeito, as instituições lidam com a temática muito sob uma perspectiva reativa sem dispor de ferramental adequado para prevenir e monitorar condutas desse jaez. Para além disso, há uma dificuldade na capacitação de servidores diante da complexidade e tecnicidade, muitas vezes, das informações relativas aos dados que, de certo modo, transparecem a evolução patrimonial incompatível.

Cronograma necessário para implementação:

- Como o produto se refere a um guia não será necessário estabelecer um cronograma de implementação, vez que o material já se encontra pronto e de fácil acesso aos órgãos envolvidos. De todo modo, o grupo se comprometeu a dar ampla publicidade ao documento nas respectivas esferas de atuação, além de manter o diálogo e o espírito cooperativo construído ao longo dos trabalhos para fins de aprimorar a rede.
- Realizar contato com a ENAP sugerindo a elaboração de capacitação específica e sugestão de módulo específico do PNLD Avançado.

AÇÃO 05/2023

Mapear e discutir o fluxo da investigação criminal e do processo penal nos crimes de lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos.

Proponente: PCDF, CONCP

Coordenadores: PCDF, REDE-LAB

Colaboradores: AGU, AJUFE, CADE, CJF, CNJ, CNMP, COAF, CONCP, DRCI, MPDFT, MPF, MPPE, MPPR, MPSP, PCRS, PCSP, PF, RFB, SAL/MJSP, SENAD/MJSP, SENASP/MJSP.

Reuniões realizadas pelo GT: 6

Produtos Esperados:

R1. Definição de pontos de monitoramento para criação de indicadores de repressão à LD e da recuperação de ativos.

R2. Propostas para que os envolvidos no fluxo (Polícias Judiciárias, Ministérios Públicos e Tribunais) tenham acesso aos dados monitorados, preferencialmente por interoperabilidade, para que possam subsidiar os tomadores de decisão das respectivas instituições.

R3. Propostas para que os demais atores interessados tenham acesso aos indicadores, preferencialmente por interoperabilidade, para que possam subsidiar os tomadores de decisão das respectivas instituições.

Desenvolvimento da Ação:

- A fim de possibilitar o desenvolvimento do diagnóstico, o GT realizou as seguintes atividades: (i) Apresentação do trabalho desenvolvido pela PCDF – proponente da Ação. (ii) Apresentação e discussão da primeira atividade do Grupo (pontos de monitoramento Polícia Judiciária; Ministério Público; e Poder Judiciário). (iii) Elaboração e aplicação de formulários para manifestação dos atores.
- Mapeamento dos pontos de interesse de monitoramento do fluxo da investigação criminal e do processo penal em relação à lavagem de dinheiro e a recuperação de ativos.
- Identificação do grau de maturidade das instituições envolvidas (Polícias Judiciárias, Ministérios Públicos e Poder Judiciário) na coleta e estruturação dos dados. Foram obtidas 29 respostas das Polícias Judiciárias, 20 respostas dos Ministérios Públicos e 63 respostas dos Tribunais de Justiça, totalizando 112 respostas.
- Identificação de trilha mínima de monitoramento desejável. O marco temporal deliberado pela Ação 05/2023 como sugestão para monitoramento é o ano de 2025.
- Identificação dos pontos de monitoramento visualizados por atores estatais diversos da Justiça Criminal e como “transparência cidadão”.

Resultados Alcançados:

1. Levantamento dos pontos de monitoramento relevantes para acompanhar o fluxo da investigação criminal e do processo penal nos crimes de lavagem de dinheiro e na recuperação de ativos. Os trabalhos da Ação 05/2023 demonstram que há uma necessidade de continuidade dos debates com os atores da Justiça Criminal (CONCPC, CNMP, CNJ e MJSP) no sentido de construir a arquitetura de dados necessária para futura visualização dos pontos de monitoramento levantados.

Dificuldades Enfrentadas:

- Não houve dificuldades a serem relatadas, visto que a Ação 05/2023 contou com a participação e o engajamento de todos os colaboradores.

Cronograma necessário para implementação:

- Os produtos da Ação 05/2023 demonstram que há uma necessidade de continuidade dos debates com os atores da Justiça Criminal (CONCPC, CNMP, CNJ e MJSP) no sentido de construir a arquitetura

de dados necessária para futura visualização dos pontos de monitoramento levantados para acompanhamento da lavagem de dinheiro e recuperação de ativos.

- Primeiro semestre de 2024 – contato com os atores da Justiça Criminal (CONCPC, CNMP, CNJ e MJSP) a fim de detalhar os resultados da Ação 05/2023 e sensibilizá-los quanto à necessidade de adequações tecnológicas em seus sistemas, de tal forma que seja possível a coleta de forma estruturada dos dados que compõem a trilha mínima de monitoramento.

AÇÃO 06/2023

Promover a articulação dos membros da ENCCLA no processo da 4ª Rodada de avaliação mútua do Brasil pelo GAFI

Proponente: Conselho de Controle de Atividades Econômicas – COAF

Coordenador: COAF

Colaboradores: ABIN, AGU, AJUFE, BCB, CGU, CADE, CNMP, CVM, DRCI, FEBRABAN, MPF, MPSP, MRE, PF, PREVIC, REDE-LAB, RFB, SEGES/MGI, SENAD/MJSP, SUSEP.

Reuniões realizadas pelo GT: 5

Produtos esperados:

R1. Atuação coordenada dos membros da ENCCLA no processo da 4ª Rodada de Avaliação Mútua do Brasil pelo GAFI.

R2. Organização da estratégia de atuação dos órgãos e entidades envolvidos no processo.

Desenvolvimento da Ação:

- A Ação realizou o acompanhamento de todas as etapas do calendário 2023 da 4ª Rodada de Avaliação mútua do Brasil pelo GAFI.
- Foram realizadas as seguintes atividades: (i) apresentação de nivelamento onde o estágio atual (1ª versão do relatório de avaliação) do processo de avaliação será trazido ao GT, bem como uma descrição das etapas seguintes.; (ii) Apresentação da primeira versão do relatório de avaliação produzido pela equipe de avaliadores do GAFI; (iii) articulação para elaboração de considerações da 1ª e segunda versão do relatório de avaliação; (iv) apresentação dos temas discutidos junto à equipe de avaliadores na reunião entre o país e a equipe avaliadora em agosto (face to face); e (v) preparação para a Plenária realizada em outubro de 2023.
- Articulação institucional em prol da melhoria das respostas apresentados pelo Brasil ao GAFI.

Resultados Alcançados:

1. O produto da ação consistiu na articulação e na coordenação dos diversos órgãos do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo do país com vistas ao adequado tratamento das informações necessárias para a 4ª avaliação mútua do Brasil pelo GAFI.

Dificuldades Enfrentadas:

- A principal dificuldade encontrada articular os tempos das respostas ao GAFI aos encontros da ação ENCCLA e coordenar as respostas no tempo adequado. No entanto, essa dificuldade não impactou na atuação coordenada dos membros da ENCCLA no processo da 4ª Rodada de Avaliação Mútua do Brasil pelo GAFI nem na organização da estratégia de atuação dos órgãos e entidades envolvidos no processo.

Cronograma necessário para implementação:

- Os encaminhamentos relativos à essa ação são de ordem institucional, ou seja, cada instituição, tendo em vista o relatório final da avaliação do GAFI (a ser publicado) e seu processo de follow-up, deverá buscar atender às recomendações lá dispostas no tempo hábil acordado no próprio documento de follow-up.
- O processo de avaliação mútua do GAFI será finalizado ainda em 2023 e o monitoramento das ações recomendadas no documento de follow-up irá requer monitoramento das informações a serem prestadas.
- Assim, haverá o relatório final seguido de detalhamento das ações no processo de follow-up, ambos sob responsabilidade do GAFI, posteriormente, no início do ano seguinte haverá um desdobramento em um plano de ação que será executado pelos órgãos do sistema de PLD/CFT nos prazos acordados com aquele órgão internacional.

AÇÃO 07/2023

Acompanhar e avaliar a efetiva sistematização, padronização e disponibilização dos metadados construídos no curso da Ação 07/2021, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e conceber medidas objetivas para a utilização desses metadados em prol da melhoria dos procedimentos licitatórios com o objetivo de prevenir atos de corrupção

Proponente: GT Ação 07/2022

Coordenadores: ATRICON, CD

Colaboradores: AJUFE, AMPCON, CADE, CGE/MG, CGM/SP, CNMP, DRCI, MPC/RS, MPDFT, MPF, MPSP, MPT, PF, PGE/RS, REDE-LAB, SEGES/MGI, TCU.

Convidado: TCE/PB.

Reuniões realizadas pelo GT: 6

Produto Esperado:

R1. Relatório sobre a implantação do PNCP com ênfase na sistematização, padronização e disponibilização dos metadados construídos no âmbito da Ação 07/2021.

Desenvolvimento da Ação:

- A Ação realizou o acompanhamento da implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
- Foram realizadas as seguintes atividades: (i) Apresentação da SEGES/Comitê Gestor do Portal de Contratações Públicas sobre o estágio atual de implantação do PNCP. (ii) apresentação da ferramenta AJUNTA/TCE-PB e discussões sobre possibilidade de utilização para objetivos da Ação. (iii) Discussões sobre eventuais problemas para implementação e adesão ao PNCP; (iv) Apresentação do TCU sobre o estágio da Auditoria em curso sobre a implantação da Lei N.º 14.133/2021; (v) Apresentação da ferramenta ALICE da CGU.
- Em 29/09/2023 foi realizado o Workshop Ferramentas de Tecnologia da Informação no auxílio à gestão de compras públicas, cujo objetivo foi o de debater acerca das ferramentas de tecnologia da informação e da inteligência artificial com potencial para auxiliar os gestores públicos no processo de compras públicas.

Resultados Alcançados:

1. Detalhamento do estágio de evolução do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) com a finalidade de acompanhar o atendimento das previsões do art. 174 da Lei n.º 14.133/2021.
2. Levantamento das principais ferramentas tecnológicas que se encontram disponíveis para serem usadas em prol da melhoria da qualidade dos procedimentos licitatórios com o objetivo de se prevenir danos ao Erário e melhoria da governança e realização de Workshop – Ferramentas de Tecnologia da Informação no auxílio à gestão de compras públicas.

Dificuldades Enfrentadas:

- A dilação do prazo de vigência da Lei 8.666/93, alterado para dezembro do corrente ano, acabou reproduzindo o mesmo cenário verificado quando da Ação 07/2022, o que dificulta uma conclusão definitiva sobre o atendimento de todas as previsões legais e se, ao final, todos os metadados concebidos na Ação 07/2021 foram atendidos.

Cronograma necessário para implementação

- É imperioso que os resultados da Ação continuem sendo acompanhados, mormente pelos órgãos coordenadores da Ação 07/2023, de molde a eventualmente trazer ao conhecimento da XXI Plenária acerca de eventuais avanços ou retrocessos das indicações feitas neste Relatório Final. Assim, muito embora não se possa detalhar passos ou estabelecer cronogramas, uma vez que a implementação do Produto depende da vontade política e administrativa dos órgãos mencionados, é de esperar que passos cada vez mais decisivos sejam tomados em prol da melhoria da governança e dos operadores dos procedimentos licitatórios.

AÇÃO 08/2023

Avaliar riscos específicos do segmento de câmbio e propor medidas para mitigação desses riscos, de natureza preventiva, repressiva e legislativa.

Proponente: PF, MPF

Coordenadores: BCB, PF, MPF

Colaboradores: ABIN, AJUFE, ANPR, BB, CAIXA, CNMP, COAF, DRCI, FEBRABAN, RFB, SAL/MJSP, SENASP/MJSP.

Convidado: ABRACAM

Reuniões realizadas pelo GT: 7

Produtos esperados:

R1. Diagnóstico sobre o risco de LD/FTP do mercado de câmbio nacional, que contemple identificação de tipologias, prospecção de potenciais casos criminais e apresentação de relatórios de risco, notadamente junto a correspondentes em operações de câmbio, corretoras de câmbio e doleiros.

R2. Proposição de medidas de mitigação de risco.

R3. Proposição de alterações da Lei nº 7.492/86 (arts. 4º, 16, 21, 22).

Desenvolvimento da Ação:

- A fim de alcançar os produtos propostos, foram desenvolvidas as seguintes atividades (i) Apresentação do BCB sobre a Lei nº 14.286/2021 e a regulamentação do mercado de câmbio e dos capitais internacionais; (ii) Apresentação de tipologias e sanções administrativas e criminais pelo BCB; e (iii) Apresentação do Selo ABRACAM de Conformidade – Conformidade com as melhores práticas para um mercado de câmbio mais forte; (iv) Apresentação de tipologias e medidas de mitigação pelo MPF/ANPR e PF; (v) Discussões do aperfeiçoamento da Lei nº 7.492/86 (arts. 4º, 16, 21, 22).

Resultados alcançados:

- Diagnóstico do risco de Lavagem de Dinheiro no mercado de câmbio e medidas de mitigação.
- [Proposição de alterações da Lei nº 7.492/1986 \(arts. 4º, 16, 21, 22\).](#)

Dificuldades enfrentadas:

- Dificuldades inerentes à realização de reuniões virtuais: problemas de conexão, contato disperso, dificuldade de esclarecimentos e tratativas diretas e imediatas.
- Complexidade dos assuntos tratados e dificuldade de obtenção de consenso ou unanimidade.

- Diagnóstico de novas tipologias ou riscos relacionados à nova legislação sobre o mercado de câmbio e dos capitais internacionais (Lei nº 14.286/2021), em função de sua recente entrada em vigor.

Cronograma necessário para implementação:

- Produto 1: Não é possível, neste momento, estimar o prazo necessário para implementação das recomendações propostas. Recomenda-se que os órgãos mantenham a Secretaria da ENCCLA informada sobre o andamento da implementação das recomendações.
- Produto 2: prazo da Secretaria da ENCCLA/ MJ para encaminhamentos relacionados à proposta de alteração legislativa.

AÇÃO 09/2023

Identificar tipologias de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa que utilizam novas tecnologias para movimentar recursos à margem do Sistema Financeiro Nacional e seus mecanismos de PLD/FTP.

Proponente: ABIN

Coordenadores: ABIN

Colaboradores: ADPF, AJUFE, BB, BCB, BNDES, CAIXA, CNMP, COAF, CVM, DRCI, FEBRABAN, MPDFT, MPF, MPM, MPS, MPSP, PCDF, PCRS, PCSP, PF, REDE-LAB, RFB, SENASP/MJSP, SUSEP, TCU.

Reuniões realizadas pelo GT: 4

Produtos esperados:

R1. Catálogo de tipologias que se utilizam de novas tecnologias para escapar aos mecanismos de PLD/FTP.

R2. Identificação de pontos de contato desses recursos com o sistema financeiro nacional, de forma a melhorar os mecanismos de detecção dessas transações.

R3. Identificação de vulnerabilidades no sistema nacional de PLD/FTP.

Desenvolvimento da Ação:

- A Ação objetivou melhorar o entendimento dos atores envolvidos no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo sobre o mau uso de novas tecnologias para esses fins. Para tanto, propôs-se o levantamento de tipologias que se utilizam de novas tecnologias.
- O trabalho consistiu em três etapas: delimitação das tecnologias a serem consideradas; levantamento de tipologias de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo com o uso das novas tecnologias escopo do trabalho; e uniformização dos achados em modelo inspirado pelo “Casos e casos” do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).
- Foram executadas pelo GT duas tarefas, sendo a primeira a análise e complementação do rol de tecnologias levantadas inicialmente pela coordenação da ação; e a segunda o levantamento de tipologias de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo com o uso de novas tecnologias.
- Houve ainda a apresentação da CVM sobre a regulamentação das plataformas de financiamento coletivo (*crowdfunding*) para investimento.
- O produto cita ainda o documento [Crowdfunding for Terrorism Financing](#) do GAFI/FATF.

Resultado:

1. Relatório com a Identificação de tipologias de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo que se utilizam de novas tecnologias.

Dificuldades enfrentadas:

- Não se aplica

Cronograma necessário para implementação:

- Como a entrega foi um levantamento, não existe previsão de implementação.

AÇÃO 10/2023

Elaborar diagnóstico dos riscos de fraude e de corrupção associados à grilagem de terras e propor medidas para fortalecer os mecanismos de controle e a transparência dos registros imobiliários e dos bancos de dados públicos sobre imóveis rurais.

Proponente: Transparência Internacional Brasil (Associação Transparência e Integridade), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, GT A10/2022

Coordenadores: AMPCON, MPF

Colaboradores: AGU, AJUFE, ANPR, ATRICON, CGU, CNJ, CNMP, CONACI, DRCI, MPDFT, MPSP, PF, SAL/MJSP, SENASP/MJSP, TCU

Convidados: IBAMA, TI BR.

Reuniões realizadas pelo GT: 5

Produtos esperados:

R1. Diagnóstico acerca dos riscos relacionados às fraudes e corrupção associados à grilagem de terras.

R2. Identificação das lacunas e das oportunidades de digitalização, de transparência e de integração de registros de imóveis e dos sistemas de informação públicos sobre imóveis rurais para potencializar o combate à fraude e à corrupção associado à grilagem de terras.

R3. Propor melhorias para órgãos públicos e associações de cartórios relativas a sistemas públicos de informação sobre imóveis rurais para agilizar o combate à fraude e à corrupção associados à grilagem de terras, por meio da transformação digital e da transparência, abrangendo georreferenciamento e integração dos registros de imóveis com outros bancos de dados.

Desenvolvimento da Ação:

- O GT realizou a delimitação do escopo territorial em Amazônia Legal.
- Foram definidas atividades a serem realizadas pelo GT: perguntas orientadoras para as entrevistas; pessoas a serem entrevistadas; escolha da bibliografia a ser revisada; aprovação de modelos/formulários para entrevistas e resumos; revisão da bibliografia selecionada. Foram realizadas entrevistas com atores envolvidos no combate à grilagem de terras e às práticas de fraude e de corrupção a ela associadas

- Em 28/06/2023, foi realizado o *Seminário online da Ação 10/2023 ENCCLA - Instrumentos de governança fundiária contra a grilagem de terras*, com participação de atores estatais, da academia e de serventias públicas dos estados da Amazônia Legal.
- Em 12/07/2023, os coordenadores participaram da apresentação de estudo elaborado pelo Instituto Igarapé, intitulado “Siga o dinheiro: conectando sistemas de proteção contra a lavagem de dinheiro para combater a prática de crime ambiental na Amazônia”.
- Por fim, o GT discutiu e chegou ao consenso sobre as recomendações relativas à cartórios, sistemas públicos e transparência.

Resultados alcançados:

1. [Diagnóstico dos riscos de corrupção e lavagem de ativos associadas a grilagem de terras públicas na Amazônia, a partir de uma análise do arcabouço normativo e operacional de sistemas cadastrais públicos com natureza fundiária e ambiental \(SNCR, SIGEF e SICAR\).](#)
2. Recomendações relativas a cartórios, sistemas públicos e transparência, a diversos órgãos.

Dificuldades enfrentadas:

- “Grilagem de terras” é um assunto extremamente complexo e há pouca literatura especializada sobre sua correlação com corrupção e lavagem de ativos. Houve uma tentativa de sistematizar o conhecimento existente, porém, não houve voluntários em número suficiente para revisar as obras identificadas como mais relevantes. Além disso, algumas entrevistas deixaram de ser realizadas por incompatibilidade de agenda entre os potenciais entrevistados e os membros designados para entrevistá-los. Essa lacuna foi parcialmente suprida com as palestras de diversos especialistas e agentes públicos que foram convidados a participar do seminário “Instrumentos de Governança Fundiária contra a Grilagem de Terras”.
- Apesar de possuir uma abrangência menor do que nos anos anteriores, o escopo da Ação continua demasiadamente amplo. Uma dificuldade encontrada foi a necessidade de avaliar “registros imobiliários” e “bancos de dados públicos” (aqui restringimos ao SIGEF, SNCR e SICAR, mas existem outros). Cada um deles possui inúmeras particularidades, o que levou à fragmentação dos trabalhos e praticamente inviabilizou um maior aprofundamento das discussões em tão curto período.

Cronograma necessário para implementação:

- As ações recomendadas devem ser implementadas gradualmente a partir do próximo ano. Sugere-se que o monitoramento da implementação das recomendações seja realizado por um grupo de trabalho com essa função específica em 2024.

Reunião com Convidados da Sociedade Civil e da Academia sobre Grupos de Estudo e Incubadora

Em 21 de novembro de 2023, foi realizada reunião com os convidados da Sociedade Civil, da Academia e dos Organismos Internacionais para a discussão das 5 propostas de Grupos e Trabalho e da proposta de Incubadora que foram pré-selecionadas pelo Gabinete de Gestão Integrada (GGI) para análise, a saber:

Propostas para Grupos de Estudos:

- Padronização de tecnologia, ferramentas e procedimentos de cadeia de custódia;
- Programa de Integridade do Movimento Olímpico Brasileiro. Prevenção e Combate à Manipulação de Competições;
- Análise da necessidade de alteração do marco normativo após a revisão das Recomendações R4 e R38 (e outras) do GAFI referentes à recuperação de ativos
- Plataforma de Rastreamento de Transações Financeiras Suspeitas em Ativos Virtuais Ambientais
- Criação do Selo de Origem Certificada para circulação de produtos minerais.

Proposta de Incubadora:

- Utilização de Fintechs/Instituições de Pagamento para lavagem de dinheiro: diagnóstico e sugestões de controle (Novas tecnologias).

Participaram da Reunião: FGV, IBRACEM, Instituto Igarapé, Transparência Brasil, Transparência Internacional Brasil, UERJ, UNODC e USP.

Os participantes deram sugestões sobre o funcionamento da novas estruturas e manifestaram interesse nos temas apresentados, sendo a definição do desenvolvimento dos estudos ocorrerá no início de 2024.

Discussões nos Grupos de Trabalho

Nos dias 21 e 22 de novembro de 2023, a Plenária realizou a análise das 6 propostas de Ações pré-selecionadas pelo Gabinete de Gestão Integrada (GGI), em grupos de trabalho. Na XXI Reunião Plenária, os grupos de trabalho analisaram as propostas de Ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro em crimes com impacto ambiental e utilizando novas tecnologias.

Todos os presentes tiveram a oportunidade de analisar, discutir e emitir manifestação sobre cada proposta de Ação analisada e, ao final, foram acolhidas 6 para serem apresentadas à XXI Reunião Plenária como as Ações da ENCCLA 2024.

Eixos e Objetivos Estratégicos da ENCCLA



PLENÁRIA DE ENCERRAMENTO

O Encerramento da XXI Reunião Plenária também foi realizado em 23 de novembro de 2023, às 15h, de forma presencial.

Durante a cerimônia, seguiu-se o seguinte roteiro:

- I. **Placas de Homenagens** concedidas a Órgãos Públicos pelo trabalho especializado dedicado ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro:
 - *Controladoria-Geral da União (CGU)* – por seu empenho como coordenadora da participação brasileira na Fase 4 da Avaliação da Convenção Antissuborno da OCDE.
 - *Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)* – por seu empenho como coordenador da participação brasileira na 4ª Rodada de Avaliação Mútua do Brasil pelo GAFI.
 - *Priscila Santos Campêlo Macorin* – Delegada de Polícia Federal e ex-diretora do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI/SANJUS/MJSP.
 - *Polícia Civil do Estado do Pará* – pelo empenho na difusão de boas práticas no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro relacionadas a crimes ambientais.
 - *Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro* – pelo pioneirismo na criação do Gabinete de Recuperação de Ativos.

- II. Aprovação de **06 Ações a serem desenvolvidas pela ENCCLA em 2024**, conforme propostas deliberadas e sistematizadas previamente pelos Grupos de Trabalho e detalhadas a seguir.

Ações ENCCLA 2024

A) NOVAS TECNOLOGIAS

| |
|---|
| Ação 01/2024 |
| Elaborar diagnóstico das principais vulnerabilidades relacionadas à persecução penal envolvendo ativos virtuais bem como propor Plano de Ações mitigadoras dos riscos, contemplando aspectos relacionados a prevenção, detecção e punição de corrupção e de lavagem de dinheiro |
| Coordenador: MPF |
| Colaboradores: ABIN, ADPF, AGU, ANM, BB, BCB, CADE, CGE/MG, CGU, COAF, CONACI, CONCPC, CVM, DRCI, FEBRABAN, GNCOC, MPS, PCDF, PCRS, PCSP, PF, RFB, SENAD |
| Eixos: Detecção; Punição. |
| Objetivos estratégicos: Aprimorar as relações do setor público com entes privados; Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional do setor público para enfrentamento da corrupção; Aumentar a efetividade do sistema de justiça; Aumentar a efetividade do sistema administrativo sancionador; Aumentar a efetividade da recuperação de ativos. |
| Justificativa: Esta Ação visa à elaboração de um diagnóstico das principais vulnerabilidades e, na sequência, a construção de um Plano de Ações que auxilie na mitigação dos riscos que hoje impactam a eficiência e eficácia dos procedimentos de persecução penal no que se refere aos ativos virtuais. Os criptoativos formam um mercado global estimado em 1.05 trilhão de dólares, segundo o site coinmarket.cap (dados de 25.08.2023). Para além de seu uso como ferramenta de impulsionamento econômico e promoção da dignidade humana, é impossível não se atentar ao seu uso para a consecução de atividades ilícitas, notadamente lavagem de dinheiro e financiamento de terrorismo. |

Considerando que desde o lançamento do bitcoin em 2009 é possível o funcionamento de sistemas de transferência de valores em escala global, de forma direta entre as partes, alheia à intervenção do Estado ou de atores do sistema financeiro, as atenções das autoridades estatais, fomentadas pelo GAFI, se voltaram às provedoras de serviços de ativos virtuais, instituições que servem como pontos de contato e conversão dos ativos virtuais em moedas soberanas.

No Brasil a regulação dos criptoativos e das exchanges, no plano legal, se deu por meio da Lei n. 14.478/2022, que dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais. A regulamentação desta Lei foi atribuída ao Banco Central do Brasil e está em processo de elaboração, com sinalização de passar por procedimentos de consultas públicas entre final de 2023 e início de 2024. Os aspectos vinculados à regulação do Setor não serão objeto desta Ação¹.

Não obstante a regulamentação estar em vias de ser elaborada existem aspectos ligados à investigação e persecução penal envolvendo ativos virtuais que necessitam ser pensados e trabalhados desde logo, haja vista a urgência e alto grau de insegurança jurídica e fática a que estão sujeitos estes procedimentos no momento atual.

Atualmente, a tratamento relacionado à apreensão de ativos virtuais tem sido realizado de forma não padronizada e não unificada. A inexistência de um fluxo único de informações e também de atuação dos órgãos estatais traz casuísticas com soluções individualizadas e gera insegurança jurídica para os procedimentos e para os aplicadores da lei.

Por exemplo, na seara informacional, os órgãos de investigação e persecução penal necessitam buscar informações junto a cada uma das prestadoras de serviços de ativos virtuais, não havendo nenhum tipo de integração sequer parecida com a que existe junto às instituições financeiras com o SIMBA.

Por fim, um documento estruturado poderia ser útil até mesmo para o desenvolvimento sadio do mercado de ativos virtuais no Brasil, trazendo padronizações e previsibilidade de procedimentos e responsabilidades, reduzindo também a insegurança jurídica dos próprios participantes deste mercado.

A Ação pode partir de alguns estudos, rotinas e métodos já identificados pelas Polícias Civis, Ministérios Públicos, em especial ENCCLA (Ações 08/2017, 08/2018 e 08/2019), Ciberlab/MJSP, REDE-LAB/MJSP, SPEEA/MPF, CNJ, CNMP, SENAD/MJSP além de outros que possam ser identificados.

Vale atentar para aspectos relacionados com:

- oportunidade para melhorar a difusão do conhecimento e boas práticas;
- fragilidade por conta da concentração do conhecimento especializado;
- dificuldade na vinculação entre as operações que são feitas com ativos virtuais e os beneficiários finais da operação;
- dificuldade na localização dos ativos virtuais;
- dificuldade na leitura e rastreamento das informações já disponíveis em cadeias de dados (como blockchain);
- dificuldade na leitura e rastreamento das informações referente a ativos virtuais com maior grau de privacidade ou serviços de aumento de privacidade das transações (*mixers*);

¹ Vide definição de ativos virtuais no Glossário do GAFI, disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>

- dificuldades na transferência e tratamento da informação detida pelos prestadores de serviços de ativos virtuais – verificar condições e requisitos para a criação de um sistema unificado e padronizado de informações sobre as movimentações de ativos virtuais, à exemplo do que representa o SIMBA com relação às movimentações financeiras;
- dificuldades técnicas e jurídicas na preservação da cadeia de custódia de ativos virtuais, principalmente no que toca à simultaneidade da apreensão e da modificação das chaves para impossibilitar o acesso indevido após a apreensão;
- **identificação, apreensão, administração, alienação e destinação** dos ativos virtuais apreendidos em procedimentos relacionados à corrupção e lavagem de dinheiro.

Não faz parte do escopo desta Ação adentrar no âmbito da regulação em curso pelo Banco Central do Brasil.

Resultados esperados:

R1. Mapa das principais vulnerabilidades relacionadas à persecução penal envolvendo ativos virtuais.

R2. Plano de Ações mitigadoras dos riscos.

Atividades:

A1. Diagnóstico;

A2. Mapa de vulnerabilidades;

A3. Plano de ações mitigadoras;

A4. Recomendações/melhores práticas;

A5. Difusão do conhecimento.

Ação 02/2024

Elaborar análise de vulnerabilidades do segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online, identificar tipologias e propor ações mitigadoras das vulnerabilidades relacionadas à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destrução em Massa – LD/FTP

Coordenador: DRCI

Colaboradores: ABIN, ATRICON, BB, BCB, CADE, COAF, CONCP, CVM, FEBRABAN, MPF, PCDF, PCSP, PCRS, PF, PGFN, RFB, REDE-LAB, SUSEP.

Eixo: Prevenção

Objetivos estratégicos:

Aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro.

Justificativa e Contextualização:

O mercado de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online vem crescendo e se fortalecendo nos últimos anos, inclusive com a participação de jogadores e apostadores brasileiros. O incremento desta atividade econômica necessita estar acompanhado de uma firme regulamentação relacionada à prevenção, fiscalização e repressão da Lavagem de Dinheiro e do Financiamento do Terrorismo e Proliferação de Armas de Destrução em Massa – LD/FTP.

A temática das loterias e jogos de azar já foi objeto de discussão na Plenária da ENCCLA no ano de 2016, sendo então elaborada a seguinte recomendação (disponível em <http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2016>):

"Recomendação (vi): Considerando a experiência nacional e estudos internacionais que apontam vulnerabilidade do setor de jogos de azar ao cometimento de crimes e dificuldade de fiscalização, a ENCCLA recomenda ao Congresso Nacional que, na eventual apreciação de proposições legislativas para autorizar a exploração de jogos de azar, sejam considerados os padrões internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro, inclusive a necessidade de estrito controle administrativo por órgão especializado."

Esta Recomendação apontou três assertivas distintas:

- Afirma a existência de vulnerabilidades do setor de jogos de azar para o cometimento de crimes e a dificuldade de sua fiscalização;
- Indica que eventual normatização legislativa deveria considerar os padrões internacionais de prevenção à Lavagem de Dinheiro;
- Indica a necessidade de estrito controle administrativo por órgão especializado.

Os padrões internacionais estão fortemente calcados nas 40 Recomendações do GAFI - Grupo de Ação Financeira (<https://www.fatf-gafi.org/home/>), que formam a base do sistema adotado pela maioria dos países do mundo no que toca à Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate à Financiamento do Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destrução em Massa - PLD / CFTP.

A questão das loterias, jogos de azar, cassinos e outros assemelhados está especificada em algumas Recomendações do GAFI (n^{os} 10, 11, 12, 15, 17, 22 e 23), notadamente sob a rubrica de **Atividades e Profissões**

Não Financeiras Designadas - APNFD. Dentre estas, a metodologia de avaliação do GAFI indica, como exemplo, as atividades de "Cassinos".

No que se refere à supervisão e regulamentação, as APNFD designadas devem estar sujeitas a medidas regulatórias e de supervisão. Desta forma, os "cassinos" (e assemelhados) devem estar sujeitos a um amplo regime regulamentar e de supervisão que garanta a implementação eficaz das medidas PLD / CFTP necessárias, no mínimo com as seguintes características:

- os prestadores de serviços devem ser licenciados;
- as autoridades competentes devem tomar as medidas legais ou regulamentares necessárias para evitar que criminosos ou seus cúmplices tenham, ou sejam o beneficiário final, ou tenham uma participação significativa ou maioritária, ou ocupem uma função administrativa, ou sejam um operador de, um "casino" (ou assemelhado); e
- as autoridades competentes devem garantir que os "cassinos" (ou assemelhados) são supervisionados de forma eficaz quanto ao cumprimento dos requisitos PLD / CFTP.

Além disso, toda e qualquer atividade deve realizar uma abordagem baseada no risco, de forma que todo o regramento preconizado acima deve ser acorde com os riscos da atividade, perfil dos jogadores/apostadores, formas de movimentação financeira envolvidos entre outros.

Merece destaque que a lavagem de dinheiro no segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online pode estar intimamente relacionada a outro tipo de crime: a manipulação de resultados esportivos. Diante deste contexto, entidades ligadas à integridade no esporte constituem aliados na implementação de regras de PLD/CFTP e podem colaborar para um ambiente mais probo.

Em setembro de 2023 foi aprovado pela Câmara dos Deputados o [PL 3626/2023](#), de iniciativa do Poder Executivo, que altera a Lei 13.756/2018, trazendo mais detalhamento às apostas em quota fixa (conhecidas como "BETs"), conceituando-a como "*sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico*". O referido PL encontra-se atualmente sob apreciação do Senado Federal.

A Lei 13.756/2018 em seu artigo 29, §2º, indicou o Ministério da Fazenda como órgão regulador do segmento.

No final de outubro de 2023 foi expedida a regulamentação infralegal, consubstanciada na [Portaria MF nº 1.330, de 26 de outubro de 2023](#).

O capítulo IV desta Portaria trouxe dois artigos para regular a prevenção à lavagem de dinheiro e outros delitos. Até o advento desta recentíssima regulamentação o mercado de jogos online e de apostas esportivas no Brasil cresceu apoiado na atuação de empresas sediadas em outros países, mas com captação de jogadores e apostadores domiciliados no Brasil, inclusive com elementos de marketing voltado especificamente para brasileiros, como propagandas em mídia nacional, patrocínio de equipes esportivas nacionais etc.

Desta forma, **dois contextos se abrem neste segmento, ambos com riscos em matéria de LD/FTP: o contexto da regulação para entidades nacionais e o contexto dos jogos e apostas online realizados por brasileiros domiciliados no Brasil em casas de jogos e apostas estrangeiras.**

Acima foram indicadas potenciais lacunas na regulação das entidades nacionais.

Já com relação às entidades estrangeiras, na impossibilidade de se regular o setor que opera em outros países, abre-se a oportunidade de se aplicar maior controle e regulação por parte do Brasil nos momentos das **transferências financeiras**, seja no aporte de recursos de nacionais para jogos e apostas no exterior, seja para o recebimento de eventuais valores oriundos destas casas de jogos e apostas estrangeiras.

Com a crescente utilização de novas tecnologias para realização de diferentes modalidades de apostas e jogos online, tornou-se relevante o levantamento de novas tipologias e fragilidades que permitam a identificação de movimentações que possam configurar a prática de ilícitos.

Algumas formas pelas quais se dão estas intermediações de pagamentos podem permitir o anonimato das operações, perda de rastreabilidade dos recursos e, ainda, fornecer lastro aos recursos ilícitos. Por exemplo, é possível ocorrer estorno de apostas não concretizadas, com crédito em conta de terceiros ou então por intermédio de facilitadora diferente daquela que acolheu os recursos inicialmente apostados.

Nesse cenário, os pagamentos ocorrem por meio de intermediadoras / facilitadoras de pagamentos que podem, também, atuar de maneira transfronteiriça (modalidade conhecida como *eFX - Electronic Foreign Exchange*). São empresas que intermedeiam o pagamento dos apostadores às Bets, localizadas em outros países. Suas atividades possuem alto grau de subjetividade na estimativa de valores referentes às diversas modalidades de jogos online, podendo ser utilizadas por pessoas mal-intencionadas para simular a operação de jogos nunca concretizados e viabilizar as transações em plataformas de jogos de azar, remessa de recursos ao exterior, dentre outros.

Ainda sobre eFX, o risco das operações se potencializa, considerando a possibilidade de concentração de diversas transações, oriundas de origens diversas, em uma única operação de câmbio. Complementarmente, a origem dos recursos poderá ser creditada em uma instituição financeira e a operação de Câmbio ser realizada por intermédio de outra, prejudicando assim a rastreabilidade dos recursos e sua vinculação à real origem.

Ainda não existe no Brasil uma base pública e/ou CNAE para identificar estes prestadores de serviços eFX e distinguir aqueles que operam irregularmente neste setor.

Vale destacar que para as entidades reguladas pela Lei 13.756/18, ou seja, as casas autorizadas a funcionar no Brasil, o artigo 34-A da Lei determinou as transações financeiras de pagamentos de apostas e de recebimento de eventuais prêmios se dê por meio de instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, todavia este requisito inexistente com relação às apostas efetuadas em estabelecimentos estrangeiros, mesmo quando ocorra transferência internacional de recursos especificamente para esta finalidade.

Portanto, para abarcar de modo adequado o tema de PLD/CFTP no segmento de jogos e apostas online a ação da ENCCLA teria que se debruçar sobre vulnerabilidades e ameaças, tanto para as casas autorizadas a funcionarem no Brasil quanto para as transferências financeiras destinadas ou originadas pelas casas que operam no exterior, com clientes brasileiros.

Observações:

- (i) A temática de manipulação de resultados de eventos esportivos será objeto de Grupo de Estudo da ENCCLA;
- (ii) Considerar como insumo o Resultado da Ação 09/2023 quanto a tipologias de apostas online.

Resultados esperados:

R1. Documento de Análise de vulnerabilidades de LD/FTP relacionadas ao segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online;

R2. Plano de Ação com medidas mitigadoras de LD/FTP relacionadas ao segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online; e

R3. Apresentação de novas tipologias de LD/FTP relacionadas ao segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online, no formato da publicação “Casos e Casos – 2021”, disponibilizada pelo COAF.

Atividades:

A1. Pesquisar regulações, boas práticas e tipologias relacionadas ao segmento de jogos e apostas online no Brasil e em outros países.

A2. Propor padrões mínimos de PLD/FTP em linha com as Recomendações do GAFI e com boas práticas internacionais (vide ADPF 492/2020 e 493/2020);

A3. Identificar os pontos de melhoria para a regulação brasileira sobre o segmento de jogos e apostas online, bem como para a regulação das transferências financeiras vinculadas a jogos e apostas realizados em estabelecimentos em outros países. Atentar, dentre outros, para os seguintes aspectos:

- adequada identificação dos participantes e clientes deste mercado;
- cadastro das empresas que irão explorar a atividade no órgão supervisor;
- registro das operações de jogos e apostas, inclusive metadados dos aparelhos que originaram ou foram destinatários das operações online;
- registro das contas de origem e de destino dos recursos ou representação virtual de valores envolvidos em jogos e apostas;
- monitoramento de clientes e operações, bem como avaliação de riscos de PLD/FTP de parceiros de negócios e prestadores de serviços;
- eventuais limites às operações (ex. apenas por operações bancárias, prazo para efetivo depósito em conta após pedido de resgate, proibição de transferência em nome de terceiros, tanto no aporte quanto no resgate de valores etc.);
- padronização das informações e do formato dos dados que as casas de jogos e apostas estariam obrigadas a fornecer para as autoridades públicas;
- possibilidade de criação de CNAE específico para prestadores de serviços EFX e outros identificados no decorrer da Ação.

A4. Mapear as tipologias de LD/FTP;

A5. Propor Plano de Ações mitigadoras das vulnerabilidades identificadas.

B) CRIMES AMBIENTAIS

| |
|--|
| Ação 03/2024 Propor medidas para fortalecer a prevenção, detecção e punição à corrupção, à lavagem de dinheiro e à lavagem de ativos ambientais relacionadas a crimes contra a flora, mediante o aprimoramento dos mecanismos de rastreabilidade e fiscalização da cadeia produtiva da madeira, bem como o estabelecimento de um fluxograma de procedimentos investigativos que aliem a atuação dos órgãos administrativos, de persecução penal e de tutela coletiva |
| Coordenador: MPF, PF |
| Colaboradores: ABIN, AGU, AMPCON, ATRICON, BB, COAF, CONCPC, CVM, CGU, DRCI, FEBRABAN, MPT, RFB, TCU Convidados: IBAMA, ICMBio, MMA, SFB |
| Eixos: Detecção. |
| Objetivos estratégicos: Fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle no setor público; Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional do setor público para enfrentamento da corrupção; Aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro; Aumentar a efetividade do sistema de justiça; Aumentar a efetividade do sistema administrativo sancionador; Aumentar a efetividade da recuperação de ativos. |
| Justificativa e Contextualização: O desmatamento caracteriza-se pela remoção da vegetação nativa de uma área, normalmente atrelada à atuação do homem no desenvolvimento de atividades produtivas, ou seja, na ação antrópica. Para que o indivíduo arbóreo abatido seja comercializado, há a necessidade de documentação certificando-se a legalidade do processo, desde a extração da tora até o encaminhamento aos canais de venda. A documentação em questão envolve uma série de procedimentos ambientais que, após realizados, dão origem aos chamados créditos florestais, os quais devem ter sua cadeia de custódia e rastreabilidade identificadas de maneira formal e transparente. A lavagem da madeira consiste exatamente na obtenção de tais documentos de maneira fraudulenta, com os quais as toras poderiam ser encaminhadas aos canais de venda (inclusive exportadas), após ganhar aparência de legalidade, após ser beneficiada ou não. Nessa situação, há a dissimulação da origem, localização, movimentação de tais créditos que foram obtidos de forma fraudulenta. Assim, sem tais documentos não seria possível inserir no mercado formal a madeira extraída ilegalmente no país. Na verificação da cadeia de custódia e rastreabilidade, analisa-se desde os Planos de Manejo Florestais Sustentáveis – PFMS até as declarações aduaneiras, com vistas a demonstrar efetivamente a existência originária das árvores no terreno. |

Para que seja possível o funcionamento da cadeia criminosa da madeira é comum o recrutamento de agente público, bem como a utilização de empresas de fachada e fictícias, o uso de “laranjas”, com vistas a garantir a dissimulação de créditos inseridos fraudulentamente junto daqueles com origem legal.

Nesse ínterim, observa-se 2 (duas) frentes de atuação possíveis: investimento em pesquisa, de modo a estabelecer um banco de dados capaz de subsidiar a fiscalização *in loco*, para que o agente ambiental consiga identificar a origem da madeira encontrada, conferência essa que extrapola a mera falsificação documental. A outra frente de atuação seria, justamente, a capacitação dos servidores para a devida classificação do material encontrado.

Dada a alta lucratividade de referida atividade ilegal, vê-se a estruturação de organizações criminosas vocacionadas para a atuação em tais fraudes, acreditando no baixo risco do negócio e na impunidade, uma vez que acreditam na falácia de que o crime ambiental seria um ilícito de baixo potencial lesivo. Na verdade, em que pesem as penas previstas na Lei 9605/98 não serem altas, os crimes são de alto potencial lesivo por alcançar a presente e futuras gerações.

Diversos inquéritos policiais estão em andamento, envolvendo organização criminosa vocacionada para fraudes em créditos florestais, na unidade ambiental do GAECO de Mato Grosso. Veja-se por exemplo o Inquérito Policial nº 037/2018, conexo com os IPs 120/2018 e 112/2014, os quais foram remetidos da Justiça Federal por declínio de competência para a Justiça de Mato Grosso, cujos laudos de valoração de dano apontam para quantia superior a 2,3 bilhões de reais.

O Inquérito Policial sob o nº 02/2021, cuja operação policial recebeu o nome de HAMADRÍADE – 1ª Fase, resultou na identificação de outra ORCRIM voltada para fraudes de créditos florestais, cujas investigações lograram êxito em identificar a fraude a partir do Plano de Manejo até os canais de venda (inclusive fora do estado). O valor do dano ambiental calculado na primeira fase da operação foi de R\$66.000.000,00 (sessenta e seis milhões de reais), sendo nomeado administrador judicial para a propriedade rural envolvida na fraude.

Nos últimos anos a Polícia Federal tem desenvolvido diversas operações ambientais na Amazônia com foco em Análise de Cadeia de Custódia de Madeira, visando desarticular grupos criminosos que atuam cinco frentes:

- 1) geração de créditos florestais mediante fraudes documentais e processuais em órgãos ambientais (pessoas que conhecem e utilizam as fragilidades dos sistemas de gestão florestal para gerar créditos sem lastro real) ou mediante fragilidades de programação dos Sistemas de Gestão Florestal (SisDOF e o/ou SISFLORA);
- 2) comercialização de créditos florestais virtuais (empresas fictícias simulam venda de madeira para que empresas que estão no entorno de terras indígenas ou de terras devolutas possam dar aparência de legalidade à madeira);
- 3) exploração de madeira em terras indígenas, unidades de conservação ou em terras devolutas, sendo que nesse último caso a fraude fundiária é muito presente;
- 4) empresas madeireiras (serrarias com estrutura básica) que existem de fato recebem o crédito virtual para “esquentar” a madeira sem origem legal, realizando a transformação da madeira em tora para madeira serrada;
- 5) empresas madeireiras de grande porte (a maioria não tem serraria, pois são especializadas em secagem e beneficiamento da madeira) recebem a madeira serrada contaminada com crédito virtual e com crédito florestal com origem legal, realizando a secagem e beneficiamento da madeira de alto valor com mercado nacional específico ou para exportação.

Foram identificados diversos tipos de fraudes, que vão desde questões de Planos de Manejo Florestal fictícios, superfaturados, com inventário florestal fraudado, até fraudes detectadas no momento do transporte da madeira, os quais apontam fragilidades e possíveis correções.

Além disso, a não adoção de um sistema de rastreabilidade que obrigue as empresas a assegurar a origem da madeira que está sendo comercializada gera insegurança e oportunidade para que grupos criminosos continuem lavando recursos, utilizando fraudes na cadeia de custódia da madeira na Amazônia, impulsionando o desmatamento e a ocupação desordenada do território.

O desmatamento ilegal acaba sendo impulsionado por interesses econômicos escusos, onde os interessados lucram às custas da destruição de ecossistemas, sendo a corrupção um fator facilitador desse processo. Os créditos obtidos de forma ilegal precisam ser dissimulados, sendo integrados àqueles com origem legal, ocasião em que Organizações Criminosas adotam estratégias sofisticadas para disfarçar a origem ilícita desses recursos, onde os supostos empreendedores acabam por investir tais recursos ilegais em setores formais como imobiliário, comércio e mesmo no agronegócio. Além de danos ambientais irreparáveis, os danos causados por esse ciclo vicioso minam a integridade de instituições, da coletividade e até mesmo de ramos legais de mercado, como do próprio comércio madeireiro. O crédito florestal é um ativo do mundo virtual.

Do ponto de vista operacional da atuação estatal frente a estes crimes, cumpre destacar a inexistência de um fluxograma de procedimentos investigativos uniforme, que possa integrar os diversos pontos possíveis de contato entre a atuação de fiscalização e controle com a atuação da persecução penal. Algumas perguntas poderiam encaminhar estas discussões, tais como: Como é que se faz a investigação de lavagem de dinheiro oriunda de crime ambiental relacionado ao desmatamento? Como se inicia esse procedimento? Quais os possíveis pontos de partida? Quais são os atores envolvidos? Que tipo de informação está com cada ator? Como obter estas informações e consolidar um cenário de dados?

A proposta de ação visa: aprimorar a resposta dos órgãos de persecução no combate a organizações criminosas especializadas na “lavagem da madeira”; identificar a movimentação dos créditos florestais fictícios; fortalecer os mecanismos de controle e transparência da geração de créditos florestais nos sistemas de emissão, elaborando-se diagnóstico de riscos de fraude e de corrupção associados; fortalecer os mecanismos de rastreabilidade e cadeia de custódia da madeira.

Desde a posse ilegal da terra por meio da grilagem até a destinação final da madeira para exportação são utilizados mecanismos para dissimular a origem da madeira, promovendo, assim, o desmatamento ilegal e a lavagem destes ativos.

Entre os mecanismos utilizados estão a grilagem de terras, Planos de Manejo Florestal Sustentável fraudados, licenciamentos ambientais irregulares, créditos florestais inexistentes e sistemas de controle da origem da madeira que não se comunicam.

Nesse contexto, surge a importância das ferramentas de rastreabilidade, que não se resume a um único conceito ou a uma única ferramenta, mas a uma série de iniciativas para que toda a cadeia da madeira seja devidamente rastreada.

Por outro lado, as ferramentas, mecanismos e iniciativas de ordem administrativa (fiscalização e controle) necessitam não somente ser bem conhecidas pelos atores da persecução penal, mas também ter o seu fluxo informacional integrado ao da investigação criminal, para que a resposta estatal a esta criminalidade possa ocorrer de forma célere e eficaz.

Entre essas iniciativas, cita-se i) medidas para fortalecer os mecanismos de controle e a transparência dos registros imobiliários e dos bancos de dados públicos sobre imóveis rurais (Ação 10/2023); ii) ferramentas de geotecnologia, como o Programa BRASIL M.A.I.S.; iii) tecnologias de identificação da essência da madeira (NRIS e outras); iv) tecnologias de identificação da origem da madeira (isótopos/“DNA” da madeira”/identificação químico-biológica); iv) sistemas (DOF+ e SINAFLO); v) treinamentos e capacitações.

Portanto, dando continuidade às ações que buscaram fortalecer o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro relacionados aos crimes ambientais (Ações 10/2021 e 10/2022) e e às ações relacionadas à cadeia do ouro (ações 03/2021, 03/2022 e 03/2023), a proposta tem como foco específico a rastreabilidade da madeira.

Resultados esperados:

R1. Mapeamento da cadeia produtiva da madeira e suas vulnerabilidades quanto à rastreabilidade, com foco no combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e à lavagem de ativos ambientais;

R2. Fluxograma dos procedimentos investigativos de corrupção, de lavagem de dinheiro e de lavagem de ativos ambientais identificados na cadeia produtiva da madeira, considerando as atividades, sistemas e informações de órgãos de fiscalização e controle na área ambiental;

R3. Identificação das potencialidades dos integrantes da ENCCLA para cooperação, visando o fortalecimento da persecução administrativa e penal na prevenção, detecção e punição aos crimes de corrupção, de lavagem de dinheiro e de lavagem de ativos ambientais.

R4. Apresentação de novas tipologias de lavagem de dinheiro e de lavagem de ativos ambientais, no formato da publicação “Casos e Casos – 2021”, disponibilizada pelo COAF.

Atividades:

A1. Elaboração de relatório analítico sobre cadeia produtiva da madeira e suas vulnerabilidades quanto à rastreabilidade. Pontos possíveis a serem abordados: geração dos créditos florestais e todo o itinerário de sua movimentação, interoperabilidade de sistemas de bancos de dados de créditos florestais e outros, transparência e fidedignidade das informações, riscos de fraudes, intermediação fraudulenta de mão de obra, lacunas de dados, dificuldades específicas para a recuperação dos ativos ambientais etc.;

A2. Identificação dos pontos de convergência entre as atividades dos órgãos de fiscalização e controle relacionados aos crimes contra a flora e dos órgãos de persecução penal;

A3. Elaboração de fluxograma dos procedimentos investigativos;

A4. Identificação de tipologias de corrupção, de lavagem de dinheiro e de lavagem de ativos ambientais relacionadas à cadeia produtiva da madeira e sua rastreabilidade. Atentar especialmente para eventuais tipologias que tenham a atuação de Organizações Criminosas;

A5. Propor medidas objetivas com vistas a fortalecer os mecanismos de rastreabilidade da cadeia produtiva da madeira.

Ação 04/2023

Aprimorar os sistemas de rastreabilidade da cadeia produtiva do gado com vistas a evitar a corrupção e a lavagem de dinheiro vinculadas a sua criação irregular em áreas não destinadas a esta finalidade, notadamente em áreas desmatadas de forma ilegal

Coordenador: ATRICON, DRCI

Colaboradores: AGU, APMPCON, BB, COAF, CONCPC, CGU, FEBRABAN, MPF, MPT, PF, PGFN, RFB, TCU

Convidados: IBAMA, ICMBio, MMA, SFB

Eixos: Prevenção; Detecção.

Objetivos estratégicos:

Fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle no setor público;

Aprimorar as relações do setor público com entes privados;

Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional do setor público para enfrentamento da corrupção;

Aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro.

Justificativa e Contextualização:

Os crimes ambientais operam por meio de um ecossistema que se origina ou opera como motor para o desmatamento ilegal. Um dos crimes que se origina desse ecossistema ilegal é a agropecuária com passivo ambiental. Produtores da agroindústria se aproveitam de áreas rurais desmatadas e ilegais para realizar a engorda de gado em propriedades não destinadas para este fim ou realizando a conversão não autorizada de áreas florestais desmatadas para uso alternativo do solo em atividades de agricultura ou pecuária como engorda de gado para posterior abate em fazendas formalmente autorizadas (“triangulação do gado”).

Estudos e reportagens investigativas realizadas pelo IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia indicam que aproximadamente 75% do desmatamento ilegal na Amazônia ocorre em função da preparação da terra para pastagens e criação de gado.

Outro estudo, lançado em 2021 pelo IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, indicou que entre 1997 e 2020, 87% do desmatamento nessas terras ocorrem em áreas não destinadas, ou seja, em florestas ou outras áreas do Estado ou União. Isso foi impulsionado pela falta de fiscalização, grilagem e avanço de áreas de pastagem. Um dos principais motivos se refere a ausência de controle (por falta de acesso às informações de origem, por cegueira deliberada ou mesmo por fraude) por parte dos elos finais da cadeia produtiva do gado (abatedouros e frigoríficos). Os riscos de corrupção na agropecuária ilegal envolvem a abertura de empresas de fachada em nome de laranjas, a falsificação de documentos, como CARs e GTAs e a realização de transações financeiras em dinheiro vivo de forma fracionada.

O gado nascido e criado em áreas não destinadas para este fim é irregular desde o início. Para que este gado entre no mercado regular de proteína animal é necessário que passe por procedimentos criminosos para ocultação de sua origem, trânsito, registros sanitários, destinação entre outros.

Nos últimos anos tem havido uma grande pressão sobre os abatedouros e os frigoríficos, notadamente na Amazônia, pois teriam melhores condições de exercer maior controle sobre os elos iniciais da cadeia produtiva do gado. Merecem destaque duas iniciativas:

- o Programa **“Carne Legal”** iniciado pelo Ministério Público Federal, o qual por meio de Termos de Ajustamento de Condutas tem incentivado participantes do próprio mercado a buscar conhecer os elos da cadeia produtiva da pecuária na região amazônica;

- o Programa **“Selo Verde”**, resultado de uma cooperação firmada entre o Governo do Pará e o Centro de Inteligência Territorial (CIT), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG e que conta com participação da sociedade civil organizada por meio do GTFI – Grupo de Trabalho dos Fornecedores Indiretos na Pecuária Brasileira). A ferramenta trata da origem dos produtos da pecuária, no Pará, que são destinados à exportação. O objetivo é demonstrar o passo a passo da cadeia produtiva, enfatizando a ausência de relação com possíveis casos de desmatamento.

Importante destacar que abatedouros e frigoríficos não possuem obrigação legal de indicar a rastreabilidade de toda a cadeia produtiva do gado. Geralmente possuem acesso apenas até o nível da fazenda de engorda do rebanho (fornecedor imediato), porém por vezes a ilegalidade é realizada no âmbito daqueles participantes denominados de “fornecedores indiretos”, em fazendas que atuam na procriação, nascimento e início da criação do rebanho – justamente nas atividades mais próximas de um possível desmatamento ilegal, grilagem ou utilização de áreas não destinadas à finalidade pecuarista.

Tais modalidades criminosas atingem não apenas o bem jurídico meio ambiente, mas também diversos outros, tais como o patrimônio público, a fé pública, a saúde pública, a livre concorrência, o Sistema Financeiro Nacional etc.

A organização criminosa que opera este tipo de delito obtém ganhos com a venda da madeira oriunda do desmatamento ilegal e com a venda do gado ilegalmente procriado e mantido nestas áreas que não são destinadas a esta finalidade. Eventualmente estão até mesmo obtendo financiamentos de instituições financeiras autorizadas para produzir nestas terras, mediante fraudes e falsificações de documentos para dissimular a propriedade da terra. Neste contexto, a usurpação de terras e o desmatamento ilegal podem ser caracterizados como infrações penais antecedentes para a lavagem de dinheiro consistente na produção pecuarista - o gado procriado e mantido nestas áreas pode ser considerado o próprio ativo da lavagem de dinheiro, antes mesmo de se levar em conta qualquer eventual benefício pecuniário de sua venda a terceiros, com documentação falsa de origem ou não.

Diante do exposto, forçoso concluir que a ausência de rastreabilidade da cadeia produtiva do gado na Amazônia é uma das principais vulnerabilidades de todo o sistema de desmatamento ilegal, que por sua vez interfere diretamente nas mudanças climáticas e, portanto, também nas metas e nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Para que a rastreabilidade da cadeia produtiva do gado na Amazônia possa se tornar uma realidade é necessário uma vontade política perene e a atuação pro-ativa de diversas instituições públicas e atores privados. É preciso indagar se ainda é válido o modelo brasileiro de rastreabilidade por lote (por origem do rebanho), a partir de informações de caráter declaratório da Guia de Transito Animal – GTA e do Cadastro Ambiental Rural – CAR, ou se o país teria maturidade suficiente para aderir aos padrões mais exigentes de controle e rastreabilidade, como aqueles realizados a partir da identificação de cada indivíduo de um rebanho, por meio de tecnologia de geolocalização. No caso de se entender que o modelo atual ainda é válido, seria então necessário identificar as lacunas e vulnerabilidades deste modelo e propor melhorias que possam tornar efetiva a rastreabilidade.

Apenas a título de exemplo, além das principais informações da GTA e do CAR serem declaratórias, o acesso às GTAs tem sido negado para órgãos ambientais sob as justificativas de que a LGPD vedaria a divulgação de informações pessoais presentes no documento e de que o CTN classificaria parte das informações deste documento como informações fiscais e, portanto, sujeitas a sigilo. Isto dificulta o acesso de informações entre órgãos de fiscalização e controle e também entre estes e os órgãos de persecução penal, aumentando os riscos de que atividades ilegais estejam sendo conduzidas sob o escudo de um pretenso sigilo informacional.

É preciso considerar a existência de interesse público que, nestes casos, prepondera sobre o interesse particular da informação pessoal que consta neste documento. Com efeito, a regularidade da cadeia produtiva do gado consiste não apenas em uma medida comercial, mas possui profundo impacto nas questões ambientais (como, por exemplo, a regular ocupação da terra para a criação e movimentação deste gado) e de saúde pública (como por exemplo os diversos controles sanitários).

Resultados esperados:

- R1.** Identificação das vulnerabilidades do modelo brasileiro de rastreabilidade da cadeia produtiva do gado;
- R2.** Criação de metodologias de mitigação das vulnerabilidades;
- R3.** Elaboração de Nota Técnica sobre a natureza jurídica da GTA;
- R4.** Apresentação de propostas de novos alertas de monitoramento de áreas de criação irregular de gado na Plataforma Brasil M.A.I.S.

Atividades:

A1. Elaborar levantamento sobre as principais vulnerabilidades do modelo brasileiro de rastreabilidade da cadeia produtiva do gado, em especial na Amazônia Legal, notadamente com relação à Guia de Trânsito Animal – GTA e ao Cadastro Ambiental Rural – CAR. Por exemplo: inserção de dados, caráter declaratório, fidedignidade dos dados, lacunas de dados, possibilidade de rastreabilidade da origem do gado por seus operadores comerciais e pelos órgãos públicos, interoperabilidade com outras bases de dados, compartilhamento e difusão das informações, finalidade e usos, meios de coibir fraudes etc.

A2. Elaborar Nota Técnica a respeito da natureza jurídica da GTA e da possibilidade jurídica da interoperabilidade dos dados com outras bases de dados, como o Cadastro Ambiental Rural – CAR e também do compartilhamento e difusão das informações destas bases com órgãos públicos de fiscalização e controle e de persecução criminal, cotejando a LGPD, a LAI e o CTN;

A3. Mapear iniciativas como:

- o **Programa “Carne Legal”**, criado pelo Ministério Público Federal no Estado do Pará e difundido para outros Estados (vide <https://www.mpf.mp.br/am/carne-legal> e também https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/encontros/nacionais-da-4a-ccr/ix-encontro-tematico/documentos/caso_carne_legal_daniel.pdf);
- o **Programa Selo Verde**, idealizado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Pará. Vide: <https://www.semas.pa.gov.br/seloverde/> e também <https://gtfi.org.br/ferramentas/selo-verde-semas-pa/>).

A4. Criar metodologia de trabalho para transformar iniciativas como estas em Política Pública Nacional para fins de rastreabilidade da origem do gado e impedir o desmatamento ilegal para fins de criações irregulares;

A5. Propor novos alertas de monitoramento na Plataforma Brasil M.A.I.S. a fim de identificar áreas de criação irregular de gado – formar parcerias entre os órgãos ambientais e os gestores e usuários desta Plataforma.

Ação 05/2024

Elaboração de Diretrizes Nacionais de Integridade para prevenção e combate a corrupção e fraudes associadas a empreendimentos com impacto ambiental

Coordenador: CGU, CONACI

Colaboradores: AGU, BNDES, CGE/MG, DRCl, MPT

Convidados: IBAMA, ICMBio, MMA

Eixos: Prevenção

Objetivos estratégicos:

Aprimorar as relações do setor público com entes privados;

Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional do setor público para enfrentamento da corrupção;

Fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle no setor público.

Justificativa e Contextualização:

Os conceitos de integridade e de sustentabilidade estão intrinsecamente ligados. As infrações e crimes ambientais como grilagem, desmatamento de terras e comércio de madeira irregularmente desmatada, podem depender da prática de atos de corrupção e envolver lavagem de dinheiro. De outro lado, programas de integridade devem incluir gestão de riscos ambientais, com medidas direcionadas, por exemplo, à transparência dos processos, à regularidade de documentação, à prestação de contas, e que envolvam inclusive a cadeia de fornecimento.

O combate à corrupção e fraude e a preservação do meio ambiente devem ser objetivos comuns a todas as empresas, em especial aquelas que possuem empreendimentos com significativos impactos ao meio ambiente. O fomento ao desenvolvimento de programas de integridade por parte das empresas deve ser pautado por diretrizes que incentivem práticas empresariais sustentáveis, garantindo que os empreendimentos se desenvolvam de maneira responsável, minimizando impactos negativos ao meio ambiente e estimulando o desenvolvimento de mecanismos e controles internos capazes de prevenir, detectar e remediar corrupção e fraude associados especialmente a crimes ambientais.

As diretrizes devem incluir a definição, por parte dos entes federados, de orientações que padronizem e direcionem a atuação das empresas segundo as boas práticas nacionais e internacionais relacionadas ao tema. As diretrizes devem prever também a conceituação de programa de integridade, com vistas a sua adoção por empreendimentos ambientais em geral, mas sobretudo por aqueles que apresentem riscos significativos de impactos e degradações ambientais, e que estejam sujeitos a processos de licenciamento.

As diretrizes seguirão a definição e os parâmetros de programa de integridade, conforme arts. 56 e 57 do Decreto 11.129/22, bem como definirão novos parâmetros aderentes a normativos específicos relacionados ao compliance ambiental.

Para se alcançar a plena efetividade das diretrizes, deverão ser elaborados guias, cartilhas e manuais relacionados ao tema, bem como capacitações específicas voltadas para as empresas e para os responsáveis pela aplicação das Diretrizes.

A efetividade das Diretrizes dependerá também de estudos e do levantamento de cenários regulatórios relacionados à exigência de implantação de programas de integridade nos empreendimentos aqui tratados.

Elaboração das Diretrizes de Integridade para Prevenção e Combate à corrupção e fraude associadas a Crimes Ambientais (“Diretrizes”), com o propósito de incentivar a implementação de Programas de Integridade por empreendimentos que apresentem riscos significativos de impactos e degradações ambientais, e que estejam sujeitos a processos de licenciamento.

As diretrizes tratarão de Programas de Integridade conforme definições e parâmetros previstos na Lei Federal 12.846/2013, em seu decreto regulamentador, Decreto 11.129/2022, e demais normativos relacionados de compliance ambiental, em face dos atores licenciados públicos ou privados.

Fundamentos legais da proposta: Art. 37, caput; Art. 225, caput e § 1º, IV, e Art. 170, VI, CF/88; Art. 9º, Inc. XIII, Lei Federal 6.938/81; Art. 3º, Lei Complementar 140/2011; Art. 12, § 3º, Resolução 237/1997 CONAMA; Art. 4º, Resolução 001/1986 CONAMA.

Objetivos: Entre os objetivos, destacam-se: i) elaboração de Diretrizes Nacionais para Programas de Integridade, a fim de promover a adoção voluntária desses programas por empresas que desenvolvem atividades suscetíveis a potenciais ocorrências de corrupção e fraude, especialmente relacionadas a crimes ambientais; ii) o fomento e engajamento nas temáticas de combate à corrupção e de fraude em licenciamentos ambientais e demais procedimentos de gestão ambiental das empresas, organizações e entidades a serem licenciadas.

Resultados esperados:

R1. Avaliação de cenários regulatórios acerca da exigência de programa de integridade no âmbito de empreendimentos com impacto ambiental;

R2. Definição de Diretrizes Nacionais de Integridade e estratégias de fomento à integridade privada para prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro relacionadas a crimes ambientais;

Atividades:

A1. Levantamento de estudos, regulações, boas práticas e tipologias relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro relacionadas a crimes ambientais;

A2. Análise dos cenários regulatórios acerca da exigência de programa de integridade no âmbito de empreendimentos com impacto ambiental;

A3. Propor Diretrizes Nacionais de Integridade Privada e estratégias de fomento.

Ação 06/2024

Avaliação de riscos de integridade no processo de licenciamento ambiental, como forma de prevenir e combater fraude e corrupção

Coordenador: CGU, CONACI

Colaboradores: AGU, AMPCON, ATRICON, CGE/MG, CONACI, DRCI, MPC/RS, MPT, PGE/RS, TCU

Convidados: IBAMA, MMA

Eixos: Prevenção.

Objetivos estratégicos:

Ampliar a transparência pública e a participação social;

Aprimorar as relações do setor público com entes privados;

Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional do setor público para enfrentamento da corrupção;

Fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle no setor público.

Justificativa e Contextualização:

O licenciamento ambiental é um processo que visa à mitigação de riscos ao meio ambiente e que, ao ser conduzido, pelos órgãos e entidades públicas competentes, contribui para a harmonização de dois importantes objetivos: desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. Como resumido pelo Tribunal de Contas da União (TCU):

O licenciamento ambiental é o instrumento pelo qual a administração pública busca exercer o necessário **controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais**. Desse modo, **empreendimentos e atividades utilizadores de recursos naturais**, efetiva ou potencialmente **poluidores ou capazes de causar degradação ambiental** estão sujeitos ao licenciamento ambiental (TCU, 2019) (sem grifo no original).

A competência para a condução do licenciamento ambiental pode ser da União, Estados ou Municípios. Os empreendimentos e atividades, no entanto, são licenciados por um único ente federativo. Atualmente, os licenciamentos têm requisitos mínimos de padronização no território nacional estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente, prevista pela Lei nº 6.938, de 1981; pela Lei Complementar nº 140, de 2011, que regulamenta o art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção ambiental; e pela Resolução Conama nº 237, de 1997.

A legislação ambiental já propõe instrumentos garantidores da governança e integridade antes mesmo da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 2011, a exemplo do estabelecimento do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente e do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, que deve ser divulgado anualmente em transparência ativa. Além disso, a Lei nº 9.605, de 1998, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

Entretanto, como apontado por Seixas e Saccaro Junior (2022), o processo de licenciamento ambiental, recorrentemente, recebe um conjunto de críticas, incluindo, "(...) a demora injustificada, as exigências burocráticas excessivas, as decisões pouco fundamentadas, a insensatez desenvolvimentista de empreendedores, a contaminação ideológica do processo". Os autores sugerem que, para seu aperfeiçoamento, seria importante

entre outros, diminuição da discricionariedade administrativa atribuída aos órgãos e autoridades; adoção de parâmetros técnicos e padronização na elaboração do EIA/RIMA; e fixação de critérios objetivos voltados a especificar as medidas mitigadoras e compensatórias possíveis/disponíveis (SEIXAS; SACCARO JUNIOR, 2022).

Em direção similar, o TCU reforça a subjetividade existente nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental e sinaliza para o risco de decisões inadequadas em razão de pressões diversas que podem ocorrer no âmbito do processo de licenciamento. Segundo a Corte de Contas:

(...) **parte do setor produtivo** tem a percepção de que o instrumento é **burocrático, lento, ineficiente e imprevisível**, devido à **subjetividade** existente nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental. Por outro lado, a **pressão para aprovação** de projetos incompletos ou mal elaborados e a **subestimação do tempo necessário** ao adequado licenciamento ambiental podem trazer prejuízos à imagem dos órgãos ambientais ou levar à concessão de licenças sem adequado tratamento de impactos socioambientais relacionados ao empreendimento licenciado. (TCU, 2019) (sem grifo no original).

Nessa linha, em sendo o processo de licenciamento ambiental um “(...) instrumento complexo, que lida com interesses, muitas vezes, conflituosos” (TCU, 2019) é razoável imaginar que, em tal processo ainda haja lacunas – em termos normativos ou de mecanismos de controle – que podem, de alguma forma, estimular/permitir condutas não íntegras. Assim, entende-se que é possível avançar na identificação dos principais riscos à integridade no processo de licenciamento, a fim de propor medidas de tratamento destes riscos e estabelecer padrões mínimos, com base nas boas práticas existentes entre os entes federados, com vistas à melhoria da implementação da política ambiental e do controle social.

Proposta:

Criação e aperfeiçoamento de mecanismos de integridade aplicáveis ao processo de licenciamento ambiental no Brasil, a partir do (a):

1. mapeamento dos principais riscos de integridade nas etapas do macroprocesso de licenciamento ambiental;
2. identificação – no âmbito de órgãos e entidades federais e estaduais responsáveis pelo licenciamento ambiental no país - de lacunas e boas práticas para mitigação dos principais riscos de integridade identificados;
3. elaboração de guia de boas práticas de integridade aplicáveis ao processo de licenciamento ambiental; e
4. se necessário, indicar lacunas normativas que majoram os níveis dos riscos de integridade no âmbito do licenciamento ambiental no Brasil.

Resultados esperados:

R1. Mapa com principais riscos de integridade nas etapas dos processos de licenciamento ambiental;

R2. Diagnóstico sobre lacunas e boas práticas para mitigação dos principais riscos de integridade identificados nos processos de licenciamento ambiental;

R3. Guia de boas práticas de integridade aplicáveis aos processos de licenciamento ambiental;

R4. Identificação de eventuais desatualizações ou lacunas normativas que majoram os níveis dos riscos de integridade no âmbito do licenciamento ambiental no Brasil.

Atividades:

A1. Levantamento de riscos do processo de licenciamento ambiental que deverá incluir participação de órgãos licenciadores e órgãos e entidades governamentais e da sociedade civil representantes de setores que comumente demandam licenciamentos ambientais;

A2. Diálogo com os órgãos licenciadores com vistas a identificar o nível de maturidade dos controles instituídos para mitigar os principais riscos do processo de licenciamento ambiental, as lacunas existentes e as boas práticas já adotadas; e

A3. Difundir as boas práticas e cultura de integridade nos processos de licenciamento ambiental;

A4. Realizar estudo sobre as normas dos processos de licenciamento ambiental e indicar eventuais oportunidades de atualização normativa.

PARTICIPANTES

Participaram da XXI Reunião Plenária da ENCCLA 155 participantes, representando 73 órgãos e entidades, membros da Estratégia e convidados:

Órgãos e Entidades Membros da ENCCLA

1. Advocacia-Geral da União
2. Agência Brasileira de Inteligência
3. Agência Nacional de Mineração
4. Associação dos Delegados de Polícia Federal
5. Associação dos Juizes Federais do Brasil
6. Associação dos Magistrados Brasileiros
7. Associação Nacional do Ministério Público de Contas
8. Associação Nacional dos Procuradores da República
9. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
10. Banco do Brasil
11. Banco Central do Brasil
12. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
13. Conselho Administrativo de Defesa Econômica
14. Caixa Econômica Federal
15. Câmara dos Deputados
16. Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
17. Controladoria-Geral da União
18. Conselho da Justiça Federal
19. Conselho Nacional de Justiça
20. Conselho de Controle de Atividades Financeiras
21. Conselho Nacional de Controle Interno
22. Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil
23. Controladoria Geral do Estado de São Paulo
24. Comissão de Valores Mobiliários
25. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
26. Federação Brasileira de Bancos
27. Gabinete de Segurança Institucional
28. Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas
29. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
30. Instituto Nacional do Seguro Social
31. Ministério da Justiça e Segurança Pública
32. Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
33. Ministério Público Federal
34. Ministério Público Militar
35. Ministério Público do Trabalho
36. Ministério das Relações Exteriores
37. Ministério da Previdência Social

38. Polícia Civil do Distrito Federal
39. Polícia Civil do Rio Grande do Sul
40. Polícia Civil do Rio de Janeiro
41. Polícia Civil do Estado de São Paulo
42. Polícia Federal
43. Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul
44. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
45. Procuradoria-Geral do Município de São Paulo
46. Superintendência Nacional de Previdência Complementar
47. Rede de Controle da Gestão Pública
48. Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro
49. Receita Federal do Brasil
50. Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos
51. Secretaria de Gestão e Inovação
52. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e gestão de Ativos
53. Secretaria Nacional de Justiça
54. Secretaria Nacional de Políticas Penais
55. Secretaria Nacional de Segurança Pública
56. Superintendência de Seguros Privados
57. Tribunal de Contas da União

Órgãos e Entidades Convidados:

58. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio
59. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA
60. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA
61. Ministério de Minas e Energia – MME
62. Polícia Civil do Estado do Pará - PCPA
63. Serviço Florestal Brasileiro – SFB

Organizações da Sociedade Civil, Entidades e Academia

64. Associação Brasileira de Câmbio – ABRACAM
65. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC
66. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP
67. Fundação Getúlio Vargas – FGV
68. Instituto Brasileiro de Certificação e Monitoramento – IBRACEM
69. Instituto Igarapé
70. Pacto Global da ONU
71. Transparência Brasil
72. Transparência Internacional Brasil – TI-BR
73. Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ