

## GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA (GGI)

**Colaboradores:** ABIN, AGU, BCB, CADE, CGU, CJF, CNMP, COAF, CVM, DRCI, MPF, PF, PGFN, PREVIC, RFB, SAL/MJSP, SEGES/MP, SENAD/MJSP, SPREV/MF, SUSEP e TCU.

---

### MEMÓRIA DA 2ª REUNIÃO

#### 1. Informações gerais

- **Data e horário:** 23 de maio de 2017, 14h30.
- **Local:** Sala de Reuniões 210 – DRCI/MJ, Brasília – DF.
- **Pauta:**
  1. Apresentação da Transparência Internacional: Estudos da Transparência Internacional sobre beneficiário final – análise dos compromissos do Brasil junto ao G20 e estudo de caso sobre o mercado imobiliário de São Paulo
  2. Acompanhamento dos trabalhos das Ações de 2017
  3. Andamento dos trabalhos do grupo relator da proposta de institucionalização da Avaliação Nacional de Risco
  4. Deliberação sobre a posição da Enccla a respeito da legalização de jogos de azar (a Secretaria Executiva foi convidada pela Câmara a participar de audiência pública sobre o tema)
  5. Informes e outros assuntos
- **Presentes:** ABIN, AGU, BCB, CADE, CGU, CNMP, COAF, CVM, MPF, PGFN, PREVIC, RFB, SAL/MJSP, SEGES/MP e SPREV/MF.
- **Convidados:** CONACI, SEGOV e Transparência Internacional

#### 2. Resumo das discussões

- SE/ENCCLA – informa que a reunião foi organizada de forma a respeitar a sequência dos pontos de pauta. O único ajuste necessário será no item 2, em que começaremos pelo reporte da Ação 6, a pedido do CNMP, a fim de liberar os colegas da SEGOV e do CONACI, que vieram dar apoio ao CNMP na apresentação sobre aquela Ação. Na sequência, passa a palavra ao Representante da Transparência Internacional (TI) no Brasil
- TI – faz a apresentação (**anexa**) “Estudos da Transparência Internacional sobre beneficiário final – análise dos compromissos do Brasil junto ao G20 e estudo de caso sobre o mercado imobiliário de São Paulo”. Durante sua fala, aborda, sobretudo, a concentração de imóveis de luxo nas mãos de mesmas pessoas jurídicas, e a relação desse diagnóstico com o tema da identificação do beneficiário final. Conclui sua apresentação com algumas recomendações da Transparência Internacional sobre o tema, com base no estudo.  
Site do projeto: QuemMoraAoLado.org
- SE/ENCCLA – agradece à TI pela apresentação, ressaltando que, de fato, as questões abordadas têm muita convergência com temas da Enccla. Inclusive, as recomendações apresentadas podem ser consideradas como insumo para futuras Ações da Estratégia.

- Grupo discute alguns aspectos da apresentação:
  - BCB – argumenta que a recomendação de uma lei com a definição de beneficiário final não parece trazer benefícios e pode até engessar o trabalho dos órgãos reguladores, impedindo que ocorra o acompanhamento da evolução desse conceito. Ressalta que todos os órgãos de controle já possuem definições sobre o tema. Exemplifica que o conceito de beneficiário final adotado pelo Banco Central abrange não apenas participação no patrimônio da sociedade como também envolve o controle societário. Por fim, conclui que a identificação de beneficiários finais é complexa e as instituições imbuídas dessa tarefa enfrentam muitas dificuldades.
  - COAF – manifesta preocupação com as generalizações. O fato de uma empresa possuir um imóvel de alto valor de mercado não implica que ela necessariamente será suspeita de práticas de lavagem de dinheiro. É preciso analisar essas questões com muito cuidado.
  - CVM – importante que esse tipo de interação entre Estado e sociedade civil aconteça da forma como está acontecendo na reunião, buscando-se equilíbrio. É sabido que a adoção de leis muitas vezes traz efeitos colaterais mais danosos do que na situação em que as leis não existiam.
  - TI – conclui que tem enorme respeito pela Enccla. Concorde que generalizações não são bem-vindas, mas é preciso aceitar que as vulnerabilidades estão presentes, sobretudo, quando analisamos os setores/sujeitos obrigados. Agradece a oportunidade e coloca-se à disposição para conversar com os órgãos em busca de convergências.

#### Acompanhamento dos trabalhos das Ações de 2017

- Ação 6/2017 [discussão antecipada a pedido do CNMP]
  - CNMP/SEGOV – contextualização sobre a Ação (apresentação anexa). Motivação: compromisso internacional assumido na Convenção de Mérida em 2006. Importância de programas de prevenção primária à corrupção, pesquisas acadêmicas. Explicação do objetivo, da arquitetura e da estrutura de governança da Ação (apresentação anexa) planejadas para a Ação. O objetivo de apresentar a Ação 6 para o GGI é buscar um alinhamento para se definir o que efetivamente pode ser feito e como deve ser feito.
  - SE/ENCCLA – considera importante compartilhar com os membros do GGI o que efetivamente causou preocupação com relação à Ação: escopo, complexidade, viabilidade, sustentabilidade do programa, considerando-se a proposta de que ele seja gerenciado dentro da estrutura de um grupo de trabalho de Ação da Enccla; concessão de um selo de qualidade sem uma política preestabelecida de monitoramento.  
  
Ressalta que em nenhum momento se questionou a importância desse tema e nem a qualidade do trabalho proposto. Pelo contrário, este é, possivelmente, o tema de maior relevância entre todos os que estão sendo tratados no presente ano, e deve

ser trabalhado pelo Estado brasileiro de qualquer forma; a preocupação é de ordem pragmática, não principiológica, sob o ponto de vista da gestão, da configuração de um desenho adequado à governança do programa a fim de que ele efetivamente produza resultados. Assim, parece inadequado atrelar a condução dele a um grupo de Ação da Enccla.

Com base nesse entendimento por parte do DRCI e de alguns outros membros do grupo, o qual a princípio gerou divergência no âmbito da Ação, tornou-se imperioso trazer o tema para o GGI, pois este Gabinete tem a atribuição de aparar arestas e redefinir caminhos das Ações.

- CNMP e SEGOV – esclarecem que a ideia de trazer esse programa para a Enccla foi justamente por causa da relevância que o assunto tem para o Estado Brasileiro. Portanto, a ideia era a de somar as forças que já se encontram reunidas na Enccla, sem ter que se iniciar uma nova estrutura.  
Com relação à complexidade, explica que o objetivo para este ano é entregar apenas um banco de propostas, com base em um chamamento público, para o qual buscaram inspiração na Ação 2/2016, da qual decorreu o aplicativo 'As Diferentonas', por meio da realização de um concurso de aplicativos para o combate à corrupção. Todas as outras etapas previstas para o programa são possibilidades, ideais, cuja execução dependerá de como o trabalho se desenrolar.
- SE/ENCCLA – resgata o histórico dos trabalhos no âmbito da Ação 2/2016, destacando o fato de que há uma diferença fundamental entre o concurso realizado no âmbito daquela e a proposta entabulada para a Ação 6/2017: a iniciativa do ano passado, contava, por meio do edital de chamamento público, com responsabilidades definidas a órgãos específicos, e não ao grupo de trabalho da Ação, o qual não adquiriu qualquer forma de personalidade jurídica em nenhum momento; ademais, não estabelecia situações cujas implicações excederiam a vida de um grupo de trabalho de Ação da Enccla, como ocorre, no caso da Ação 6, com a criação de um selo de qualidade que requer monitoramento posterior.
- SEGES/MP – parabeniza a proposta da coordenação da Ação 6 e todo o esforço que vem sendo feito. Contudo, do ponto de vista prático, entende (e concorda com) as preocupações manifestadas pela Secretaria Executiva da Enccla. Um programa como este que está sendo proposto requer uma perenidade que não é possível sustentar no âmbito dos ciclos anuais da Enccla. Por isso, sugere que o grupo pense em estratégias complementares de atuação, com o uso de iniciativas perenes de órgãos da Estratégia como estruturas de apoio. Explica que o próprio concurso de aplicativos foi inserido em uma estratégia maior do Ministério do Planejamento, e que por isso teve resultados tão positivos.

Observa que a matriz dos atores pensados para o programa da Ação 6 é similar à matriz de atores da Rede Siconv – podem ser buscadas sinergias nesse sentido. Coloca a SEGES/MP como possível parceiro na empreitada e informa que irá verificar internamente o que vem sendo e pode ser feito.

- COAF – o projeto está todo muito bem desenhado, mas entende que para levar isso ao campo prático, é necessário que alguma pasta absorva a iniciativa em seu planejamento. Portanto, a discussão deveria se dar sobre essa questão. O papel da

Enccla é entregar o desenho de produtos para que o Estado os execute, e não propriamente executá-los. Assim, reforça: a quem a Enccla entregará o produto da Ação 6?

- AGU – concorda que o desenho da Ação está muito bem feito, mas que, de fato, as preocupações externadas são muito válidas; sobretudo, quanto à concessão de selo de qualidade e posterior controle da manutenção dele – menciona a possibilidade de um projeto ser agraciado com o selo e financiado por uma empresa que posteriormente se mostre inidônea. Sugere forte aproximação com o Ministério da Educação, como sendo uma possível pasta para incorporar essa iniciativa.
- CVM – também parabeniza a iniciativa. Pondera que para haver uma mudança de cultura será necessário, de fato, pensar fora da caixa, que é o que a Ação está se propondo a fazer. Cita a Estratégia Nacional de Educação Financeira, e o papel fundamental da criatividade nesses tipos de iniciativa. Ainda assim, e na linha do que os colegas indicaram, suporta a ideia de o grupo buscar instituições que possam incorporar esse programa, removendo sua execução da estrutura da Enccla. Coloca-se a disposição para auxiliar nos debates e nos trabalhos.
- CGU (Pesquisas e Informações Estratégicas) – entende que há instituições no grupo com pontos de vista divergentes, mas que todos têm o mesmo objetivo, qual seja, entregar um produto ao final do ano para alguma instituição incorporá-la às suas atribuições. Ocorre que, no cenário atual, os órgãos já vêm tendo dificuldade em dar conta de suas atribuições, somando-se a isso problemas crescentes de restrição orçamentária e escassez de pessoal. Ou seja, que temos que pensar é definir que órgão vai querer incorporar mais uma atribuição – certamente sem ser eximido de qualquer outra das que já tem – nesse contexto.

Em resumo, a ideia do programa é muito boa e muito válida, mas é necessário considerar também as implicações práticas – elas devem ser muito bem pensadas e avaliadas.

- CGU (Controle Interno) – reconhece que é importante pensar fora da caixa, mas, ainda assim, considera a Ação bastante ambiciosa. Compartilha de todas as preocupações do DRCI, e já expôs uma série de considerações aos colegas que representam a CGU na Ação. Também entende que é fundamental ouvir o MEC, e considera complicado a CGU internalizar o programa. Comprometeu-se a discutir mais profundamente a questão no ambiente interno da Controladoria.
- CNMP – esclarece que já tentou diversas vezes contato com o MEC para trazer o órgão ao grupo de trabalho da Ação, mas ainda não teve sucesso.
- COAF – resta claro que todos concordam sobre se tratar de tema fundamental a ser trabalhado pelo Estado brasileiro. Considera que o que falta, de fato, é o foco em aspectos pragmáticos para operacionalização da iniciativa. Historicamente, todos os projetos elaborados pela Enccla têm um 'dono'. Assim sendo, quem será o dono desse projeto? É preciso diferenciar o conceito de grupo de Ação da Enccla (que propõe diretrizes, políticas e programas, mas não pode ser dono de projeto) e o conceito de grupo responsável pela execução de um projeto.

É fato que os órgãos estão sobrecarregados e os desafios são grandes, mas acredita que, havendo foco e dedicação, sempre é possível encontrar soluções; crê que o programa em questão tem boas saídas a explorar.

- SE/ENCCLA – considerados todos os comentários, sugere que o grupo se atenha aos produtos designados pela Plenária da Enccla, o que na prática redundaria em: definir diretrizes, construir o banco de boas práticas e apenas desenhar o futuro programa, incluindo a definição sobre que órgão ficará responsável por sua execução (a qual não ocorreria em 2017).

Sugere, por fim, como encaminhamento, que a coordenação leve os resultados desse debate ao grupo da Ação, sobretudo para que sejam feitos os devidos ajustes no edital de chamamento público que se pretende lançar, e que pode ter implicações de longo prazo.

- CNMP/SEGOV – agradece todos os comentários e sugestões recebidos. A proposta da Ação 6 é plantar uma semente que suscite o tema e aproxime atores em torno da prevenção primária à corrupção. Por isso mesmo o programa foi todo pensado de forma modular, de maneira que uma peça não dependa da outra.

Com base nessa reunião, todos os ajustes necessários serão feitos, especialmente no edital, cujo grupo de trabalho estava aguardando as diretrizes do GGI para adequação do texto. Após essa etapa, ademais, a minuta do edital será enviada ao GGI a fim de que os membros possam avaliá-lo e se manifestar. Pelo cronograma previsto na Ação, a data-limite para a publicação do edital é 17 de julho.

- SE/ENCCLA – concluídos os debates sobre a Ação 6, passou-se a apresentação do andamento das demais Ações de 2017 (apresentação anexa).

- Ação 1/2017 – nenhuma manifestação do grupo.
- Ação 2/2017 – nenhuma manifestação do grupo.
- Ação 3/2017 – nenhuma manifestação do grupo.
- Ação 4/2017 – nenhuma manifestação do grupo.
- Ação 5/2017 – nenhuma manifestação do grupo.
- Ação 7/2017 – nenhuma manifestação do grupo.
- Ação 8/2017 – nenhuma manifestação do grupo.
- Ação 9/2017 – nenhuma manifestação do grupo.
- Ação 10/2017
  - SPREV/MF – complementa apresentação da SE/ENCCLA com alguns esclarecimentos. Fala sobre a importância da participação do Conselho Nacional de Justiça nos debates da Ação 10. Informa que, depois de muita insistência, o CNJ, que não participara da primeira reunião, veio à segunda, em que se discutiu a questão do registro tardio.
  - SE/ENCCLA – sobre o importante papel do CNJ nas discussões da Enccla, lembra que o tema já foi discutido no GGI, e que deverá ser organizada uma visita de

membros da Enccla àquele Conselho para sensibilizá-lo da importância da participação na Estratégia; não obstante, pede que, caso possível, os presentes acionem seus contatos naquele Conselho, no mesmo sentido. Destaca que o CNJ não participou da última Plenária da Enccla, bem como não indicou colaborador para nenhuma Ação desse ano, e tampouco para o GGI.

- Ação 11/2017
  - RFB – sobre o questionário enviado pela coordenação da Ação, parece estar havendo uma confusão, pois o que se está propondo fazer é praticamente o mesmo que será feito na Ação 5; a Ação 11 trata de integração em nível estratégico, e não em questão temática, até porque nesse sentido já existem vários grupos. A RFB já respondeu o questionário, considerando inadequado criar um grupo-piloto no escopo da Ação. Já existem vários pilotos similares a serem considerados.
  - COAF – compartilha a posição de que o grupo está se desviando do foco estabelecido pela Plenária. Na verdade, a Ação deveria estar se dedicando a estabelecer uma metodologia aplicável para a integração de estratégias e métodos operacionais dos órgãos de controle. Já existem vários casos específicos de sucesso (a própria Lava-Jato), de modo que não se faz necessário criar um piloto temático para isso. O importante agora é o grupo retomar o foco do que foi definido na Plenária.

Sugere que o próprio GGI tome como encaminhamento vetar a proposta de um projeto piloto e focar efetivamente na integração estratégica. O grupo concorda.

#### Andamento dos trabalhos do grupo relator da proposta de institucionalização da ANR

- COAF – relata o andamento dos trabalhos do grupo.
  - A primeira – e possivelmente última – reunião do grupo aconteceu no dia 19 de abril e foi bastante produtiva. Houve consenso de que o instrumento jurídico mais adequado para institucionalizar o grupo é uma portaria interministerial. Também houve consenso de que o Comitê da ANR será criado, inicialmente, no âmbito do Poder Executivo Federal, mas terá a prerrogativa de convidar outros atores que não sejam do Executivo, desde que possam colaborar com informações, dados e estatísticas relevantes para rodar a Avaliação. Por fim, informa que o grupo relator se ateve a ajustes no próprio texto da minuta de portaria, buscando coerência e consistência ao longo do texto.
  - A minuta final, após validação pelo grupo relator, será encaminhada à análise e considerações dos membros do GGI.
  - Superada essa etapa, o passo seguinte será o trabalho de gestões internas, por parte de cada futuro membro do Comitê da ANR (órgãos indicados na minuta de Portaria), com vistas à tramitação e aprovação do instrumento, para viabilizar o início efetivo dos trabalhos.
- RFB – gostaria de deixar registrado, assim como mencionou no grupo relator, que considera complicado operacionalizar um instrumento dessa natureza com tantas autoridades envolvidas.
- SE/ENCCLA – reforça que a versão final da minuta será enviada a todos os membros do GGI, para o oferecimento de contribuições e considerações adicionais.

### Deliberação sobre a posição da Enccla a respeito da legalização de jogos de azar em audiência pública na Câmara dos Deputados

- SE/ENCCLA – lembra que o DRCl foi chamado a participar de debate na Câmara dos Deputados sobre o tema, e que, portanto, é importante ouvir os membros do GGI para o alinhamento de uma posição.
- COAF – sugere ouvir os órgãos que estão tratando da matéria (prós e contras), principalmente, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda.
- BCB – pondera que o tema não afeta diretamente o órgão, mas, uma vez que o setor seja legalizado, ele deve estar sujeito à supervisão e regulação como todos os outros segmentos suscetíveis à lavagem de dinheiro. Além disso, é preciso considerar que a legalização tornaria necessária a criação de uma grande estrutura para exercer as atividades de supervisão; frente à situação econômica que o País vive e tende a viver por mais tempo, é muito pouco provável que haja capacidade para estabelecimento dessa estrutura.
- RFB – reporta que, há algum tempo, o Governo havia tomado a decisão de apoiar o projeto. A RFB foi convocada a opinar, e chamou a atenção para vários pontos sensíveis, com algumas sugestões tendo sido incorporadas. Contudo, o grande problema não é a legalização dos jogos, mas sim, na mesma linha mencionada pelo Banco Central, a estrutura que ficará encarregada de fiscalizar o segmento. Hoje não há orçamento para se criar tal estrutura, ou mesmo para designar a atribuição a órgão já existente.
- CGU – sugere que a melhor estratégia seja que a Enccla aborde a proposta sob o ponto de vista único e exclusivo do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, sem qualquer outro tipo de avaliação ou julgamento, ressaltando que a Enccla é uma entidade, mas que cada órgão tem sua posição e ponto de vista específicos sobre a questão.
- O grupo conclui, portanto, que, considerando a vantagem de a Enccla não ser exatamente um órgão de governo, deve-se focar no discurso técnico sobre o tema, fugindo de variáveis políticas e ocasionais. Portanto, deve-se fazer uso de argumentos como: recomendações do GAFI para o setor; riscos associados à lavagem de dinheiro; necessidade de estrutura própria e supervisão focada.

Fica acordado também que o DRCl preparará um documento-base com a posição da Enccla sobre o assunto, submetendo-o a contribuições dos membros do GGI. A versão final desse documento irá orientar a Diretoria do Departamento na ocasião da audiência pública.

### 3. Encaminhamentos

- Ação 6/2017
  - SEGES/MP – comprometeu-se a verificar internamente ao Ministério do Planejamento possíveis estratégias complementares que poderiam somar forças ao trabalho do grupo da Ação.
  - CNMP e SEGOV – organizarão o realinhamento dos trabalhos com base nas discussões travadas no GGI, em especial no que se refere ao edital de chamamento público previsto para a Ação. Também enviarão a minuta revisada do edital para conhecimento e análise dos membros do GGI.

- Ação 11
  - O grupo de trabalho deve desconsiderar a proposta de um projeto-piloto temático e focar-se direta e efetivamente na proposta de integração sob o ponto de vista estratégico.
- SE/ENCCLA – irá produzir e compartilhar texto sobre posicionamento da Estratégia a respeito da legalização de jogos de azar, para que os membros do GGI ofereçam contribuições à argumentação a ser apresentada em audiência pública na Câmara dos Deputados.

Brasília, 25 de maio de 2017.

Secretaria Executiva da ENCCLA  
Coordenação-Geral de Articulação Institucional  
Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional  
Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania  
Ministério da Justiça