

## VOTO

Trago à apreciação deste Plenário trabalho que considero de extrema importância, talvez um dos mais importantes que submeto a este Colegiado no presente ano. Trata-se de auditoria que tem o objetivo de avaliar aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, a fim de apresentar sugestões para o aprimoramento da atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública.

2. A relevância do tema é notória, mormente no cenário socioeconômico atual. A Europa enfrenta crise migratória sem precedentes em sua história milenar, com incessante fluxo de milhares de refugiados vindos de países do Oriente Médio, especialmente Síria, mas também Afeganistão, Eritréia e outros. O drama ameaça as fronteiras de boa parte dos países da União Europeia, e a sombra da crise prenuncia o transbordamento para além dos limites do continente.

3. Na América Latina, e em particular no Brasil, esses fluxos migratórios, em menores proporções, se fazem sentir com o deslocamento de populações de países que enfrentam situações difíceis para outros em melhores condições.

4. Em famoso estudo apresentado em fins do século XIX, intitulado “Frontier Thesis”, o historiador norte-americano Frederick Jackson Turner salientou a importância e o significado das fronteiras para o desenvolvimento econômico das nações – naquele caso específico, dos Estados Unidos da América – e estabeleceu a ideia de que fronteiras são conceitos passíveis de rearranjos, modificações, símbolos que trazem em si noções que transcendem a percepção de território, de espaço físico.

5. Rui Barbosa, patrono desta Casa, lembrou, em 1909, em conferência proferida a propósito do Barão do Rio Branco, que o Brasil “*nunca teve cobiças nem perpetrou expansões territoriais*”, e que a obra do estadista em prol de nossas fronteiras foi “*não de ampliação, mas de retificação, de restituição, de consagração*”, assim como o fora a obra de Louis Adolphe Thiers, primeiro-ministro francês, eleito presidente da 3ª República, que conduziu o acordo de desocupação do solo da França pelos alemães, em 1871, e assegurou a hígidez das fronteiras daquele país.

6. Dentro desse dramático contexto internacional da atualidade, e sem esquecer jamais as duras conquistas que resultaram no estabelecimento de seus limites territoriais, o Brasil, embora geograficamente distante da Europa, acautela-se diante do quadro de crise e busca aprimorar a governança de sua faixa de fronteira, razão pela qual o trabalho de auditoria realizado pelo TCU ganha especial relevância.

7. No cenário interno, o país vive momento de turbulência fiscal e econômica, e é possível vislumbrar mecanismos para a melhoria dessa conjuntura sem que se tenha que recorrer à solução ortodoxa de aumento da já elevada carga tributária vigente, o que, sabemos, gera incremento dos custos de produção, redução da competitividade nacional e aumento da inflação.

8. R\$ 100 bilhões! Apesar de não haver trabalho oficial consistente relativo às perdas do Brasil com a sonegação e a redução da produção devido a falhas de controles nas fronteiras nacionais, estimativas de alguns setores privados, a exemplo do Instituto de Ética Concorrencial (Etco) e o Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade (FNCP), projetam o referido valor como prejuízo anual do nosso país.

9. Registro, nesta oportunidade, o mantra que tenho repetido sobre a necessidade de um grande pacto nacional pela melhoria da governança pública a fim de viabilizar o aperfeiçoamento do gasto público e o equilíbrio no Orçamento Anual da União, por meio do corte de despesas públicas e do investimento em setores que permitam melhor competitividade da indústria nacional e arrecadação mais eficiente, sem aumento de tributos.

10. Tenho a convicção de que o trabalho aqui apreciado vai ao encontro desse mantra!
11. Com efeito, as análises realizadas pela unidade técnica demonstram que a fronteira nacional tem sentido os efeitos da desarticulação das políticas públicas aplicadas à região, da pulverização de recursos em investimentos com baixa conexão e da execução de projetos fragmentados, com o consequente impacto negativo na geração de emprego e renda. As diferenças legais, sociais e econômicas entre o Brasil e países vizinhos representam ambiente facilitador à proliferação de atividades ilícitas que causam enormes prejuízos ao nosso país.
12. A questão abordada guarda complexidade continental. Conforme destacou a unidade técnica, *“a faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km<sup>2</sup>) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Nessa área, há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 30 cidades gêmeas. Segundo a Constituição Federal é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais”*.
13. Nessa enorme amplitude territorial existem, por um lado, diversos problemas: baixa densidade demográfica; ocorrência de crimes transnacionais; existência de conflitos fundiários; injustiça social; degradação do meio ambiente, entre outros. Por outro lado, há muitas potencialidades a serem exploradas, entre elas: turismo; riquezas naturais; florestas; terras férteis; potencial hídrico e mineral; e rotas de comunicação internacional de acesso ao Oceano Pacífico.
14. Acrescente-se a essa complexidade a diversidade de atores envolvidos, tanto individualmente como integrantes de comissões específicas. Além dos órgãos e entidades estaduais e municipais, é possível destacar os seguintes agentes na esfera federal: Vice-Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Departamento de Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Receita Federal do Brasil.
15. A propósito, destaco que tive a oportunidade de debater pessoalmente a matéria com o Secretário da Receita Federal e com o Diretor-Geral da Polícia Federal. Em breve, pretendo me reunir também com o Chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas e com o Ministro das Relações Exteriores. Nesses contatos, é perceptível a preocupação de todos com a relevância do trato das questões fronteiriças. Aliás, estando os autos em meu gabinete, recebi algumas sugestões enviadas pelo Dr. Jorge Rachid, por meio do Ofício 550/2015-RFB/Gabinete, para o aprimoramento deste trabalho, as quais busquei incorporar neste voto e na minuta de acórdão.
16. Com o intuito de contribuir com a Administração Pública na solução do problema relatado, este trabalho sistêmico contempla um conjunto de fiscalizações para a definição de retrato dos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as referidas políticas são formuladas, implantadas e avaliadas. Todas essas fiscalizações seguirão as diretrizes estabelecidas no Referencial aprovado pela Portaria/TCU nº 230, de 25 de agosto de 2014, que representa um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança e que se faz acompanhar de questões avaliativas.
17. Com base nos oito componentes de governança previstos no aludido referencial, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS), sob a coordenação da Coestado deste Tribunal, planejou a realização de três auditorias a fim de abarcar cada um deles, a saber: TC 014.387/2014-0 (“Institucionalização” e “Planos e Objetivos”); TC 009.062/2015-7 (“Participação”, “Capacidade Organizacional e Recursos” e “Coordenação e Coerência”); e fiscalização a ser realizada oportunamente, que avaliará os componentes “Monitoramento e avaliação”, “Gestão de Risco e Controle Interno” e “Accountability”.

18. Considerando a conexão entre as matérias tratadas nas duas primeiras fiscalizações, determinei o apensamento do TC 009.062/2015-7 ao TC 014.387/2014-0, a fim de tratá-las de modo consolidado nesta oportunidade.

#### I – Componente de Governança “Institucionalização”

19. Os relatórios de fiscalização apresentados ilustram a fragilidade de uma política nacional consistente para a fronteira, a fim de melhorar o aproveitamento de oportunidades mapeadas nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança, apesar da existência de normativos que buscam disciplinar questões importantes, como os decretos 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, s/n/2010, que criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, e o 7.496/2011, que definiu o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, coordenado pelos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda.

20. Diante desse cenário, sem a existência de lei específica e com o disciplinamento por meio de decretos do Poder Executivo, as ações governamentais direcionadas à faixa de fronteira ficam adstritas às prioridades estabelecidas em cada governo, com foco no Poder Executivo Federal, não se constituindo em uma política de Estado integradora de todos os entes, com a identificação de responsabilidades e redução de sobreposições e lacunas de competências, que permita uma visão geral da atuação coordenada dos diversos órgãos e instituições com atribuições naquela área.

21. Agrava a situação o fato de que os decretos, conforme salientou a equipe técnica, embora contemplem como diretriz a definição de melhor integração, não estabelecerem “*claramente as competências, atribuições, objetivos, responsabilidades, direitos e deveres dos diversos órgãos e instituições executores das políticas de segurança, desenvolvimento e integração da faixa de fronteira, nas esferas federal, estadual e municipal*”. Na mesma linha, os órgãos colegiados componentes dos fóruns de implantação da política nacional de fronteiras - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), Centro de Operações Conjuntas (COC) e Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRONS)- tampouco definiram “*os elementos básicos para a atuação conjunta dos seus componentes, como critérios de priorização, complementariedade e coordenação das ações e diretrizes de integração e acompanhamento*”.

22. Os trabalhos desenvolvidos pela CDIF, de acordo com o apurado pela equipe de fiscalização, têm alcançado tímidos resultados, apesar de objetivos ambiciosos traçados no plano de desenvolvimento regional e sustentável para a faixa de fronteira, em face de baixíssima alocação de recursos e da ausência de poder decisório dos representantes dos órgãos envolvidos, a ponto de nem terem conseguido aprovar seu Regimento Interno. Por sua vez, o Plano Estratégico de Fronteiras, não obstante os avanços no campo da segurança, deixou de evidenciar quais as funções a serem exercidas por cada órgão, tanto no âmbito das instâncias decisórias - COC e GGI-FRONS, quanto na execução dos trabalhos de combate aos ilícitos e de proteção da fronteira.

23. Nos vários depoimentos colhidos junto aos entrevistados dos órgãos que trabalham em prol do Plano Estratégico de Fronteiras, registrou-se a queixa quanto à falta de apoio e carência individual, além da ausência de hierarquia entre os órgãos que compõem o GGI-FRONS ou o COC. Esse desenho acaba por não garantir a rotina de ações coordenadas, independentes das demandas trazidas para as poucas reuniões realizadas anualmente. A título de exemplo, no COC, 83,3% dos entrevistados informaram que participam eventualmente ou nunca de reuniões, fazendo parte desse valor todas as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, as quais, inclusive, estão impedidas de se juntar aos demais membros daquele fórum por ainda não terem assinado os respectivos acordos de cooperação, nos termos do art.7º do Decreto nº 7.496/2011.

24. De fato, o país carece de arcabouço normativo aprovado pelo Congresso Nacional para orientar as ações afetas à referida política que dependam de atuação coordenada de diversos agentes,

pertencentes a União, Estados e Municípios, responsáveis pela promoção do desenvolvimento socioeconômico, da segurança e da integração daquele espaço territorial. A propósito, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 6.460/2013 – Câmara, originado no PLS nº 380, de 2012 – Senado Federal, que busca suprir essa lacuna por meio da instituição da Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira.

25. Nesse sentido, importa lembrar que, consoante art. 48, inc. IV, da Constituição Federal, a competência para dispor a respeito de planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento é exclusiva do Congresso Nacional e que a regulamentação do Poder Executivo, nos termos do art. 84, inc. IV, da Carta Magna, restringe-se à edição de decretos e regulamentos voltados para a fiel execução da lei. Dessa forma, oportuno encaminhar cópia do presente trabalho ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República a fim de subsidiar a discussão de anteprojeto de proposta legislativa para definição de uma política nacional direcionada especificamente para as fronteiras, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

26. No campo internacional, também é sentida a falta de melhor articulação com países limítrofes para o estabelecimento dos mecanismos de cooperação, a exemplo de acordos binacionais e multilaterais, com vistas à redução de entraves políticos, institucionais, legais e processuais para valorização de uma área repleta de oportunidades e desafios.

27. A Receita Federal corrobora as conclusões da equipe de fiscalização, por meio do Ofício 550/2015-RFB/Gabinete, ao registrar que *“essa morosidade tem provocado perda de credibilidade, além de dificultar uma ação mais efetiva no combate aos ilícitos que ocorrem na fronteira, decorrente da falta de informações e de cooperação que seriam oferecidas pela Aduana de outro país”*.

28. A edição dos Decretos s/nº/2010 e 7.496/2011 trouxe a perspectiva do aprimoramento da referida cooperação, porém, de acordo com a equipe de auditoria, *“não foram definidas, como produto de trabalho dos fóruns de implementação das políticas federais para a região de fronteira (Centro de Operação Conjunta, Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e Núcleos de Fronteira nos 11 Estados fronteiriços, Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira), diretrizes de integração com países vizinhos para promoção do desenvolvimento socioeconômico e da segurança daquele espaço territorial, com base nas necessidades levantadas pelos grupos formados para atuação coordenada”*.

29. Os questionários aplicados permitem concluir que, nos últimos três anos, não ocorreram demandas por celebração de acordos ou tratados com países limítrofes advindas das discussões promovidas no âmbito dos colegiados citados. 43,9% dos entrevistados responderam que não houve demandas ou as desconhecem. O restante afirmou que é possível que as iniciativas tenham se originado nos próprios órgãos para cooperações diretas, sem qualquer relação com o Plano Estratégico de Fronteiras – PEF. Porém, o Ministério das Relações informou não terem sido identificadas quaisquer reivindicações nesse sentido por parte dos coordenadores do PEF ou da CDIF.

30. Portanto, oportuna a sugestão de recomendação aos coordenadores da CDIF e do PEF, para que *“se articulem com os diversos órgãos e instituições componentes, com vistas a, primeiramente, promoverem a sistematização das cooperações vigentes por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, para confrontá-los com as demandas necessárias para a concretização de trabalhos em parceria com os países limítrofes e, assim, definirem as prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores a fim de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais correspondentes”*.

## II – Componente de Governança: “Planos e Objetivos”

31. A definição de uma boa política pública é condição necessária, mas não suficiente, para que os resultados esperados sejam alcançados. A formulação geral estabelecida precisa ser desdobrada

em planos que viabilizem a operacionalização das ações pertinentes, em especial em matéria complexa que trata das questões afetas à região de fronteira.

32. Para tanto, é imprescindível que existam regras para a integração e articulação entre os órgãos responsáveis, que estabeleçam o alinhamento estratégico da programação orçamentária com as ações a serem empreendidas individualmente pelos atores governamentais.

33. A equipe de fiscalização detectou *“fragilidades na lógica de intervenção integrada que abrange as políticas federais que compõem a atuação governamental na faixa de fronteira, em prejuízo do pertinente alinhamento de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos desejados, relacionados às causas dos problemas a serem atacados”*.

34. Os problemas das fronteiras nacionais foram identificados em diversos estudos, a exemplo dos documentos “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, de 2005, e “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira na fronteira”, de 2010, associados a diagnósticos realizados pela Comissão Especial do Gabinete de Segurança Institucional, sintetizados na Exposição de Motivos Interministerial/MRE/MI/SRI-PR e na justificação do PLS 380/2012 (atual PL 6.460/2013 – Câmara), como, por exemplo: baixa densidade demográfica, baixo índice de IDH, questões relacionadas à violência, ao crime organizado, ao tráfico de armas e drogas, à exploração sexual, ao trabalho infantil, ao comércio ilegal, à falta de infraestrutura social e produtiva.

35. O Ministério da Integração Nacional, na condição de órgão coordenador do CDIF, elaborou uma proposta denominada “Texto para discussão do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira”, ainda não aprovada, que procura ofertar soluções aos referidos problemas, em especial, por meio de sugestões que evitem a fragmentação e desarticulação das políticas públicas que são aplicadas na região. Entretanto, apesar de publicado em dezembro de 2012, esse plano ainda não foi oficializado, sob a justificativa de que necessita de maior nível de detalhamento. Em sentido contrário, os onze estados fronteiriços já apresentaram seus planos de desenvolvimento e integração com base no art. 2º, inciso IV, do Decreto s/nº 2010.

36. É oportuno registrar que a ausência de documento hábil afeto ao planejamento constitui ofensa ao art. 2º do referido decreto, que responsabiliza os órgãos e instituições integrantes da CDIF, composto por dezoito ministérios ligados às ações de desenvolvimento regional e integração internacional, além da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, pela promoção do detalhamento e da operacionalização dos planos e objetivos das políticas federais para a faixa de fronteira, seja pela materialização das ações do Plano Brasil Fronteira, ou por outro instrumento considerado adequado.

37. A propósito, não se pode afirmar ser o PEF suficiente para orientar plenamente as ações da totalidade dos órgãos, em especial pelo fato de não se terem estabelecido os recursos necessários, a sequência das atividades e a previsão de etapas de realização de objetivos e metas. Além disso, esse plano tem foco no fortalecimento das atividades relacionadas à segurança da fronteira, sem a abrangência esperada para o encaminhamento da solução de todos os problemas listados.

38. A manifestação encaminhada pelo Ministério da Justiça de que esse plano estaria contemplado em seu Mapa Estratégico 2011/2014, de onde se extrairiam oito objetivos para cujas implementações foram estabelecidos objetivos e metas constantes do Plano Plurianual – PPA 2012-2015 é frágil, na medida em que o planejamento estratégico referido é restrito ao próprio Ministério e não abrange uma política de segurança para a fronteira que consolide a participação de órgãos não vinculados àquela Pasta, a exemplo da Receita Federal do Brasil.

39. A esse respeito, a Secretaria da Receita Federal destaca, no Ofício 550/2015-RFB/Gabinete, que sua incorporação ao PEF *“ocorreu em um segundo momento, e na primeira concepção, a instituição não havia sido considerada. A motivação para o ocorrido decorre do fato de que a Receita Federal, até o presente momento, não é reconhecida formalmente como instituição que também contribui para as políticas de segurança pública, muito embora tenha atuação concreta e permanente de colaboração a essas”*.

40. Por esse motivo, a inexistência de um projeto que permita visualizar a coordenação de todos os componentes da política pública - insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos – inviabiliza a adoção de ações que caracterizem uma lógica de intervenção das políticas federais para a faixa de fronteira, o que faz apropriada a sugestão da unidade técnica no sentido de *“recomendação à Presidência da República para que se articule com os membros integrantes da CDIF, com a finalidade de se editar um instrumento formal que consolide os elementos necessários para a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais aplicadas à faixa de fronteira, sob os aspectos de desenvolvimento socioeconômico, segurança e integração, de forma a alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados”*.

41. No mesmo sentido, cabe recomendação *“aos Ministérios coordenadores da CDIF e do Plano Estratégico de Fronteiras que identifiquem em um plano consolidado, complementar ao PPA, a previsão de recursos destinados à política aplicada à fronteira.”*.

### III – Componente de Governança: “Participação”

42. A essência de qualquer política pública deve estar voltada ao atendimento da população. Por via de consequência, os agentes governamentais têm o dever de criar mecanismos de participação social durante todo o ciclo dessa política pública, desde o planejamento e a avaliação até a execução das ações.

43. Entretanto, consoante registrou a equipe de fiscalização, apesar de previsão em diversos normativos, a participação social é limitada, seja pela ausência de transparência dos rumos da política, seja pelo desconhecimento da possibilidade do exercício dos direitos. Para que haja melhor sintonia, é necessário despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das bases de dados divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência nas decisões.

44. Com efeito, a execução da política de segurança da fronteira, traduzida pelo PET, tem por responsáveis o Centro de Operações Conjuntas – COC, em nível central, e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras – GGI-FRONS instalados em cada um dos Estados fronteiriços.

45. Em relação ao COC, apesar de solicitado pela equipe, não foram disponibilizadas Atas de Reuniões desse Colegiado, fato que inviabilizou a análise do grau de participação nesse fórum. Para os GGI-FRONS, existe norma específica (Portaria SENASP nº 1/2014) que institui diretrizes nacionais orientadoras desses colegiados, dentre as quais a publicidade das informações relativas às políticas desenvolvidas no âmbito dos gabinetes e a oitiva da sociedade civil quando da análise de determinados temas. Todavia, a avaliação das normas nos onze Estados fronteiriços permitiu a constatação de que em apenas seis deles existem disposições expressas sobre a oportunidade de participação social, porém, condicionadas a convite.

46. Nas pesquisas realizadas pela equipe junto aos órgãos envolvidos nas atividades de controle transfronteiriço, aproximadamente 45% dos entrevistados responderam que desconhecem a existência de participação social nessas atividades ou que esta não existe, enquanto 30% que essa participação ocorre de modo formal. Talvez, a oitiva de setores sociais que têm interesse na maior segurança das fronteiras, a exemplo da indústria nacional, sensibilize os agentes públicos a respeito da urgência da implantação de ações preventivas e corretivas.

47. Sentido oposto tem a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, que criou a CDIF, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional. Sobre a participação social para a

formulação dessa política, os entrevistados do Ministério da Integração Nacional relatam que ela foi efetiva. Por sua vez, os Núcleos estaduais registraram a ocorrência da participação social em seus Planos de Desenvolvimento e Integração de Fronteira, apesar do registro de que houve número reduzido de reuniões em todos os Núcleos criados, fato que também repercute na participação social local.

48. Outra questão suscitada no trabalho refere-se à inexistência de iniciativas que estimulem a participação social, como a divulgação de informações que esclareçam os direitos, as expectativas com relação às suas demandas e a tentativa de mudança de cultura, com vistas a subsidiar a adoção de medidas pertinentes.

49. Tais iniciativas devem ser conjugadas com o aperfeiçoamento dos mecanismos de divulgação, qualidade e tempestividade das informações fornecidas à sociedade a fim de incentivar a participação dos setores representativos interessados na condução da política dirigida à fronteira, orientação expressa na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIII c/c o art. 37, § 3º, inciso II,

50. Diversas ações governamentais corroboram essa diretriz, como a Declaração de Governo Aberto, a Lei de Acesso a Informação Pública (Lei nº 12.527/2011), mais conhecida como Lei da Transparência, que regulamenta o acesso a dados e informações detidas pelo governo e o Portal Brasileiro de Dados Abertos ([dados.gov.br](http://dados.gov.br)). Nesse particular, cabe registrar que, apesar de o plano estratégico desse Portal prever disponibilizar progressivamente, ao longo dos próximos três anos, acesso aos dados publicados por todos os órgãos do governo federal, foi percebido pela equipe que o comando não é observado de modo adequado.

51. Nesse intento, cabe acolher o conjunto de sugestões aos coordenadores da CDIF e do PEF, formuladas pela unidade, no sentido de que busquem aprimorar a participação social na condução das políticas públicas de fronteira.

#### IV - Componente de Governança: “Capacidade Organizacional”

52. A materialização dos planos em resultados depende da capacidade das organizações, em termos de estruturas e processos, em executar efetivamente as atividades planejadas, monitorar os resultados e proceder às correções necessárias.

53. Quando a matéria tratada se refere ao setor de fronteiras, a capacidade governamental deve ser avaliada de forma sistêmica, uma vez que existem vinte e um ministérios e órgãos equiparados que integram a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF.

54. Para simplificar a análise, a unidade técnica restringiu sua análise aos órgãos responsáveis pela segurança da região, em especial pelo fato de não haver plano formalizado que contemplasse as ações de desenvolvimento e integração da fronteira. Mesmo assim, o cenário exige profunda reflexão diante das fragilidades apontadas e da baixa priorização política e orçamentária dado ao tema. Conforme observou a unidade técnica, *“o baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos e materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício aos ilícitos relacionados ao tráfico de drogas e de armas, entre outros crimes típicos de regiões fronteiriças, caracterizando verdadeira omissão, parcial ou total, do Poder Público”*.

55. A Constituição Federal, em seu art. 144, estabelece como competência da Polícia Federal o exercício da função de polícia de fronteira. Contudo, existe a ausência de regulamentação efetiva a respeito da amplitude dessa função, como, por exemplo, se as atividades são restritas de polícia judiciária e investigativa na região ou se devem estender-se ao policiamento ostensivo na faixa limítrofe. De acordo com as entrevistas conduzidas pela equipe de fiscalização, a Polícia Federal não exerce atividades de policiamento ostensivo na linha de fronteira, seja de forma permanente ou

periódica. Para auxiliar o preenchimento dessa lacuna, outros órgãos têm colaborado para o efetivo exercício dessa função.

56. A Polícia Rodoviária Federal atua ostensivamente nas rodovias federais e também nas suas imediações; enquanto a Receita Federal do Brasil possui quadro específico para atividades de repressão aos crimes de contrabando e descaminho fora dos postos oficiais.

57. Diante da dimensão do trabalho, apenas 5% dos entrevistados se manifestaram pela suficiência do efetivo para o adequado exercício das atribuições a fim de prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir os delitos transfronteiriços.

58. Em caráter subsidiário, com base no art. 16-A da Lei Complementar nº 97/99, introduzido pela Lei Complementar nº 136/2010, as Forças Armadas passaram a atuar em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira, com as chamadas ‘Operações Ágata’.

59. Diante do quadro, mostra-se imprescindível que os órgãos competentes desenvolvam estudos para acelerar a delimitação do alcance da função de polícia de fronteira, para, posteriormente definir-se a cota de responsabilidade de cada um pelo controle ostensivo da região. Com base nessa definição, cada organização terá elementos para pleitear a necessidade de recursos para se desincumbir adequadamente de sua missão.

60. Nesse diapasão, há uma real necessidade de desenvolvimento de estudo consistente que permita o estabelecimento de adequado dimensionamento dos quantitativos de pessoal a ser alocado às atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos na fronteira.

61. A pesquisa realizada pela equipe constatou fatos interessantes nas respostas colhidas junto aos órgãos que participam do Plano Estratégico de Fronteiras. Em primeiro lugar, a ausência de uniformidade quanto à definição dos efetivos considerados adequados para aqueles locais; em segundo, o fato de gestores relatarem que sugeriram lotação desejável com base em sentimento próprio, sem nenhum estudo que os amparasse; e, por fim, apenas 15% dos respondentes têm convicção de que o critério utilizado para definição do efetivo destinado às atribuições dos respectivos órgãos mostra-se adequado frente à carga de trabalho. De qualquer modo, ficou evidente que todas as instituições com atribuições na fronteira reclamam da carência de servidores, seja pela reduzida realização de concursos públicos nos últimos anos, seja pela dificuldade de aloca-los e mantê-los lotados na região.

62. Por outro lado, é sabido que o Governo Federal tem limitado as despesas com pessoal na região, diante das dificuldades fiscais por que passa o país. Com o baixo efetivo de servidores, é natural que ocorra a redução da expectativa de controle pelos infratores e, conseqüentemente, o aumento dos índices de criminalidade.

63. A solução está na elaboração de estudo consistente que compatibilize o benefício a ser alcançado com a melhoria estrutural do controle fronteiriço, inclusive com a quantificação econômica dos valores envolvidos, em relação ao aumento das despesas públicas para fazer frente a essa estruturação.

64. Em paralelo, devem ser avaliadas medidas que incentivem a alocação de pessoal nas regiões fronteiriças. Essa recomendação já havia sido formulada aos responsáveis por meio do Acórdão 360/2012–Plenário, relativo a auditoria realizada no Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (TC 021.180/2010-5).

65. A propósito, cabe mencionar a aprovação da Lei 12.855/2013, que instituiu o adicional de fronteira para o servidor público federal em exercício de atividade nas delegacias e postos do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e em unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Trabalho e Emprego, situados em localidades estratégicas. Contudo, em face de ausência

de regulamentação, os servidores potencialmente beneficiados continuam sem receber qualquer compensação financeira.

66. Também devem ser avaliadas as eventuais falhas de distribuição de servidores pelas unidades de trabalho de cada instituição pelo país; as possíveis distorções entre os efetivos destinados às atividades finalísticas dos órgãos e aqueles reservados às suas atividades meio; e o aumento da oferta de cursos de capacitação e treinamentos aos servidores que atuam na segurança da fronteira.

67. Por fim, especial atenção deve ser dada para suprir infraestrutura adequada em muitos pontos ao longo das faixas de fronteira que apresentam déficit de equipamentos e deficiências de manutenção dos recursos materiais disponíveis. A pesquisa realizada pela equipe junto aos agentes responsáveis pelo tema demonstrou a insuficiência de diversos recursos necessários ao bom desempenho dos órgãos, a exemplo de aeronaves, sistemas de comunicação interoperáveis, instalações físicas e cães farejadores.

68. A Receita Federal ratifica o cenário descrito, consoante termos do Ofício 550/2015-RFB/Gabinete, ao acrescentar que *“além da sugerida alocação de recursos orçamentários e humanos, é necessário que as políticas desenvolvidas contemplem ações para propiciar formação específica e qualificada de servidores que atuam nas atividades de fronteira, assim como sua fixação naqueles locais”*. No ensejo, relaciona conjunto de oportunas medidas que devem ser avaliadas: instituição e manutenção de equipes em todas as instituições do PEF, em quantidade e qualidade para atuação no combate aos crimes transfronteiriços, criação de força funcional específica da Receita Federal, com dedicação exclusiva, para prover segurança às atividades desenvolvidas pela instituição, regulamentação do porte de arma ostensivo e extensivo aos servidores da RFB que atuam na área e regulamentação do adicional de fronteira.

69. Há, entretanto, o andamento de projeto extremamente relevante capaz de disponibilizar, em função de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública. Trata-se do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – Sisfron, conduzido pelo Exército Brasileiro, que tem por base uma rede de sensores colocados sobre a linha de fronteira a fim de produzir informações para a tomada de decisões interagências. A previsão de implantação em toda a faixa fronteiriça é de dez anos, ao custo estimado de aproximadamente doze bilhões de reais. A matéria está sendo tratada em Levantamento de Auditoria realizado pela SecexDefesa (TC 016.424/2013-1).

70. Importante registrar que o projeto Sisfron, apesar de representar importante ação, não deve enfraquecer as iniciativas de guarnecer os demais postos de trabalho. É fundamental que o planejamento seja sistêmico, com a incorporação de todas as condicionantes a serem consideradas para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira.

#### V- Componente de Governança: “Coordenação e Coerência”

71. A extensão territorial da fronteira nacional e a atuação de diversos órgãos e entes com competências específicas para zelar pela segurança e combater ilícitos exigem que os agentes públicos atuem de forma colaborativa, evitando lacunas ou sobreposições de esforços.

72. De acordo com a unidade técnica, *“as políticas de Segurança e de Desenvolvimento e Integração vivem situações bastante distintas no que se refere ao componente de governança ‘Coordenação e Coerência’. Enquanto a primeira recebe considerável atenção governamental, está razoavelmente implementada e é coordenada por três ministérios, sem qualquer hierarquia entre eles, a segunda ocupa lugar secundário nas prioridades do governo, tem sua implementação incipiente e é coordenada por um único ministério”*.

73. O Decreto 7.496/2011 estabelece que a coordenação do PEF seja exercida pelos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda. Porém, não há definição clara dos papéis e responsabilidades dessas instituições coordenadoras. Também não existe critério para designação de

comando relativo às operações conjuntas definidas e tampouco para os colegiados criados para gerenciamento das ações, o COC e os GGI-FRONS, e fóruns deliberativos criados pelos Estados com o objetivo de implementar as políticas de segurança nas respectivas faixas de fronteira.

74. Apesar da incumbência atribuída ao Vice-Presidente pela Presidente da República para exercer a coordenação do PEF, mais da metade dos órgãos entrevistados desconhece qual a função desempenhada nesse plano pelo Vice-Presidente e 35 % afirmam que a coordenação está restrita ao plano político.

75. As entrevistas realizadas pela equipe de fiscalização demonstraram a significativa diferença de percepções quanto à forma de atuação dos coordenadores do PEF. Os Ministérios da Defesa e da Fazenda sustentaram que a coordenação é individual, de acordo com a atuação de cada uma das instituições. Por outro lado, o Ministério da Justiça afirmou que essa coordenação é conjunta e igualitária entre as três pastas. No âmbito dos órgãos centrais vinculados a esses Ministérios (Secretaria da Receita Federal do Brasil, Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal), acrescidos da Secretaria Nacional de Segurança Pública e das Secretarias de Segurança Estaduais, as respostas são bastante divergentes e 41% dos respondentes informaram que desconhecem como é exercida a coordenação do plano.

76. Nesse contexto, é necessária a definição de instrumentos que permitam a construção de arquitetura interorganizacional eficiente para que as áreas de responsabilidade estejam claras e sob supervisão de agências encarregadas de exercer a liderança.

77. No mesmo sentido se faz importante o desenvolvimento de planos de trabalho sincronizados e mecanismos de controle padronizados para otimizar a interação dos membros das instâncias de coordenação. O PEF teve por objetivo unir os esforços disponíveis em diversos órgãos públicos para combater os crimes transfronteiriços, com ações implantadas por meio do Centro de Operações Conjuntas – COC e dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGI-FRONS.

78. A equipe de fiscalização não encontrou elementos suficientes para assegurar qualidade e uniformização na articulação entre instâncias de coordenação e nas logísticas de operações conjuntas. Não há interação entre o COC e os GGI-FRONS; o COC não possui regimento interno ou normativo que oriente a atuação de seus participantes; não existem acordos de cooperação com as instituições participantes das operações, especialmente com os Estados Fronteiriços; ocorre significativa discrepância de percepção entre os órgãos e entidades acerca do conteúdo e deliberações das reuniões conduzidas no COC; e os GGI-FRONS apresentam reuniões com periodicidades muito distintas nos onze Estados fronteiriços.

79. Perecebe-se, portanto, que existe um longo caminho a ser percorrido por esses colegiados para cumprirem adequadamente o papel que lhes foi definido no art. 5º do Decreto nº 7.496/2011, afeto à implementação do Plano Estratégico de Fronteiras e ao alcance da integração e controle das ações de todos os órgãos que atuam na segurança da faixa de fronteira. Para contribuir com o aprimoramento do controle na faixa fronteiriça, a equipe de fiscalização sugere um conjunto de oportunas recomendações para o estabelecimento de sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos, a fim de produzir maior eficiência e sinergia na busca dos resultados esperados, e para o melhor compartilhamento de informações e recursos materiais interagências.

## VI

80. Após destacar as principais oportunidades de melhoria para o aperfeiçoamento dos mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das informações divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência dos setores representativos nas definições da política aplicada à fronteira, o trabalho elaborado pela Secex/MS apresenta uma série de sugestões que incorporei na minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado. Busquei, em algumas situações, resumir as recomendações formuladas pela unidade técnica

a fim de propiciar maior concisão ao acórdão, sem prejuízo de que os gestores responsáveis se valham da íntegra da instrução da Secretaria, que acompanha o presente voto.

81. Essas sugestões devem ser avaliadas pelos órgãos responsáveis e, logicamente, envolverão custos para sua realização. Neste particular, os estudos a serem empreendidos devem, necessariamente, ser realizados de modo a comparar os referidos custos, em especial pelo quadro de crise fiscal que o Brasil vive atualmente, com os benefícios advindos de um melhor controle das fronteiras nacionais. Como disse inicialmente, apesar de não haver estimativas governamentais consistentes de quanto o país perde em face de crimes transfronteiriços, algumas iniciativas extraoficiais chegam a definir prejuízos anuais da ordem de R\$ 100 bilhões.

82. Nessa linha, oportuno que seja buscada a definição do alcance da função da polícia de fronteira, para que se revisem os ajustes dos atuais quadros de pessoal das instituições encarregadas e se ampliem políticas de incentivo para permanência de servidores na fronteira. Em paralelo, a função de coordenação da atuação de todos os órgãos envolvidos deve ser aprimorada, por meio da melhor integração das ações, divisão de funções e estabelecimento de prioridades por meio de planos táticos e operacionais; uma agenda positiva deve ser criada com os países limítrofes; e uma nova lógica tributária precisa ser pensada para a redução dos preços dos produtos nacionais.

83. Por fim, considerando a relevância do tema e a atual conjuntura internacional, entendi conveniente determinar à Secex/MS que insira no planejamento da 3ª etapa deste trabalho, que contempla a análise do componente de governança “Gestão de Risco”, a avaliação das políticas de controle migratório adotadas pelo Brasil. É fundamental avaliar se o país dispõe de um planejamento eficaz e de ações concretas no sentido de direcionar o fluxo migratório de modo a potencializar benefícios advindos da chegada de imigrantes ao Brasil.

84. Com essas sugestões, esperamos contribuir com a melhoria da governança das políticas aplicadas na região, por meio do aumento da participação de interessados em todas as fases da política, da ampliação da capacidade organizacional e da disponibilidade recursos e do aperfeiçoamento da coordenação das ações desenvolvidas pelo conjunto dos órgãos responsáveis.

85. Feitas essas considerações, parabéns a Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado) e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS), bem como os servidores desta Casa que se dedicaram com afinco para que este trabalho pudesse ser concluído: Cláudio Souza Castello Branco, Carlos Sebastião da Costa, Edmur Baida, Paulo Alberto Mancini Pires, Mário Júnior Bertuol, Abenathar Lopes de Araújo Junior, Luís Antônio Guimarães Corrêa e Tiago Modesto Carneiro.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de setembro de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator