

ACÓRDÃO Nº 2252/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.387/2014-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V- Auditoria operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Integração Nacional – MI; Ministério da Defesa – MD; Ministério da Fazenda – MF; Ministério da Justiça – MJ; Ministério das Relações Exteriores – MRE e Vice-Presidência da República e outros.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, à Vice-Presidência da República e aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que aperfeiçoem a estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, com destaque para a definição de funções e responsabilidades dos coordenadores do Plano, em conjunto com os seus órgãos partícipes, assim como no Centro de Operações Conjuntas (COC) e nos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRONS), estes em comum acordo com os Estados, a fim de que possam ser reconhecidos pelo conjunto de órgãos que participam da política de segurança na fronteira, atentando para a necessidade do estabelecimento de indicadores objetivos que permitam avaliar a efetividade das ações previstas nos programas correspondentes;

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores, em articulação com as duas Casas do Congresso Nacional, que envidem esforços no sentido de aperfeiçoar a sistemática de tramitação de Mensagens ao Congresso e Decretos de Promulgação relativos a tratados, acordos ou atos internacionais de que trata o art. 49, I, da Constituição Federal, com vistas a proporcionar maior celeridade no processo de internalização das referidas normas no direito nacional;

9.3. recomendar à Casa Civil, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, que promovam discussão interna com o propósito de elaborar projeto de:

9.3.1. lei ou decreto, a ser submetido à análise do Ministério da Justiça, para regulamentação do exercício de função de polícia de fronteira, estabelecendo-se competências e delimitando-se o alcance dessas atividades, especificamente quanto à responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo das fronteiras;

9.3.2. normativo regulamentador da Lei Complementar nº 97/99, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, notadamente em seu art. 16-A, definindo-se o caráter temporal das intervenções (permanente ou periódico) e os procedimentos a serem observados, tanto em ações individuais, como em conjunto com os demais órgãos envolvidos;

9.4. recomendar aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de

Fronteiras (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda), que, face à ausência da formalização de uma política nacional de fronteiras, sejam envidados esforços para:

9.4.1. articulação com os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações (CDIF, COC e GGI-FRONS) a fim de estabelecer critérios e procedimentos de atuação integrada, com vistas à:

9.4.1.1. edição de normativos interinstitucionais que reduzam a termo as funções e responsabilidades das partes envolvidas, guardadas suas atribuições individuais dispostas em leis próprias de criação e respectivos regimentos internos;

9.4.1.2. previsão, nos normativos, de participação social nos fóruns já estabelecidos, inclusive nos processos decisórios;

9.4.1.3. adoção de ações pertinentes que despertem o interesse da sociedade e demonstrem a utilidade e os benefícios de sua colaboração e participação para o alcance dos resultados desejados, a exemplo de seminários, oficinas de trabalho e outros meios que promovam a interação dos interessados; e

9.4.1.4. elaboração de modelo de participação social que garanta o envolvimento dos interessados, de forma equitativa e balanceada, na definição das prioridades da política pública em curso;

9.4.2. articulação com os demais 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;

9.4.3. convocação dos demais membros integrantes da CDIF para debaterem processo de planejamento para as políticas federais voltadas para a faixa de fronteira, que compreenda as áreas de desenvolvimento, segurança e integração da região, de forma unificada ou setorializada;

9.4.4. articulação com os diversos órgãos e instituições para promoverem a sistematização das cooperações vigentes, por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, a fim de definirem as prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores com a finalidade de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais correspondentes;

9.4.5. identificação de um plano consolidado, complementar ao PPA, de recursos destinados à política aplicada à fronteira, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento, pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação, entre outros, necessários à implementação dos programas relacionados ao desenvolvimento, integração e segurança da região, acompanhando da estimativa do potencial benefício auferido pelo país com a implantação das medidas propostas;

9.4.6. aprimoramento dos mecanismos de disponibilização de informações para subsidiar a participação efetiva dos setores representativos da sociedade, fornecidas com suficiência e tempestividade que possibilitem o exercício eficaz do controle social;

9.5. recomendar aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que:

9.5.1. promovam discussões acerca da execução das operações integradas, a partir de levantamento de domínios temáticos que requeiram atuações coordenadas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorializado;

9.5.2. orientem a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal para que:

9.5.2.1. avaliem a necessidade de se promoverem estudos com vistas a detecção dos benefícios advindos de uma atuação mais efetiva nas fronteiras comparativamente a possíveis distorções na relação entre os quantitativos de servidores lotados nas áreas fim e meio de cada órgão, assim como nos critérios de definição de lotação das diversas unidades do interior do país, com o

objetivo de, mediante a adoção de incentivos, otimizar-se a alocação dos recursos humanos disponíveis para o alcance dos resultados institucionais;

9.5.2.2. destaquem de suas atribuições gerais aquelas necessárias especificamente para as atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, com o objetivo de promover levantamentos de efetivos necessários para o desempenho satisfatório de suas funções, com base em critérios devidamente formalizados que levem em conta indicadores selecionados, definidos pelos respectivos especialistas, utilizados para se aferir a efetividade das intervenções e a redução dos ilícitos praticados na região;

9.5.2.3. depois de concluídos os referidos estudos, encaminhem as conclusões ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o intuito de demonstrar a vantajosidade de priorização de concursos públicos para suprir a carência de pessoal que vier a ser comprovada;

9.5.3. orientem as Forças Armadas, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal a realizarem, de forma articulada, levantamento dos recursos materiais necessários para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira a seus encargos, compatíveis com os efetivos requeridos, a fim de racionalizar o aproveitamento e definir a necessidade de complementação destes, com vistas a enviar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como proposta de inclusão nos documentos oficiais orçamentários e financeiros da União (PPA, LDO e LOA);

9.5.4. providenciem levantamento junto às Forças Armadas, à Receita Federal do Brasil e aos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, a fim de identificar os sistemas de Tecnologia de Informação utilizados e projetos relacionados em andamento, e coletar seus interesses e necessidades de infraestrutura, equipamentos e informações, com o objetivo de estabelecerem e tornarem obrigatórias regras de compartilhamento interagências, a serem institucionalizadas por intermédio de normativo próprio interministerial, que garantam a otimização dos recursos materiais disponíveis e a divulgação das informações, seguindo critérios de proteção necessários;

9.5.5. para incentivar e legitimar a participação dos Estados no PEF, adotem as providências que entenderem necessárias a fim de assegurar a representação no Centro de Operações Conjuntas de todas as instituições partícipes das operações, em cumprimento ao disposto nos artigos 7º e 8º do Decreto nº 7.496/2011;

9.5.6. orientem as instâncias de coordenação (COC e GGI-FRONS) a estabelecerem procedimentos uniformes de encontros periódicos, com divisão de trabalho entre seus membros, de modo a induzir a articulação dos partícipes.

9.6. recomendar ao Ministério da Integração Nacional, na qualidade de coordenador da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, que priorize a criação e aprovação de um Regimento Interno com disposições afetas a, dentre outros, critérios para a designação de representantes dos partícipes, atribuição específica de responsabilidade pela coordenação de cada projeto, definição de indicadores e metas.

9.7. recomendar às Forças Armadas, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal que avaliem a oportunidade e conveniência de promover capacitações específicas e treinamentos contínuos para aprimorar as ações na região de fronteira;

9.8. determinar à Casa Civil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe Plano de Ação a este Tribunal, previamente discutido com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 a 9.3 deste Acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de eventual impossibilidade de implementação integral da recomendação alvitrada;

9.9. determinar à Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), com o apoio da Secex-MS, que inclua nas ações previstas para o monitoramento deste trabalho a definição de plano de divulgação dos resultados alcançados, sob a coordenação do relator;

9.10. determinar a Secex/MS que:

9.10.1. dê continuidade aos objetivos propostos neste trabalho mediante a avaliação dos demais aspectos de governança nas políticas federais direcionadas à faixa de fronteira;

9.10.2. insira no planejamento afeto à realização da 3ª etapa deste trabalho a avaliação das políticas de controle migratório adotadas pelo Brasil;

9.11. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentam, aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados a fim de subsidiar discussão de proposta legislativa para definição de uma Política Nacional de Fronteiras, em especial o PL 6.460/2013 – Câmara, originado no PLS 380/2012 – Senado Federal, de modo a estabelecer as diretrizes da atuação do Poder Executivo, fixando as bases para uma boa governança na faixa de fronteira;

9.12. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentam, aos seguintes órgãos e entidades:

9.12.1. Vice-Presidência da República;

9.12.2. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN);

9.12.3. Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO);

9.12.4. Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (CINDRA);

9.12.5. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados (CDEIC);

9.12.6. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE);

9.12.7. Coordenação da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira;

9.12.8. Coordenação da Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e Falsificação;

9.12.9. Coordenação da Frente Parlamentar Mista de Combate às Drogas;

9.12.10. Casa Civil da Presidência da República;

9.12.11. Ministérios da Defesa, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça e das Relações Exteriores;

9.12.12. Departamento de Polícia Federal;

9.12.13. Departamento de Polícia Rodoviária Federal;

9.12.14. Secretaria da Receita Federal do Brasil;

9.12.15. Ministério Público Federal.

10. Ata nº 36/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/9/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2252-36/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.



13.2. Ministros-Substitutos convocados: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral