

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.053/2015-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda ; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça e Cidadania

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 3ª ETAPA. FORTALECIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA. ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA CONSTATADAS. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. GESTÃO DE RISCO E CONTROLE INTERNO. ACCOUNTABILITY. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS.

## RELATÓRIO

Trata-se da terceira etapa 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.

2. O trabalho 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 seguiram as diretrizes estabelecidas no Referencial aprovado pela Portaria/TCU 230, de 25 de agosto de 2014, que representa um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança acompanhado de questões avaliativas.

3. Nesse referencial, foram definidos oito componentes de governança, desdobrados pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS) em três auditorias:

- a) TC 014.387/2014-0: “Institucionalização” e “Planos e Objetivos”;
- b) TC 009.062/2015-7: “Participação”, “Capacidade Organizacional e Recursos” e “Coordenação e Coerência”;
- c) TC 020.053/2015-0: “Monitoramento e avaliação”, “Gestão de Risco e Controle Interno” e “*Accountability*”.

4. Considerando a conexão entre as matérias, os dois primeiros trabalhos foram analisados em conjunto por meio do Acórdão 2.252/2015 - Plenário. Nesta oportunidade, será apreciado a terceira e última etapa do conjunto de auditorias.

5. Transcrevo inicialmente, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada pela Secex/MS no âmbito do TC 020.053/2015-0 (peça 28), aprovada pelo corpo diretivo (peça 29):

1. “Introdução

*Trata-se 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.*

2. *As políticas federais para a região de fronteira compõem um universo complexo, no qual há muitos órgãos envolvidos, cada um com diretrizes próprias e múltiplas atribuições em diversas linhas de ação, as quais precisam ser realizadas de forma conjunta e coesa, com infraestrutura adequada, controles apropriados e propósitos complementares, para que suas atuações sejam produtivas, sem lacunas ou esforços contraproducentes, de modo a possibilitar que os objetivos comuns sejam atingidos.*

3. *A governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.*

4. *Neste trabalho, aplicou-se o Referencial aprovado pela Portaria/TCU nº 230, de 25 de agosto de 2014, que é um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança acompanhado de questões avaliativas.*

5. *Conforme explicitado na Conclusão do Projeto de Auditoria, apresenta-se neste relatório a apreciação de três componentes de governança – ‘Monitoramento e Avaliação’, ‘Gestão de Riscos e Controle Interno’ e ‘Accountability’, a qual, conjugada com as já empreendidas dos componentes ‘Institucionalização’ e ‘Planos e Objetivos’ (TC-014.387/2014-0) e ‘Participação’, ‘Capacidade Organizacional e Recursos’ e ‘Coordenação e Coerência’ (TC-009.062/2015-7), possibilitarão um diagnóstico do estágio de desenvolvimento da governança das políticas específicas para a região.*

6. *A análise que ora se empreende visa apenas contribuir para que se conheçam os problemas de governança identificados pelo conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar a realidade existente na fronteira.*

7. *O processo de tratamento, ou seja, a forma como essa governança precisa ser melhorada, nos casos concretos, cabe aos gestores públicos responsáveis pela política pública.*

8. *A auditoria abrangeu o perímetro da fronteira dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, onde foram entrevistados os dirigentes dos órgãos federais e estaduais responsáveis pela promoção do desenvolvimento, segurança e integração da região.*

9. *Em Brasília/DF, entrevistaram-se os coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – Ministério da Integração Nacional, e do Plano Estratégico de Fronteiras – Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça, bem como os dirigentes máximos da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública e, ainda, do Ministério das Relações Exteriores, representado pela Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe, pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, pela Subsecretaria-Geral Política I, pela Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa, pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças e pela Secretaria de Controle Interno.*

10. *O presente relatório está organizado em três capítulos, sendo que cada um deles apresenta proposições relacionadas ao componente de governança nele focado. Cada capítulo está dividido em subcapítulos que representam as proposições relacionadas a cada achado detectado na auditoria. Todos os documentos e análises que serviram de suporte para as*

conclusões empreendidas são enumerados no Apêndice ‘a’, com o fim de dar consistência metodológica ao trabalho, e tornar o texto do relatório mais sintético e didático.

2. Visão Geral

11. 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 a defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais.

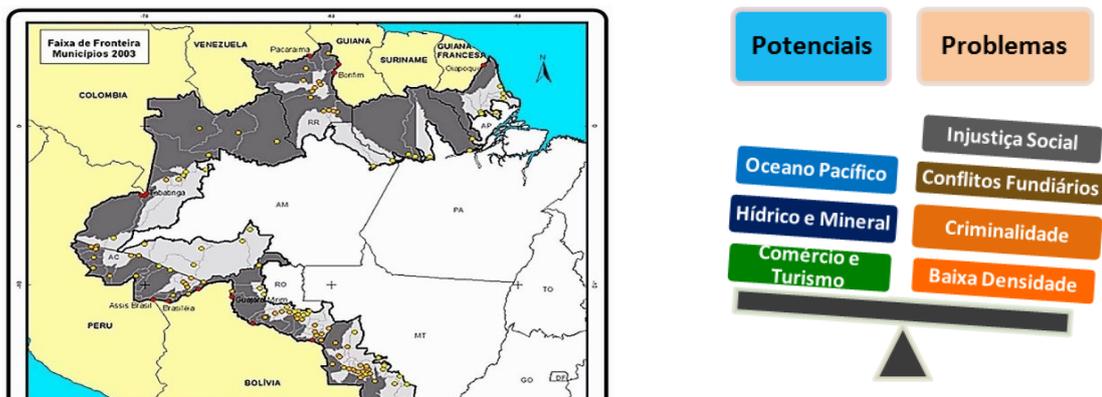
12. Por estar situada no lado oposto àquele onde se iniciou a ocupação do território brasileiro – a costa do Atlântico, em cuja linha ou proximidades desenvolveram-se os principais conglomerados urbanos e aparelhos produtivos do país, a faixa de fronteira é muito menos povoada e desenvolvida que a costa Leste, conquanto seja de vital importância para a defesa nacional, para a segurança pública e para a integração com os países vizinhos.

13. Dentre os problemas específicos da região pode-se destacar: a baixa densidade demográfica, a ocorrência de crimes transnacionais, a existência de conflitos fundiários, a injustiça social e a degradação do meio ambiente. Além disso, as populações locais estão permeadas por cidadãos de países vizinhos, com reflexos diretos nas áreas de segurança, saúde, educação, emprego e assistência social.

14. Por outro lado, a faixa de fronteira também tem diversas potencialidades a serem exploradas, como turismo, riquezas naturais, florestas, terras férteis, potencial hídrico e mineral, e se constitui em rota de comunicação comercial e social internacional e de acesso à costa oeste da América do Sul (Oceano Pacífico).

15. O desenho atual das políticas públicas destinadas ao fortalecimento da faixa de fronteira objetiva minimizar os problemas já diagnosticados e aproveitar oportunidades mapeadas nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança.

Figura 1 – Faixa de Fronteira, seus problemas, potenciais e áreas de intervenção governamental.





Fonte: Elaborado pelo TCU, alterado de Grupo Retis de Pesquisa/IGEO/UFRJ.

16. Apesar da inexistência de uma política nacional específica para a fronteira, o art. 4º da Constituição Federal, referente aos princípios que orientam as relações internacionais da República Federativa do Brasil, estabelece como prioridade a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

17. Nessa linha, o Decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, estabeleceu tratamento diferenciado para a faixa de fronteira, considerando o impacto previsível nesse território em decorrência de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.

18. Em 08/09/2010, criou-se, via Decreto, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional e formada por representantes de dezoito ministérios e de outras entidades federais, estaduais e municipais, a qual tem buscado, desde então, oferecer solução aos problemas gerados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas em execução naquela região.

19. No ano subsequente, já sob a gestão da presidente Dilma Rousseff, com a edição do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, coordenado pelos Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça, para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira.

20. Sendo esses os principais normativos que regem as políticas federais direcionadas à fronteira, sintetiza-se, adiante, o marco regulatório para a faixa, com diversas configurações ao longo da história.

Figura 2 - Histórico do arcabouço normativo específico para a faixa de fronteira



Fonte: Elaborado pelo TCU.

21. A despeito de ser uma região estratégica, os resultados obtidos ainda são modestos e o montante de recursos aplicados pelo governo federal especificamente para essa área, além de baixa materialidade, tem identificação complexa, se não inviável, na forma como está configurado no PPA em vigor.

22. Os beneficiários do atual conjunto de políticas públicas dirigidas à fronteira não são apenas os cidadãos brasileiros habitantes daquela região, mas também a população estrangeira que lá vive, relaciona-se e acaba por consumir serviços como educação, saúde, infraestrutura etc.

23. Os impactos dessas políticas se refletem no interior do País, visto que problemas na área de segurança e defesa, como o tráfico de pessoas, mercadorias, drogas e armas, combinados com a degradação social, fundiária e ambiental nessa região, comprometem o desenvolvimento do Estado Brasileiro como um todo.

3. A construção e formalização de uma estrutura supraorganizacional responsável pelo monitoramento e avaliação da execução da política contribuiria para aperfeiçoar o seu gerenciamento em prol do alcance dos objetivos

24. Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental (Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, subitem 3.1.6).

25. Verifica-se que o modelo de monitoramento e avaliação aplicado na fronteira pelos agentes executores da política pública não fornece dados com a suficiência, correlação e interconexão requeridas para subsidiar o gerenciamento das ações integradas colocadas em prática, de forma a evidenciar, com a devida transparência, os sucessos e falhas ocorridos, requisitos imprescindíveis às tomadas de decisões que guiarão os rumos da política.

26. Instados a detalhar a estrutura utilizada para o monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas para o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF (política de segurança), os representantes dos órgãos referenciados adiante se pronunciaram, cada qual, com seu próprio entendimento acerca do assunto.

27. O Ministério da Defesa encaminhou, via Controle Interno, o Memorando Nº 197/SC3-3/SC3/CHOC/EMCFA-MD, de 15 de agosto de 2014, oriundo da Chefia de Operações Conjuntas do Estado-Maior das Forças Armadas, no qual expôs que a estrutura utilizada na área de operação, no âmbito daquele Ministério, é a seguinte: Um Comando de Operações constituído pelo Comando da Área de Operações e pelo Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro – COMDABRA; Meios do Comando Militar das Áreas de Operações ativadas e, além destes, o Centro de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa e o Centro de Coordenação de Operações, que funciona nas próprias Áreas de Operações, também avaliam e monitoram as ações desenvolvidas.

28. Por sua vez, o Ministério da Fazenda, representado pela Chefe de Gabinete do Secretário-Executivo da pasta, por intermédio do Ofício nº 10.652/2014/SE-MF, de 4 de setembro de 2014, informou que a participação daquela pasta no PEF se restringe ao âmbito da Receita Federal do Brasil - RFB.

29. Na Nota Audit/Diaex nº 41, de 21 de agosto de 2014, o setor de controle interno da RFB relatou que o órgão possui a seguinte estrutura para monitoramento das atividades de vigilância e repressão: a DIREP/COANA - Divisão de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho, que atua na supervisão e monitoramento em âmbito nacional; as DIREP/SRRF - Divisões de Repressão ao Contrabando e Descaminho, localizadas em cada uma das dez Regiões Fiscais e responsáveis pelo gerenciamento dessas atividades em nível regional; os NUREP/SRRF - Núcleos Operacionais de Repressão ao Contrabando e Descaminho, a quem

*cabe a gerência dessas atividades em nível sub-regional, em número de quatro, localizados em Goiânia, Campo Grande/MS, Manaus e Santa Maria.*

30. *Por intermédio do Ofício nº 135/2014/SE/MJ, de 15 de agosto de 2014, o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça registrou serem envidados esforços em diferentes níveis e âmbitos: a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP realiza visitas técnicas e eventos, a fim de acompanhar o recebimento e emprego dos bens doados e/ou conveniados no âmbito do PEF, assim como a execução das ações pactuadas com os entes federados. Outra ação de acompanhamento do Plano se insere no monitoramento da agenda estratégica do Ministério da Justiça, por meio de reuniões entre o Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva e Dirigentes Máximos das Unidades, realizadas com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas acordadas. Além disso, citou o monitoramento do Plano Plurianual - PPA, realizado pela Coordenação-Geral de Planejamento Setorial – CGPLAN.*

31. *A seu turno, o Departamento de Polícia Federal, por intermédio do Ofício nº 1439/2014-GAB/DPF, de 15/08/2014, anunciou que o monitoramento de suas atividades operacionais na região de fronteira é realizado pela Diretoria Executiva – DIREX/DPF e pela Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado – DICOR/DPF, conforme as competências e atividades desempenhadas, e que o monitoramento do PPA, no âmbito do DPF, é realizado pela Diretoria de Administração Logística Policial, com o apoio da Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização – CPLAM/DLOG/DPF e da Coordenação de Orçamento e Finanças e Contabilidade – COF/DPLOG/DPF. Relatou, ainda, a existência de monitoramento das ações do DPF por parte do Ministério da Justiça, por meio de reuniões, ajustes estratégicos e identificação de pontos sensíveis, que resultam no estabelecimento de diretrizes que orientam as ações do DPF.*

32. *Servindo-se do Ofício nº 183/2014 – CGA, de 14/8/2014, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal reportou que, com vistas a alinhar o planejamento estratégico do órgão com as metas do PPA, encarregou seu Escritório de Projetos Estratégicos – EPE de fomentar a construção, desenvolvimento e acompanhamento de projetos para o gerenciamento das demandas da PRF, bem como de monitorar e avaliar as suas ações voltadas ao PEF. Acrescentou que adota como prática constante o alinhamento de informações entre as áreas que atuam, direta ou indiretamente, no PEF.*

33. *Por fim, a Diretora do Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Senasp, via memorando nº 1522/2014/DEPRO/SENASP/MJ, de 15/08/2014, assegurou que, por ser prioritário no contexto do PEF, o Programa Enafron - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras recebe acompanhamento e monitoramento sistemáticos das ações pactuadas pelo Ministério da Justiça, o que se dá por meio de reuniões, ajustes estratégicos e identificação de pontos sensíveis. Relatou que, em consonância com o mapeamento estratégico, contratou o Instituto de Desenvolvimento Gerencial – INDG para arquitetar um modelo de gestão para resultados, o que resultou na confecção e implantação de um sistema de monitoramento do Programa que permite o acompanhamento sistemático da sua implementação e resultados, de acordo com as ações a serem desenvolvidas. Acrescentou que o acompanhamento sistêmico das ações pactuadas entre a Senasp e os Estados de fronteira, a exemplo do nível de execução dos convênios celebrados, é realizado nos Encontros Temáticos do Enafron.*

34. *De antemão, vale lembrar que, para a adequada implementação desses processos de acompanhamento, pressupõe-se que estejam definidas tanto a estratégia da política como as diretrizes para o monitoramento e avaliação da execução dessa estratégia.*

35. *E, como já assinalado no Relatório da 1ª Etapa deste trabalho (TC 014.387/2014-0), não foi localizado um normativo vigente que explicita as prioridades, objetivos e metas a serem*

alcançados pelo conjunto de políticas federais que são executadas pelos órgãos integrantes do Plano Estratégico de Fronteiras - PEF e membros da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF.

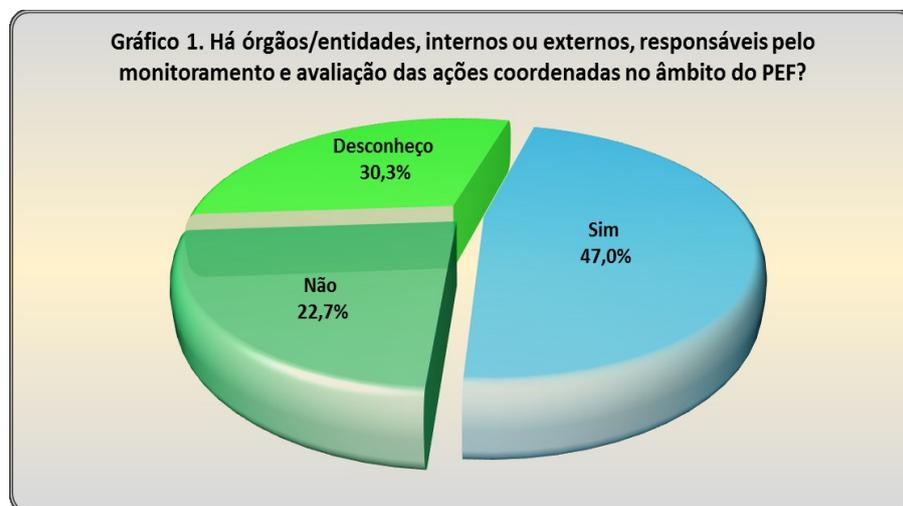
36. Aliás, diante dos esclarecimentos acima fornecidos pelos Ministérios e órgãos, cabe reiterar que o modelo de monitoramento de metas e iniciativas do PPA não supre as necessidades de monitoramento e avaliação de uma complexa política pública – ou de um conjunto de políticas.

37. De forma geral, o conjunto de indicadores, objetivos e metas apresentados em cada programa temático do PPA não é suficiente para exprimir a intervenção governamental no setor correspondente. Ao contrário, em regra, o programa temático inclui um recorte sucinto desses elementos, não suprimindo as necessidades de orientação da gestão e de transparência para a sociedade.

38. Tampouco os dados monitorados no seio de cada instituição refletem o desempenho integrado dos órgãos no Plano, nem mesmo aqueles do modelo ilustrado pelas Forças Armadas, uma vez que mensuram tão-somente uma das ações componentes do PEF, a Operação Ágata.

39. Relativamente aos questionários aplicados, observa-se que trazem conclusões complementares, as quais, em síntese, demonstram que não há avaliações formais, sistemáticas e periódicas sobre o desempenho integrado dos órgãos governamentais na área de fronteira.

40. Com efeito, quando foram indagados se haveria órgãos, internos ou externos, responsáveis pelos procedimentos de monitoramento e avaliação das ações coordenadas no âmbito do PEF, 53% dos respondentes disseram que não há ou que desconhecem sua existência, sendo que os demais, quando instados a descrever quais seriam, referiram-se aos procedimentos de suas próprias instituições e não da política de segurança que se implementa.



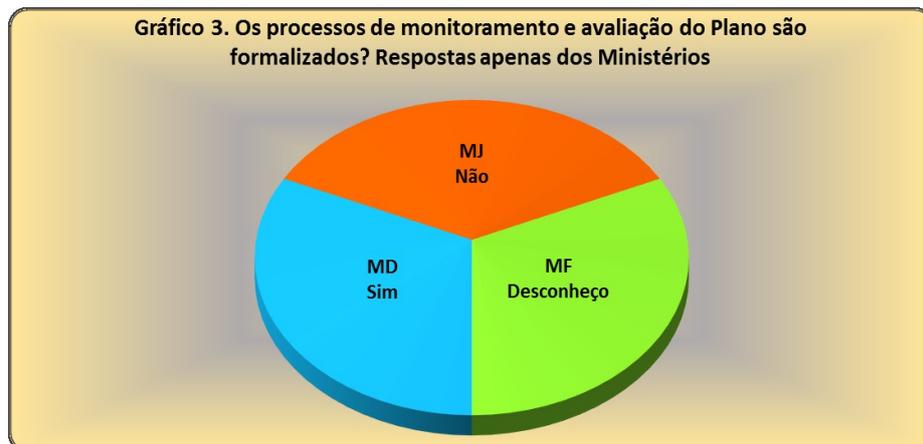
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

41. À pergunta sobre a formalização dos processos de monitoramento e avaliação do Plano, as respostas do conjunto de órgãos entrevistados foram predominantemente afirmativas, como ilustrado a seguir.



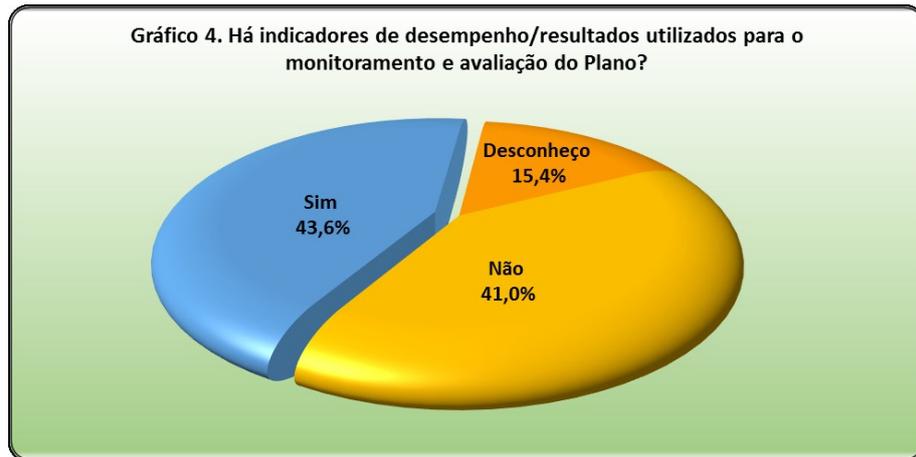
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

42. Entretanto, quando consideradas somente as respostas das mais altas instâncias, os Ministérios coordenadores do PEF, tem-se a situação emblemática estampada a seguir: as respostas dos Ministérios da Defesa, da Justiça e da Fazenda respectivamente, foram ‘Sim’, ‘Não’ e ‘Desconheço’, o que deixa transparecer que cada Ministério focaliza o Plano somente segundo sua própria ótica, em detrimento da visão integrada que seria de se esperar dos seus Coordenadores.



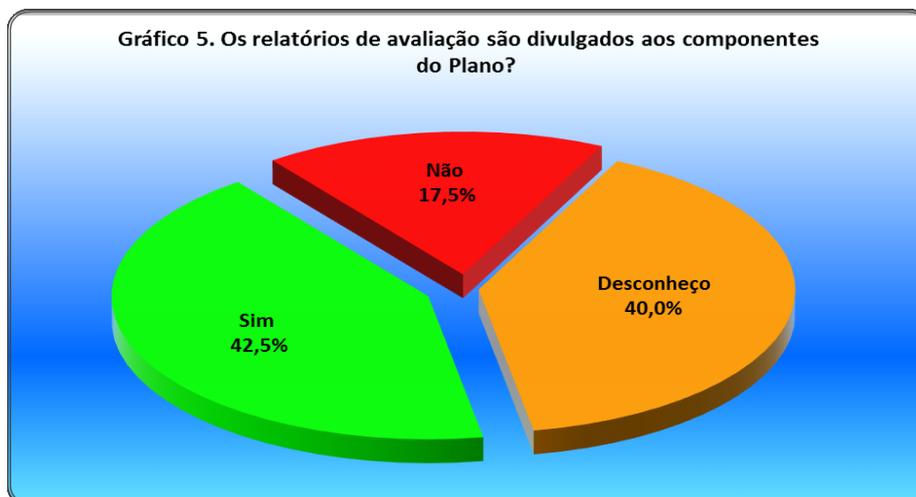
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

43. Já em relação à existência de indicadores de desempenho/resultados utilizados para o monitoramento e avaliação do PEF, surpreende que mais de 50% dos respondentes afirmem não haver ou desconhecerem sua existência, com destaque para o fato de que entre estes últimos está o Ministério da Fazenda, um dos coordenadores da política de segurança na fronteira.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

44. *E são coerentes com tais percepções os resultados extraídos da questão que interrogou se os relatórios de avaliação são divulgados aos componentes do PEF, senão vejamos:*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

45. *No que tange à política de desenvolvimento e integração da região, as ações governamentais devem ser definidas e implementadas pelo conjunto de órgãos e entidades partícipes da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, conforme já explanado nos relatórios das etapas anteriores (TC-014.387/2014-0 e TC-009.062/2015-7).*

46. *Contudo, tanto pela ausência de um plano nacional específico para a fronteira, no qual contivessem explícitos, dentre outros elementos, as prioridades, objetivos e metas a serem alcançados, como pela reduzida disponibilidade orçamentária e financeira destinada a esses projetos e atividades, que, por si só, inviabiliza a concretização das ações necessárias para a promoção do desenvolvimento e integração daquela área, não existem, ainda, os requisitos básicos para se promover o acompanhamento e aferição de resultados dessa política.*

47. *Em verdade, deveria haver um sistema de monitoramento e avaliação capaz de produzir/contratar estudos governamentais com uma abordagem integrada dos problemas da fronteira e sua evolução, além de avaliações sobre os programas em curso e os resultados obtidos.*

48. *Vale reforçar que o monitoramento do PPA, concentrado exclusivamente no cumprimento de metas prioritárias, não substitui os processos avaliativos, necessários para o*

*aprendizado e o 'accountability' de desempenho, nem mesmo os processos de acompanhamento da implementação no nível tático-operacional.*

49. *Como causas para a situação que ora se apresenta pode-se citar a própria deficiência de articulação entre os órgãos coordenadores da política e, por óbvio, a ausência de um referencial estratégico da política formulado de maneira compartilhada.*

50. *Outro componente a ser considerado é a ausência de uma estrutura supraorganizacional responsável por um processo contínuo de monitoramento que envolva a coleta de informações sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que sejam relevantes para a implementação da política, além da verificação e avaliação dos resultados, segundo a programação realizada.*

51. *Os efeitos desse quadro são vários: a falta de subsídios para planejamento, execução, supervisão e revisão das iniciativas a serem avaliadas com relação à política aplicada; o comprometimento do desdobramento de resultados em ações e processos que se submetam a regimes de monitoramento e avaliação; a aferição dos resultados da política em função de indicadores que não refletem a atuação conjunta, mas tão-somente os desempenhos individuais de cada instituição, e a impossibilidade de descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos da realidade das iniciativas governamentais da política que se aplica.*

52. *Diante desse cenário, seria apropriado recomendar aos coordenadores da política de fronteira (Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça, pelo PEF, e Ministério da Integração Nacional, à frente da CDIF), que promovam maior interação, com o propósito de discutirem a formatação de um modelo de monitoramento e avaliação da política, constituído por processos, procedimentos e meios suficientes (recursos financeiros, pessoas, estrutura etc.), de maneira a se obterem dados confiáveis e relevantes capazes de darem suporte aos relatórios de desempenho da política e à aferição dos resultados esperados.*

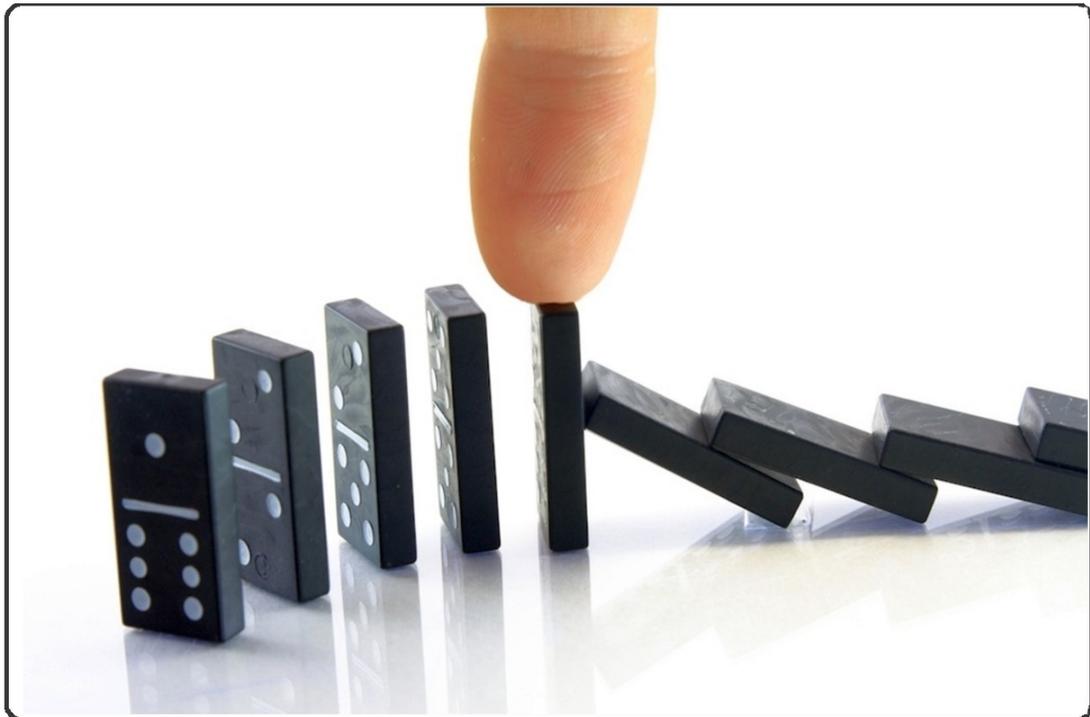
53. *Espera-se que a adoção dessas providências tenha como resultado a disponibilização de informações suficientes aos gestores e tomadores de decisão para planejamento, execução, supervisão e revisão das iniciativas avaliadas e, suplementarmente, possibilite o processamento de dados, estatísticas, tendências e desvios para que se possa efetuar a devida análise gerencial.*

4. *Um modelo de gestão de riscos associado aos objetivos delineados para a zona de fronteira poderia gerar mecanismos de resposta apropriados para ampliar a probabilidade de êxito das ações governamentais na região.*

54. *A consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los. A avaliação de riscos permitirá comunicar sobre qualquer risco significativo para a implementação da política. (Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, subitem 3.1.7).*

55. *Risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar o alcance de um objetivo. Esse evento pode ser positivo (oportunidade), negativo (ameaça), ou um misto de ambos.*

Figura 3 – Gerenciamento de Riscos



Fonte: [www.melhoresbrokers.com.br](http://www.melhoresbrokers.com.br)

56. *Gestão de riscos em políticas públicas é um processo contínuo executado pela alta administração, gestores e funcionários, que permeia todos os níveis do(s) órgão(s)/entidade(s) executores da política e tem por objetivo identificar, avaliar e gerenciar a ocorrência de eventos que possam interferir nos resultados das políticas, com vistas a extrair o máximo benefício das oportunidades e evitar ou reduzir ao mínimo os prejuízos causados pelos eventos negativos e, assim, concorrer para que os objetivos sejam atingidos.*

57. *Além de contínuo, esse processo precisa ser dinâmico, pois necessita ser ajustado para se adequar às transformações que ocorram na realidade que se pretende mudar, na própria organização e em seus objetivos e disponibilidades, para assegurar que as informações analisadas continuem relevantes.*

58. *Por proporcionar aos responsáveis pela política melhores condições para que possam reagir tempestivamente a fatos que possam comprometer ou alavancar o seu sucesso, o gerenciamento dos riscos aumenta a probabilidade de que os resultados esperados sejam alcançados de forma consistente.*

59. *Para tanto, é necessário que seja desenvolvido e implantado um processo formal de gestão de riscos, com o estabelecimento de uma estrutura própria, na qual sejam definidos papéis e responsabilidades, diretrizes, objetivos, critérios de classificação de riscos, níveis de tolerância, ambiente de controle, controles internos, atividades de controle, informação, comunicação e monitoramento, além de um plano de contingência para assegurar a continuidade das ações das quais a organização não pode prescindir na eventualidade da ocorrência de eventos críticos.*

60. *Aqui se faz necessário esclarecer que ‘ambiente de controle, controles internos e atividades de controle’ acima referidos não devem ser confundidos com os órgãos de controle interno da administração pública federal, definidos nos arts. 70, caput, e 74, caput e § 1º, da Constituição Federal.*

61. *A palavra controle significa atuação em um processo para que seus resultados se mantenham dentro dos limites de uma situação desejada. No contexto de gestão de riscos em políticas públicas, é o conjunto de ações voltadas a limitar o grau de incerteza quanto às consequências que eventos futuros possam ter nos resultados da política. Logo, quanto mais eficiente for o controle, menores serão os riscos.*

62. *Por ambiente de controle – também conhecido como controle interno – entende-se a estrutura, disseminada em todos os níveis do(s) órgão(s)/entidade(s) envolvidos, criada para identificar os riscos relacionados à política, classifica-los conforme seu potencial de impacto, definir, aprovar e implementar planos de ação a serem adotados pelas instâncias internas de governança, bem como gerenciar os riscos detectados, com o propósito de zelar pela aplicação efetiva e tempestiva das medidas para enfrentamento dos riscos e, desse modo, contribuir para o alcance dos objetivos.*

63. *Ao conjunto de procedimentos previstos e realizados no âmbito do ambiente de controle denomina-se atividades de controle. Sua execução vale-se de todos os meios e dados disponíveis, incluindo os controles internos, que a IN-TCU 63/2010 descreve como ‘conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados’.*

64. *Já os órgãos de controle interno – também usualmente conhecidos como controle interno – são definidos na IN-TCU 63/2010 como ‘unidades administrativas, integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidas, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal’.*

65. *Aqui fica clara a distinção entre os conceitos: os órgãos de controle interno fazem parte do ambiente de controle – ou controle interno – e desempenham importante papel neste, entre outras razões, por avaliarem a consistência e qualidade dos controles internos, que se destinam a gerenciar riscos de toda natureza, inclusive aqueles relacionados ao descumprimento das leis, diretrizes e normas internas.*

66. *No que diz respeito à política pública aplicada à fronteira, constatou-se que não foi implantado um sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais na zona de fronteira.*

67. *Em consulta à legislação pertinente, não foi possível encontrar nenhuma previsão para gerenciamento de riscos da política pública, quer no PEF, quer na CDIF.*

68. *As respostas dos órgãos federais pesquisados aos ofícios de solicitação e questionários, notadamente a afirmativa categórica do Ministério da Integração Nacional, evidenciam que não existem estrutura, responsáveis e mecanismos para gestão de riscos na política de desenvolvimento e integração da fronteira.*

69. *E, dentre os dez Núcleos Estaduais de Fronteira, apenas três declararam existir uma estrutura formal para tratamento de riscos e, destes, somente um afirmou que há mecanismos de gestão de riscos formalmente estabelecidos, mas todos desconhecem se existe um plano de continuidade de negócios, se o modelo de riscos foi aprovado e publicado, a quem se subordina a unidade de gestão de riscos etc. O conjunto das respostas permite concluir-se que se existe algum gerenciamento de riscos, este ainda é incipiente.*

70. *Em resposta ao ofício de solicitação, no Memorando nº 197/SC3-3/SC3/CHOC /EMCFA-MD, de 15/08/2014, o Ministério da Defesa informou que o gerenciamento de riscos praticado pelas Forças Armadas e agentes públicos envolvidos na Operação Ágata consiste na*

*emissão de diretrizes visando a minimização de riscos previstos no Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas ÁGATA (PEECFA ÁGATA) e nos planos para cada nível de execução, acompanhada de monitoramento e fiscalização das ações realizadas.*

71. *O Ministério da Justiça, por intermédio do ofício 135/2014/SE/MJ, de 15/08/2014, respondeu, em suma, que seus procedimentos quanto a planos de resposta e de redução de riscos se resumem ao monitoramento e avaliação das ações da agenda estratégica daquele Ministério.*

72. *Utilizando-se do memorando 1522/2014/DEPRO/SENASP/MJ, de 15/08/2014, a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp anunciou que o sistema que implantou para monitoramento do Programa Enafron, engloba também um sistema de controle de riscos, que detalha o projeto, descrição, causa, contramedida, responsável, prazo e situação, conforme tabela que anexou ao expediente.*

73. *O Departamento de Polícia Federal, por meio do ofício 1439/2014-GAB/DPF, de 15/08/2014, asseverou que a avaliação do órgão quanto a riscos, embora constante, é realizada informalmente e de maneira assistemática, mas ressaltou que há estudos em desenvolvimento para implementação de doutrina específica e padronizada para o gerenciamento de riscos pelo DPF.*

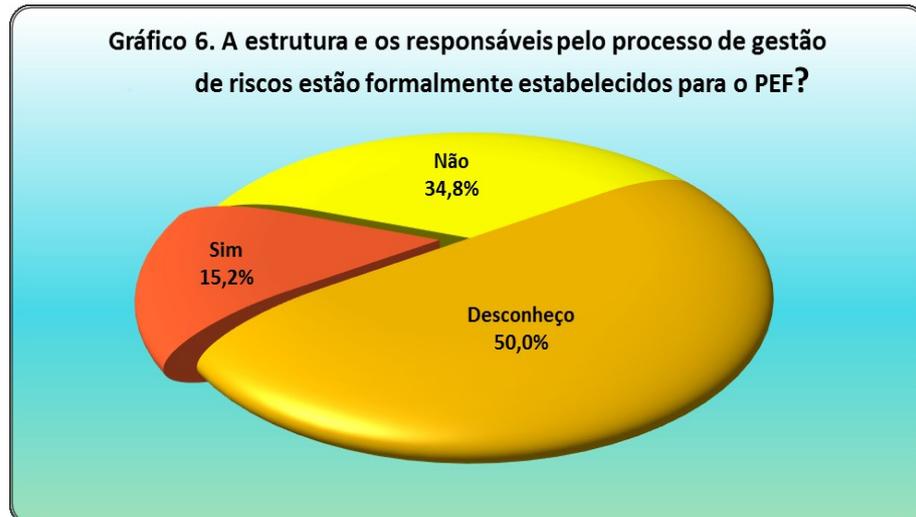
74. *Já o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, no ofício 183/2014-CGA, de 14/08/2014, comunicou ter implantado no âmbito do Departamento o Escritório de Projetos Estratégicos – EPE, que opera com uma metodologia fortemente voltada para a gestão de projetos, especialmente os prioritários, e está capacitado a trabalhar com os processos que tratam do planejamento, identificação, análises qualitativa e quantitativa, respostas, monitoramento e controle de riscos.*

75. *Por fim, mediante a Nota RFB/Audit/Diaex nº 41, de 21/08/2014, a Receita Federal do Brasil, que representa o Ministério da Fazenda no PEF, informou que, embora realize rotineiramente o gerenciamento de riscos na seleção dos pontos da faixa de fronteira e das atividades a serem executadas, não possui um sistema de gerenciamento de riscos específico para o PEF.*

76. *Nas respostas dadas aos questionários, observa-se que, enquanto o Ministério da Defesa alega existir uma estrutura de gerenciamento de riscos para o PEF, os outros dois coordenadores do Plano, que, forçosamente, precisariam ter conhecimento dela, afirmam o contrário.*

77. *A explicação para essa divergência entre o Ministério da Defesa e demais órgãos é que este não baseou suas respostas na execução do Plano Estratégico de Fronteiras, mas unicamente na sua condução da Operação Ágata, para a qual aplica sua metodologia interna de tratamento de riscos.*

78. *O conjunto das respostas de todos os órgãos pesquisados à primeira questão referente à gestão de riscos - se há estrutura e responsáveis formalmente estabelecidos para o processo de gestão de riscos do PEF é bastante ilustrativo:*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

79. Tendo em conta a dificuldade de entendimento devida ao pouco conhecimento da gestão de riscos em algumas entidades, pode-se inferir que os 15,2% que responderam afirmativamente devam ter se equivocado ou entendido como gestão de riscos do PEF aquela adotada internamente pelos órgãos que representam.

80. Dessa forma, fica manifesto que, ainda que existam práticas internas em diferentes estágios nos órgãos com relação às suas ações individuais, não há uma estrutura formal de gerenciamento de riscos da política pública (supraorganizacional), a qual deveria ser de conhecimento de todos e ter definição formal de coordenação, responsáveis e mecanismos de identificação, avaliação, gestão, monitoramento, comunicação e de revisão dos riscos, bem como dos controles a eles aplicados.

81. Esta situação, cuja causa aparente seria a ausência de articulação entre os Coordenadores da Política para implantação e formalização do sistema de gestão de riscos, tem origem na inexistência de uma política estratégica governamental de divulgação, incentivo e padronização de práticas de governança no âmbito das organizações, programas e políticas públicas federais.

82. A ausência de uma estrutura formal de gerenciamento de riscos da política pública resulta na indefinição de procedimentos de identificação, avaliação e respostas de riscos, dando margem para que cada instituição envolvida na política utilize seu próprio método de gerenciar riscos, ainda que de modo informal.

83. Também compromete a capacidade de os coordenadores e gestores dos diversos níveis de administração tomarem medidas adequadas, efetivas e tempestivas na ocorrência de eventos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados, colocando em risco a credibilidade das ações governamentais voltadas para o fortalecimento da fronteira.

84. E a fronteira brasileira, pela extensão e características, precisa ser fortalecida nos aspectos de desenvolvimento, integração e segurança, que se entrelaçam e causam efeitos reflexos entre si. Maior desenvolvimento da região aumentará a integração e se refletirá na segurança, assim como maior integração promoverá mais desenvolvimento e facilitará a manutenção da segurança e, por fim, maior segurança será um atrativo para o desenvolvimento e um incentivo para a integração.

85. Atendo-se unicamente ao aspecto Segurança, que é o que importa em maior impacto direto no restante do país e mais provoca comoção social, principalmente pelo contínuo

*aumento da violência relacionada ao tráfico de drogas, armas e munições, a vulnerabilidade ora verificada na fronteira é incompatível com os prementes anseios da sociedade brasileira.*

86. *No que se refere à entrada no país, é essencial para a paz social, para a arrecadação de impostos, para a saúde pública e para a manutenção da competitividade da indústria e do agronegócio brasileiros que nessa tão vasta e permeável linha de fronteira o Poder Público consiga impedir a entrada de drogas, armas e munições ilegais, de contrabando de toda natureza, de imigrantes que venham fazer trabalho escravo ou possam ser vetores de doenças contagiosas, de animais, vegetais e produtos deles derivados que possam introduzir pragas e doenças na agropecuária nacional etc.*

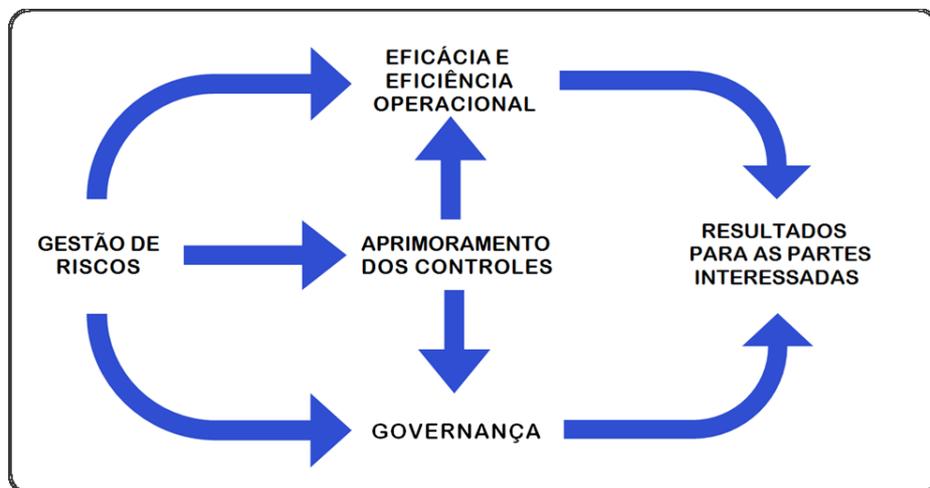
87. *No sentido inverso, é também indispensável coibir a saída ilegal de sementes, mudas ou espécies animais desenvolvidas no país, produtos minerais estratégicos, espécies animais e vegetais ameaçadas, veículos roubados, pessoas escravizadas, valores de origem ilícita, entre outros.*

88. *E, ainda que não haja histórico recente de conflitos militares com países vizinhos, é fundamental garantir a soberania nacional.*

89. *Como visto, bastam algumas das muitas facetas relacionadas à Segurança da fronteira para mais que justificar a necessidade imperiosa de se fortalecer a atuação governamental na região e reduzir a sua vulnerabilidade.*

90. *Percebe-se, então, ser particularmente importante recomendar a adoção da gestão de riscos nas políticas públicas voltadas à fronteira, pois isso reverte em melhor governança e, na medida em que se der o aprimoramento dos controles, em diminuição das incertezas e aumento da eficiência, da eficácia e da possibilidade de sucesso dessas políticas, traduzindo-se em melhores resultados para a sociedade e partes interessadas.*

Figura 4 – Por que fazer Gestão de Riscos?



Fonte: Elaborado pelo TCU

91. *Por outro lado, a implantação de um processo de gestão de riscos supraorganizacional para essas políticas, até pelo seu ineditismo, é um desafio que requer um grande esforço de modelagem, sistematização, aprendizagem, conscientização, cooperação e, principalmente, superação de barreiras culturais e institucionais dos órgãos participantes.*

92. *Contudo, trata-se de situação em que o retorno justifica o investimento: ao reduzir-se o impacto das incertezas que pairam sobre essas políticas, aumentam-se em muito suas possibilidades de sucesso.*

93. Diante disso, convém recomendar aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras – PEF e da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Fronteira - CDIF que tomem providências junto aos órgãos participantes para que sejam desenvolvidos instrumentos supraorganizacionais de gerenciamento de riscos da política que se implementa, suficientes para se garantir continuamente a identificação, a avaliação, a comunicação, o tratamento e o monitoramento dos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados.

94. Espera-se que a implantação de um sistema de gestão de riscos para essa política permita minimizar, senão evitar, a ocorrência de falhas com potencial para prejudicar a imagem e a sustentabilidade das ações governamentais na região.

95. Pretende-se, também, que a adoção dessas medidas contribua para o fortalecimento e o aumento da efetividade da política pública, proporcionados por uma melhor gestão das reações a eventos que constituam ameaças ou oportunidades.

5. A instituição de um conjunto de mecanismos e procedimentos formais que consolidem informações referentes às ações da política de fronteira para a promoção do ‘accountability’ contribui para a aprendizagem e direção da governança.

96. ‘Accountability’ envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação (Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, subitem 3.1.8).

Figura 5 – Dimensões do Accountability



Fonte: Elaborado pelo TCU

97. Ocorre que os mecanismos e instrumentos utilizados para se promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas à fronteira não asseguram a transparência necessária para uniformizar a estratégia de atuação das instituições envolvidas,

*para garantir a responsabilização e melhoria do desempenho, e nem, tampouco, para inteirar a sociedade acerca dos objetivos estabelecidos e dos resultados alcançados.*

98. *Nos moldes atuais, as diretrizes recebidas da alta administração, que no caso da política de segurança é compartilhada por três ministérios, são fragmentadas e mal compreendidas pelos níveis intermediários e locais de cada órgão partícipe, fato que induz a percepções distintas e até conflitantes em relação à política que se implementa.*

99. *Essa condição inviabiliza aos coordenadores da política exercerem até mesmo a desejável supervisão e controle para o estabelecimento de responsabilidades e imposição de medidas corretivas e, ainda, das necessárias para o aperfeiçoamento da política.*

100. *Há, também, impacto direto no controle social, na medida em que não se concede aos setores representativos da sociedade o devido acesso às informações sobre as ações do governo, para que se torne possível a contribuição ativa dos cidadãos no processo de decisão e melhoria do funcionamento do Estado.*

101. *A propósito dessa questão, vale lembrar que Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011) dispõe sobre a obrigação do Estado de responder às demandas por informação da sociedade e prevê novas obrigações de transparência para os órgãos e entidades públicas, tais como as relativas aos chamados dados governamentais abertos.*

102. *O art. 8º da referida Lei estabelece o dever dos órgãos em promover, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas e custodiadas em local de fácil acesso, além de apresentar os requisitos da divulgação em sítios oficiais da internet.*

103. *Destaca-se, ainda, a Instrução Normativa SLTI/MP 4, de 18 de abril de 2012, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, que instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda), que é 'uma política para garantir e facilitar o acesso pelos cidadãos, pela sociedade e, em especial, pelas diversas instâncias do setor público aos dados e informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Executivo Federal'.*

104. *Em relação à legislação relativa ao governo aberto, o Decreto s/n de 15 de setembro de 2011 instituiu o plano de ação nacional sobre governo aberto, que se destina a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública.*

105. *Todos esses normativos constituem instrumentos importantes no sentido de permitir e impor a realização de ações na direção da transparência e da abertura das informações governamentais.*

106. *A disponibilização dos dados públicos promove o aperfeiçoamento da participação social e o fortalecimento da capacidade de intervenção do cidadão, por meio da melhoria da qualidade dos dados governamentais divulgados, que se traduzem em maior compreensão e fiscalização das ações governamentais e do processo de elaboração e condução das políticas públicas.*

107. *Não há, todavia, nos canais oficiais das instituições envolvidas na política pública que se aplica à fronteira, dados específicos que abranjam desde indicadores da política, orçamentos e execução contábil, na granularidade e linguagem que permitam ao cidadão incorporar tais informações no seu cotidiano, de forma a se concretizar a participação social como auxiliar no controle e boa gestão dos recursos públicos.*

108. *Com efeito, a página da internet da Vice-Presidência da República apresentou, em 2012, um balanço das ações do PEF, no qual informou resultados numéricos consolidados das seis operações Ágata até então ocorridas e, separadamente, os resultados numéricos da*

*operação Sentinela, no período entre junho de 2011 e novembro de 2012 e seu comparativo com o período de janeiro de 2010 a maio de 2011. Não houve divulgação de metas ou de outros indicadores relacionados aos efeitos dessas ações, tais como variações nos índices de crimes no país ligados a drogas e armas originados da fronteira. Nos anos seguintes, a divulgação limitou-se à realização das operações Ágata e de atos ou falas do Vice-Presidente a elas relacionados.*

109. *Por parte do Ministério da Defesa não há sequer menção ao PEF em sua página principal. Na página intitulada 'Exercícios e Operações', há acesso ao título 'Proteção das fronteiras', em cuja página vê-se uma sumaríssima referência ao PEF, a informação de ser este formado pelas operações Sentinela e Ágata, sucintas descrições destas operações e do Sisfron e atalhos para a página principal do Ministério da Justiça e para a da Operação Ágata. Nesta, há uma exígua descrição da natureza da operação e a relação dos principais órgãos participantes. Não foram encontradas outras informações sobre o PEF neste canal institucional e outras informações sobre a operação Ágata só podem ser encontradas na imprensa em geral, com destaque para a agência privada de notícias Defesanet (defesanet.com.br).*

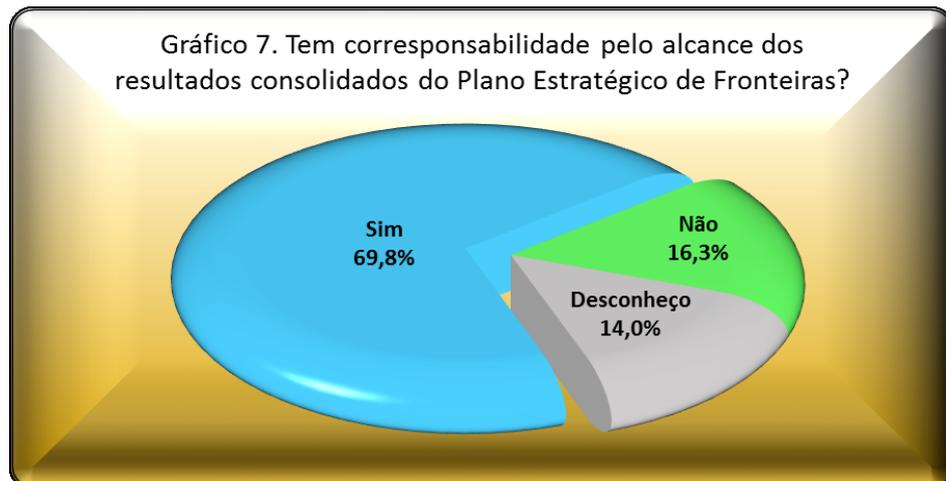
110. *O Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal não apresentam em suas páginas eletrônicas nenhum título relativo ao Plano Estratégico de Fronteiras, ou mesmo à Operação Sentinela. Também não se encontrou nada sobre esses títulos na pesquisa disponibilizada ao conteúdo do endereço eletrônico do DPF. Na página eletrônica do DPRF, a mesma pesquisa retornou, para o PEF, somente atalhos para relatórios de gestão e, para a Operação Sentinela, apenas atalhos para notícias sobre ações e apreensões.*

111. *Já a página eletrônica da Receita Federal do Brasil oferece, sob o título 'Operação Fronteira Blindada', 'Notícias sobre a ação permanente da Receita Federal no combate ao contrabando, descaminho e pirataria, inserida no Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal', nas quais divulga apreensões realizadas por servidores da RFB em todo o país, incluindo as realizadas em portos, aeroportos e serviços de entrega de encomendas. Assim, as informações veiculadas são exclusivamente sobre ações da RFB, não necessariamente vinculadas à fronteira.*

112. *No tocante à política de desenvolvimento e integração da região, há o Blog da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, que possui uma vasta gama de dados, informações e notícias sobre ações governamentais, mas também não apresenta elementos que caracterizem a prestação de contas da política, tampouco indicadores de desempenho e/ou resultados para o devido acompanhamento das atividades realizadas, haja vista as poucas iniciativas implementadas nessa área, em face, sobretudo, dos irrisórios dispêndios financeiros efetuados, fato que tem reforçado a concepção de posição secundária dessas ações de desenvolvimento e integração nas prioridades do Governo.*

113. *As respostas aos questionários apenas corroboram a percepção de que não há uma uniformidade de entendimento entre as agências partícipes, decorrente de falhas de comunicação e de transparência, acerca da responsabilidade pelo alcance dos resultados consolidados do Plano Estratégico de Fronteiras.*

114. *De fato, os números adiante revelam um percentual alto de atores que se sentem responsáveis ou corresponsáveis por essas funções, as quais parecem não estar suficientemente claras, ainda mais pelo conjunto de manifestações coletadas onde se evidencia a pulverização desse papel.*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

115. Também não servem ao propósito de prestação de contas da política as poucas referências extraídas dos Relatórios de Gestão de cada um dos órgãos envolvidos, porque tratam de atos de gestão próprios e contêm indicadores institucionais, sem caracterizar, contudo, o ‘accountability’ dos atos governamentais que objetivam mudar a realidade da região de fronteira.

116. Esse quadro indica que a política pública aplicada à fronteira não conta com um arcabouço de ‘accountability’ que contenha padrões desejados para transparência, comunicação e prestação de contas, com foco na melhoria do desempenho, na aprendizagem e na direção da governança.

117. Caberia aos responsáveis pela política a definição, em conjunto com os demais atores, definirem e formalizarem mecanismos e instrumentos capazes de produzirem documentos, possibilitar a manutenção de registros e garantir a divulgação de operações e resultados da política de maneira consolidada e sistemática.

118. Seria pertinente, assim, recomendar aos coordenadores do PEF e da CDIF, responsáveis pela política pública que se aplica na fronteira, que tomem providências, com vistas a instituir processo sistemático, formal e concomitante de prestação de contas sobre as ações, operações, metas estabelecidas e resultados alcançados conjuntamente, que contemple mecanismos de responsabilização e instâncias de supervisão capazes de impor a adoção de medidas corretivas e que divulgue todas essas informações à sociedade, de forma clara, ampla e periódica.

119. Tais medidas possibilitariam uma série de benefícios para a política, conforme se presume adiante:

- Melhor compreensão e execução das orientações provindas da alta administração, maior entrosamento entre os agentes executores da política e ampliação do compartilhamento de informações e recursos;
- Incremento nas condições para a coordenação da política exercer supervisão e controle capazes de estabelecer responsabilidades e impor a adoção de medidas corretivas e aperfeiçoamentos na política;
- Maior eficiência do monitoramento e avaliação, proporcionando melhor condução dos rumos da política pelo aprendizado;

- *Maior participação da sociedade nas decisões relativas à política e maior engajamento, tanto das partes interessadas na sua execução quanto dos atores envolvidos na sua implementação;*
- *Redução das incertezas da sociedade e dos agentes atuantes na política e fortalecimento da confiança na forma como os recursos são geridos;*
- *Demonstração à sociedade dos impactos esperados poderá trazer apoio popular e consequentemente político para a sustentação da política;*
- *Fortalecimento da política decorrente da maior sintonia entre seus objetivos e os interesses da sociedade; e*
- *Possibilidade de melhor controle social, pelo aumento da transparência.*

#### 6. Considerações finais.

120. *Ante o conteúdo destacado do Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário (itens 9.1, 9.8 e 9.10.2), resultado da apreciação do TC 014.387/2014-0 e Apenso TC 009.062/2015-7, que tratam, respectivamente, das duas primeiras etapas da auditoria que objetivou avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da fronteira, cabem considerações e esclarecimentos que repercutem nesta fase do trabalho.*

121. *Durante a Sessão Plenária em que se proferiu o referido Acórdão, ocorrida em 09/09/2015, houve discussão sobre a matéria entre os Ministros presentes, cujos trechos extraídos do áudio daquela sessão são transcritos adiante, com impactos sobre as recomendações no ‘decisum’.*

122. *O Ministro Benjamim Zymler fez as seguintes ponderações:*

*‘Sinto falta em alguns trabalhos de governança dos indicadores materiais que possam medir a influência da governança na questão substancial.*

*(...)*

*... é preciso estabelecer as relações de causa e efeito: se nós mexermos na governança, como isso vai impactar nos indicadores objetivos paramétricos...*

*(...)*

*...nós precisamos buscar de forma obsessiva nesses trabalhos de governança, nos Fiscos, os indicadores materiais que possam eventualmente comprovar a eficiência e evolução das nossas sugestões dos trabalhos de governança...’.*

123. *Na mesma linha de entendimento, o Ministro André Luiz de Carvalho assim complementa:*

*‘Eu acho que o Ministro Zymler foi muito objetivo quando disse que talvez a maior contribuição que o Tribunal possa dar é na questão de indicadores, de acompanhamento de indicadores, e, é nesse sentido que eu sugiro ao Relator, me apropriando das palavras do Ministro Zymler, se não seria o caso de, desde já, a gente colocar no item 9.1 e no 9.2 a parte final, colocando assim: ‘atentando para a necessidade de apresentar indicadores de desempenho claros e objetivos nos programas correspondentes’.*

124. *Por ocasião dessas intervenções, foi acrescido ao texto do subitem 9.1 do Acórdão nº 2.252/2015, a seguir indicado, a parte grifada:*

*‘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.'(grifou-se).*

125. *Nesse contexto, é preciso esclarecer, de antemão, que o presente trabalho foi guiado por um Referencial, elaborado por um grupo de auditores do TCU, cuja proposta é apresentar uma análise de políticas públicas baseado em fatores de governança, acompanhado de questões avaliativas.*

126. *No próprio documento, destaca-se que o enfoque da análise não se concentra de forma prioritária no desempenho da gestão das políticas públicas em si, tendo em vista que focaliza a qualidade dos fatores estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados, ao mesmo tempo em que fomenta a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos.*

127. *No texto, ainda se adverte que não se espera que os resultados de uma política pública sejam mensurados por meio da aplicação desse Referencial e que por meio dele se obtenha um juízo de valor sobre o alcance de objetivos de uma política pública. O Referencial possui a capacidade de orientar a identificação das estruturas de governança que dão suporte e embasamento para que os resultados de uma política pública sejam alcançados.*

128. *Destarte, não foram desenvolvidos neste trabalho quaisquer índices de governança que visem mensurar níveis classificação ou obter correlações com indicadores objetivos paramétricos, com o intuito de se relacionar com os dados específicos vinculados à região de fronteira, nas dimensões do desenvolvimento socioeconômico, da segurança pública e da integração com países vizinhos, e, ainda, de se confrontar com indicadores próprios da política aplicada naquela área, com a finalidade de se comprovar as relações de causa e efeito ligados aos problemas típicos originados naquele território, sem prejuízo de se avaliar, inclusive, o modelo de política adotada.*

129. *Por essa razão, não foram requisitados indicadores de desempenho e/ou de resultados, tendo a Equipe se limitado a, mediante solicitações de auditoria e aplicação de questionários, reunir junto aos atores envolvidos na política dados que sinalizem haver planos, objetivos, metas e os correspondentes monitoramentos para medir os esforços envidados e o sucesso alcançado.*

130. *Mas, independentemente do esclarecimento trazido, nos termos em que foi adicionado o texto no item 9.1 da decisão em análise, entende-se não haver prejuízo à implementação da recomendação, em vista do conteúdo descrito e de sua própria finalidade.*

131. *Outro ponto que merece consideração diz respeito ao item 9.8 da mesma decisão, o qual consigna determinação, oriunda de sugestão do Ministro Vital do Rego, dirigida somente à Casa Civil, para que encaminhe Plano de Ação que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 a 9.3 do Acórdão.*

132. *Acerca dessa medida, tendo em vista que a presente auditoria havia sido dividida em três etapas, para melhor organização e controle do conseqüente monitoramento das recomendações expedidas, foi firmada a estratégia, acordada com o corpo diretivo da Secex/MS, de se propor determinação naqueles termos, mas direcionada à Casa Civil e aos Ministérios Coordenadores do PEF e da CDIF, a ser lançada apenas no Acórdão resultante do julgamento da última etapa.*

133. Assim sendo, afigura-se apropriado expedir determinação à Casa Civil e aos Coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras – PEF (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda) e da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF (Ministério da Integração Nacional), para que enviem a esta Corte Plano de Ação, previamente discutido e acordado com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações que vierem a ser prolatadas nestes autos e daquelas contidas nos itens 9.1 a 9.7 do referido Acórdão.

134. Tendo em vista que a determinação acima sugerida engloba aquela proferida no item 9.8 do Acórdão, propõe-se que seja adotada em substituição a ela.

135. Por fim, faz-se necessário trazer a lume o subitem 9.10.2 do Acórdão nº 2.252/2015-TCU-Plenário, que contém determinação à Secex/MS para que insira no planejamento afeto à realização da terceira etapa deste trabalho a avaliação das políticas de controle migratório adotadas pelo Brasil.

136. No seu Voto, o Relator registrou ser fundamental que se avalie 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.

137. Ocorre, porém, que todos os dados desta auditoria foram coletados em campo, no ano de 2014, tanto em Brasília/DF como nos Estados fronteiriços, e no escopo do trabalho foram incluídas apenas as parcelas das políticas federais mais vinculadas aos principais problemas da faixa de fronteira, que são desenvolvimento, integração, defesa e segurança pública: Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Política Externa, Política Nacional de Defesa e Política Nacional de Segurança Pública.

138. Dada essa condição, o assunto está sendo tratado no âmbito da Segecex, em nível de Coordenações e em sintonia com o Gabinete do Relator, a fim de se definir e propor a ação de controle adequada e a Unidade Técnica responsável para realizar a avaliação concebida pelo Relator, já que se trata de um novo trabalho, com necessidade, inclusive, de levantamento próprio. Contudo, dada a relevância do tema e o tempo já decorrido desde a determinação, convém fixar prazo para o desenlace dessa questão.

## 7. Análise dos comentários dos Gestores.

139. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000 e revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, para apresentação de comentários que julgassem apropriados, versão preliminar deste Relatório de Auditoria aos Secretários-Executivos dos Ministérios da Justiça, da Fazenda e da Integração Nacional, ao Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, à Diretora-Geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, à Secretária Nacional de Segurança Pública, ao Secretário da Receita Federal do Brasil e à Secretária de Controle Interno do Ministério da Defesa por meio, respectivamente, dos Ofícios de números 0840 a 0848/2015-TCU/SECEX-MS.

140. O Ministério das Relações Exteriores, o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e a Secretaria Nacional de Segurança Pública tiveram ciência dos Ofícios (docs. 8 a 11), mas não se manifestaram.

141. *O Ministério da Fazenda e a Receita Federal do Brasil responderam não terem comentários a fazer com relação às informações apresentadas no relatório preliminar (docs. 22 e 23).*
142. *O Ministério da Justiça, por intermédio do Ofício nº 800/2015/SE-MJ, de 4/12/2015 (doc.21), apresentou as considerações que se resume adiante.*
143. *Acerca do componente 'Monitoramento e Avaliação', destacou que o Ministério vem aprimorando suas estratégias e ferramentas de planejamento, acompanhamento e monitoramento de políticas públicas, em especial por meio do plano estratégico para o quinquênio 2015 – 2019, formalmente instituído e aprovado pela Portaria nº 1.500, de 15 de setembro de 2015.*
144. *No que se refere à 'Gestão de Riscos e Controle Interno', informou estar prevista para o primeiro semestre de 2016 a implantação da estratégia de gestão de riscos do Ministério, providência considerada requisito para se estabelecer o processo de gestão de riscos supraorganizacional para as políticas de fronteira, a ser articulado com os demais órgãos que compõem o PEF e a CDIF.*
145. *Quanto aos mecanismos de 'Accountability', reconheceu a necessidade de avanços nos processos de contas à sociedade, com o estabelecimento de indicadores objetivos das políticas públicas desenvolvidas.*
146. *Informou que tanto a Senasp quanto o DPF não vislumbraram comentários a serem remetidos, porém o DPRF registrou que o Escritório de Projetos Estratégicos está incumbido de fomentar a construção, desenvolvimento e acompanhamento de projetos para o gerenciamento das demandas da PRF no que se refere ao monitoramento, avaliação e gerenciamento de riscos, no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras.*
147. *Ao final, destacou como imprescindíveis para o êxito do PEF as ações de sensibilização de todos os órgãos envolvidos para incrementar a articulação, a estrutura de liderança e a definição clara das competências e responsabilidades na condução do PEF, além das necessidades de recursos em tecnologia da informação e comunicação, adequação da força de trabalho e estímulo a pesquisa e produção de conhecimento.*
148. *O Ministério da Defesa, representado pelo Chefe do Gabinete do EMCFA, Gen Div Roberto Severo Ramos, via Controle Interno, informou que serão realizadas as coordenações necessárias com os Ministérios da Justiça e da Fazenda para debater os seguintes aspectos:*
- *Modelo de monitoramento e avaliação da política aplicada ao PEF;*
  - *Desenvolvimento de instrumentos supraorganizacionais de gerenciamento de riscos da política implementada; e*
  - *Instituição de processo sistemático, formal e concomitante de prestação de contas sobre as ações, operações, metas estabelecidas e resultados alcançados.*
149. *Por derradeiro, o Ministério da Integração Nacional encaminhou a Nota Técnica nº 16/SDR/DPR/CGMR, de 10 de dezembro de 2015, aprovada pelo Secretário de Desenvolvimento Regional, nos termos adiante descritos.*
150. *De início, consignou que a visão do TCU os auxilia a visualizar o caminho a ser percorrido e confirma o diagnóstico e entendimentos que impulsionam as ações que vêm sendo objeto de atenção da SDR no momento atual, não obstante tenha explicitado algumas considerações sobre os desafios inerentes ao exercício da coordenação de uma comissão interministerial e interfederativa sem contar com o auxílio de um programa governamental capaz de prover estrutura, além de recursos humanos e financeiros necessários para o alcance dos objetivos propostos.*

151. *Afirmou considerar oportuna uma reestruturação da CDIF, bem como dos normativos que apoiam seu funcionamento.*
152. *Noticiou que estão sendo envidados esforços, no âmbito da SDR, para fortalecer a institucionalidade da CDIF, com a finalidade de torná-la mais objetiva na busca de maior clareza aos papéis e ações de seus membros, além de outras frentes para atender demandas e planos estaduais com vistas à criação de uma carteira de projetos prioritários para pautar e qualificar os debates com os núcleos de fronteira.*
153. *Registrou que, para reforçar a atuação do MI na faixa de fronteira, foram criados um objetivo e uma nova ação orçamentária, nos âmbitos do PP1 2016 – 2019 e das leis orçamentárias, destinados a prover a constituição de infraestrutura complementar naquela região. E que, em paralelo, outros ministérios vêm buscando adequar programas e projetos à realidade daquele local.*
154. *Por último, comentou ser muito exíguo o prazo de 180 (cento e oitenta) dias proposto pelo TCU para se formular Plano de Ação, previamente discutido e acordado com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações sugeridas, haja vista a necessidade de reestruturação da própria CDIF e de seus instrumentos normativos, num contexto de restrições orçamentárias e ambiente político desafiador.*
155. *Considerando, porém, que o cronograma em questão se refere às medidas necessárias à implementação das recomendações sugeridas nestes autos juntamente com aquelas contidas no Acórdão nº 2252/2015-TCU-Plenário, de 09/09/2015, e que até a data em que se finaliza este relatório o MI já dispôs de 145 dias para providências em relação às recomendações daquele Acórdão, afigura-se bastante razoável que se estipule o prazo de 180 dias para a confecção do Plano de Ação.*

## 8. Conclusão

156. *Finaliza-se, nesta etapa, o trabalho de avaliação dos aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira.*
157. *É oportuno que aqui se destaque a peculiaridade de uma região que possui características que se sobressaem em importância sob o prisma geográfico, político, econômico e social, fato que requer atenção especial ao modo como são elaboradas, implementadas e monitoradas as políticas públicas que lhe são direcionadas, as quais exigem acordos intergovernamentais, na medida em que incorporam atores da esfera nacional e local e requerem a articulação entre as ações locais e orientações definidas nacionalmente.*
158. *Há, ainda, que se considerar a necessidade de integração com as nações vizinhas, o que requer o esforço conjunto das instituições políticas para o enfrentamento dos problemas comuns, situação que envolve tanto questões de soberania e de adequação de ordenamentos jurídicos, como, também, a busca de convergências relativas às dimensões socioeconômicas daquele espaço territorial.*
159. *Essa perspectiva, por si só, já é suficiente para legitimar o empenho coordenado dos agentes governamentais envolvidos em prol do aprimoramento das estruturas de governança ora identificadas, de forma a elevar as chances de sucesso da política adotada para a região.*
160. *Nesse contexto, dedicou-se, na primeira fase desta auditoria, desenvolvida no TC-014.387/2014-0, a fornecer um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que se situa o*

*sistema de governança inserido nas políticas federais aplicadas à fronteira, especificamente nos componentes relacionados à institucionalização, planos e objetivos.*

161. *Dentre os achados, constataram-se a inexistência de uma política nacional própria para a região, instituída por lei, e a ausência de planos suficientes para orientar plenamente as ações dos diversos órgãos com atuação na faixa de fronteira, capazes de estabelecer os recursos necessários (dinheiro, pessoal, material e sistemas), sequenciar atividades e prever etapas de realização de objetivos e metas.*

162. *Na etapa seguinte (TC 009.062/2015-7), procederam-se as avaliações de outros três aspectos, guiados pelo Referencial do TCU, a saber: 'Participação', 'Capacidade Organizacional e Recursos' e 'Coordenação e Coerência'.*

163. *No que tange à participação, identificou-se a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos utilizados para 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.*

164. *O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos, 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.*

165. *No que tange à coordenação das agências, foram levantadas oportunidades de melhoria relacionadas à liderança exercida no processo de implementação da política, especificamente quanto à indefinição acerca dos papéis e responsabilidades daqueles que foram designados para tais funções; à articulação, prejudicada por fatores políticos, institucionais, operacionais e legais; à interdependência, em vista da existência de lacunas, sobreposições e esforços contraproducentes; e ao compartilhamento, devido à prática ineficiente de troca de recursos e de informações interagências.*

166. *A presente e última fase ocupou-se com os componentes que possibilitam o controle e o gerenciamento dos esforços aplicados, quais sejam: 'Monitoramento e Avaliação', 'Gestão de Riscos e Controle Interno' e 'Accountability'.*

167. *Observou-se que não existem avaliações formais, sistemáticas e periódicas sobre o desempenho integrado dos órgãos governamentais na área de fronteira, fato que decorre, principalmente, da ausência de um referencial estratégico da política formulado de maneira compartilhada, com a definição de objetivos, metas e indicadores.*

168. *Constatou-se, ainda, não ter sido implantado um sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais na zona de fronteira.*

169. *No que se refere ao 'Accountability', verifica-se que os mecanismos e instrumentos utilizados para se promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas à fronteira não asseguram a transparência necessária para uniformizar a estratégia de atuação das instituições envolvidas, garantir a responsabilização e melhoria do desempenho, além de inteirar a sociedade acerca dos objetivos estabelecidos e dos resultados alcançados.*

170. *Na tentativa de reverter os efeitos dessa condição, são oferecidas medidas aos coordenadores da política aplicada à fronteira, a fim de que discutam acerca da implantação de modelos de controle com estrutura adequada para se acompanhar os resultados alcançados, dar o devido tratamento aos riscos identificados e elevar a transparência das ações governamentais definidas, com padrões mínimos de comunicação e prestação e contas.*

171. *Espera-se, com isso, aperfeiçoar os meios gerenciais necessários para se aferir o progresso da implementação da política e fornecer dados suficientes para se tomar as decisões cabíveis e dar respostas tempestivas e apropriadas para ampliar a probabilidade de êxito.*

9. *Proposta de Encaminhamento.*

*Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:*

9.1. *Com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI-TCU, recomendar aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que convoquem os órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações para debaterem e definirem conjuntamente as seguintes iniciativas:*

9.1.1. *Formatação de um modelo de monitoramento e avaliação da política, constituído por processos, procedimentos e meios suficientes (recursos financeiros, pessoas, estrutura etc.), de maneira a se obterem dados confiáveis e relevantes capazes de darem suporte aos relatórios de desempenho da política e a aferição dos resultados esperados;*

9.1.2. *Desenvolvimento de instrumentos supraorganizacionais de gerenciamento de riscos da política que se implementa, suficientes para se garantir continuamente a identificação, a avaliação, a comunicação, o tratamento e o monitoramento dos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados;*

9.1.3. *Instituição de processo sistemático, formal e concomitante de prestação de contas sobre as ações, operações, metas estabelecidas e resultados alcançados conjuntamente, que contemple mecanismos de responsabilização e instâncias de supervisão capazes de impor a adoção de medidas corretivas e que divulgue todas essas informações à sociedade, de forma clara, ampla e periódica;*

9.2. *Com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, determinar à Casa Civil e aos Coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras – PEF (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda) e da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF (Ministério da Integração Nacional), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento da comunicação, encaminhem a este Tribunal Plano de Ação, previamente discutido e acordado com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações sugeridas no item anterior (9.1) desta Proposta e daquelas constantes nos itens 9.1 a 9.7 do Acórdão 2.252/2015-TCU-Plenário, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de eventual impossibilidade de implementação integral da recomendação alvitrada;*

9.3. *Tornar insubsistente o item 9.8 do supracitado Acórdão 2.252/2015-TCU-Plenário, haja vista estarem as providências ali determinadas inseridas no item precedente (9.2);*

9.4. *Encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentam, aos seguintes órgãos e entidades:*

9.4.1. *Vice-Presidência da República;*

- 9.4.2. *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN);*
- 9.4.3. *Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO);*
- 9.4.4. *Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (CINDRA);*
- 9.4.5. *Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados (CDEIC);*
- 9.4.6. *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE);*
- 9.4.7. *Coordenação da Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e Falsificação;*
- 9.4.8. *Coordenação da Frente Parlamentar Mista de Combate às Drogas;*
- 9.4.9. *Casa Civil da Presidência da República;*
- 9.4.10. *Ministérios da Defesa, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça e das Relações Exteriores;*
- 9.4.11. *Departamento de Polícia Federal;*
- 9.4.12. *Departamento de Polícia Rodoviária Federal;*
- 9.4.13. *Secretaria Nacional de Segurança Pública;*
- 9.4.14. *Secretaria da Receita Federal do Brasil;*
- 9.4.15. *Ministério Público Federal;*
- 9.5. *Determinar à Segecex que se articule com o Gabinete do Relator para definir e propor, no prazo de 30 (trinta) dias, a ação de controle adequada e a Unidade Técnica responsável para realizar a avaliação das políticas de controle imigratório adotadas no Brasil, referida no item 9.10.9.2 do Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário;*
- 9.6. *Determinar à Secex-MS que:*
  - 9.6.1. *Programe o monitoramento da implementação das deliberações decorrentes dos presentes autos, assim como daquelas exaradas no Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário;*
  - 9.6.2. *Apense aos presentes autos aqueles constituintes do TC 014.387/2014-0;*
  - 9.6.3. *Arquive estes autos.”*

É o relatório.

## VOTO

Trago à apreciação deste Plenário os resultados da 3ª etapa da auditoria que tem por objetivo 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. Como tive oportunidade de registrar na deliberação que tratou da avaliação por este Plenário das duas primeiras etapas - Acórdão 2.252/2015 – TCU-Plenário, o trabalho vem sendo desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS) com base nos oito componentes de governança previstos 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. Neste último momento, a fiscalização abordou os componentes “Monitoramento e avaliação”, “Gestão de Risco e Controle Interno” e “Accountability”.

3. Vale lembrar que, 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, alguns setores privados, a exemplo do Instituto de Ética Concorrencial (Etco) e o Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade (FNCP), projetam o valor de R\$ 100 bilhões como prejuízo anual do nosso país.

4. Além disso, a faixa de fronteira corresponde a aproximadamente 30% do território nacional e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 17.000 km de extensão da fronteira terrestre brasileira ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul.

5. As análises realizadas pela unidade técnica **corroboram o cenário percebido nas duas primeiras auditorias e 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.

6. A unidade técnica **identificou que o modelo de monitoramento e avaliação utilizado pelos agentes executores das políticas de fronteira não apresenta dados com a suficiência, correlação e interconexão requeridas para subsidiar o gerenciamento das ações integradas colocadas em prática, de modo a viabilizar a análise, com a devida transparência, dos sucessos e falhas ocorridos, condição essencial às tomadas de decisões que guiarão os rumos da política.**

7. O conjunto de indicadores, objetivos e metas apresentados em cada programa temático do PPA é insuficiente, de acordo com as informações colhidas durante a fiscalização, para demonstrar a intervenção governamental no setor correspondente. No mesmo sentido, os dados monitorados no âmbito de cada instituição não refletem o desempenho integrado dos órgãos no Plano, nem mesmo aqueles do modelo ilustrado pelas Forças Armadas.

8. Os questionários aplicados pela equipe junto aos gestores responsáveis pela política refletem a **insuficiência de avaliações formais, sistemáticas e periódicas sobre o desempenho integrado dos órgãos governamentais na área de fronteira.** Já 53% dos respondentes informaram que não há ou que desconhecem a existência de órgãos, internos ou externos, responsáveis pelos procedimentos de monitoramento e avaliação das ações coordenadas no âmbito da política de fronteiras. Em proporção semelhante, os respondentes afirmaram não haver ou desconhecaram a existência de indicadores de desempenho/resultados utilizados para o monitoramento e avaliação do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF).

9. O cenário ilustra **a necessidade da construção e formalização de uma estrutura supraorganizacional responsável pelo monitoramento e avaliação da execução da política** a fim de

contribuir para aperfeiçoar o seu gerenciamento em prol do alcance dos objetivos. É essencial que os coordenadores da política de fronteira - Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça, pelo Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), e Ministério da Integração Nacional, à frente da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Fronteira (CDIF) - promovam maior interação, com o propósito de discutirem a formatação de um modelo de monitoramento e avaliação da política para obterem dados confiáveis e relevantes capazes de darem suporte aos relatórios de desempenho da política e à aferição dos resultados esperados.

10. Caso contrário, o Brasil continuará a sofrer os efeitos do atual quadro ilustrado pela unidade técnica: *“a falta de subsídios para planejamento, execução, supervisão e revisão das iniciativas a serem avaliadas com relação à política aplicada; o comprometimento do desdobramento de resultados em ações e processos que se submetam a regimes de monitoramento e avaliação; a aferição dos resultados da política em função de indicadores que não refletem a atuação conjunta, mas tão-somente os desempenhos individuais de cada instituição, e a impossibilidade de descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos da realidade das iniciativas governamentais da política que se aplica”*.

11. Também foi apontada pela Secex/MS a ausência de sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais na zona de fronteira.

12. Dentre os dez Núcleos Estaduais de Fronteira, apenas três declararam existir uma estrutura formal para tratamento de riscos e somente um afirmou que existem mecanismos de gestão de riscos formalmente estabelecidos. Por sua vez, o Ministério da Justiça respondeu que seus procedimentos em relação ao tema resumem-se ao monitoramento e avaliação das ações da agenda estratégica daquele Ministério. O Departamento de Polícia Federal informou que a avaliação do órgão quanto a riscos é realizada informalmente e de maneira assistemática, apesar de estarem em desenvolvimento estudos para implementação de doutrina específica e padronizada para o gerenciamento desses riscos.

13. Nas respostas dadas aos questionários, observam-se discrepâncias significativas: enquanto o Ministério da Defesa alega existir uma estrutura de gerenciamento de riscos para o PEF, os outros dois coordenadores do Plano afirmam o contrário.

14. A ausência de uma estrutura de gerenciamento de riscos da política pública relativa a fronteiras dificulta a identificação, avaliação e respostas aos riscos, possibilitando que cada instituição envolvida na política utilize seu próprio método de gerenciar riscos e comprometendo a capacidade de os coordenadores implementarem medidas adequadas quando da ocorrência de eventos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados.

15. Na mesma linha de fragilidades da política em análise, os instrumentos utilizados para a promoção da comunicação e da prestação de contas das ações na fronteira precisam ser aprimorados para fornecer transparência suficiente para harmonizar a estratégia de atuação coordenada das instituições envolvidas e fornecer à sociedade visão clara sobre os resultados alcançados.

16. Para a solução dos problemas identificados, entendo pertinentes as propostas apresentadas pela Secex-MS a fim de que sejam aperfeiçoados os modelos utilizados para o monitoramento e avaliação da política implementada; desenvolvidos instrumentos supraorganizacionais de gerenciamento de riscos da política aplicada para se assegurar a identificação, a avaliação, a comunicação, o tratamento e o monitoramento dos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados; e instituído processo sistemático, formal e concomitante de prestação de contas sobre as ações, operações, metas estabelecidas e resultados alcançados, de forma conjunta, que contemple mecanismos de responsabilização e instâncias de supervisão capazes de impor a adoção de medidas corretivas e que divulgue todas essas informações à sociedade, de forma clara, ampla e periódica.

17. Por outro lado, deixo de acolher a proposta formulada pela unidade técnica de tornar insubsistente o item 9.8 do supracitado Acórdão 2.252/2015-TCU-Plenário, uma vez que a determinação à Casa Civil para que encaminhasse Plano de Ação a este Tribunal, previamente

discutido com os setores envolvidos, que contemplasse “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” foi formulada em 9/9/2015, ou seja, há mais de 9 (nove) meses. Dessa forma, considerando o prazo inicialmente fixado, acrescido da prorrogação solicitada pela Casa Civil e autorizada por este Plenário por meio do Acórdão 824/2016, o documento deverá dar entrada nesta Corte de Contas em breve.

18. Também deixo de acolher a proposta sugerida pela Secex/MS no sentido de “determinar à Segecex que se articule com o Gabinete do Relator para definir e propor, no prazo de 30 (trinta) dias, a ação de controle adequada e a Unidade Técnica responsável para realizar a avaliação das políticas de controle migratório adotadas no Brasil, referida no item 9.10.9.2 do Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário”, uma vez que a referida unidade básica informou que as medidas necessárias à realização desta avaliação já estão em andamento e que, em breve, serão apresentadas ao Relator.

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 3 de agosto de 2016.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1995/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.053/2015-0.
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 aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que avaliem a conveniência e oportunidade de, em conjunto com os órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações, adotar as seguintes iniciativas:

9.1.1. formatação de um modelo de monitoramento e avaliação da política, constituído por processos, procedimentos e meios suficientes (recursos financeiros, pessoas, estrutura etc.), de maneira a se obterem dados confiáveis e relevantes capazes de darem suporte aos relatórios de desempenho da política e a aferição dos resultados esperados;

9.1.2. desenvolvimento de instrumentos supraorganizacionais de gerenciamento de riscos da política que se implementa, suficientes para se garantir continuamente a identificação, a avaliação, a comunicação, o tratamento e o monitoramento dos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados;

9.1.3. instituição de processo sistemático, formal e concomitante de prestação de contas sobre as ações, operações, metas estabelecidas e resultados alcançados conjuntamente, que contemple mecanismos de responsabilização e instâncias de supervisão capazes de impor a adoção de medidas corretivas e que divulgue todas essas informações à sociedade, de forma clara, ampla e periódica;

9.2. determinar à Casa Civil e aos Coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras – PEF (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda) e da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF (Ministério da Integração Nacional), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento da comunicação, encaminhem a este Tribunal Plano de Ação, previamente discutido e acordado com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações sugeridas no item anterior, assim como os ajustes necessários ao cumprimento do Plano de Trabalho para o atendimento pleno às medidas inseridas no Acórdão 2.252/2015-TCU-Plenário;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos seguintes órgãos e entidades: Vice-Presidência da República; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN); Comissão de Segurança Pública e

Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO); Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (CINDRA); Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados (CDEIC); Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE); Coordenação da Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e Falsificação; Coordenação da Frente Parlamentar Mista de Combate às Drogas; Casa Civil da Presidência da República; Ministérios da Defesa, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça e das Relações Exteriores; Departamento de Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretaria da Receita Federal do Brasil; Ministério Público Federal;

9.4. determinar à Secex-MS que programe o monitoramento da implementação das deliberações constantes deste acórdão;

9.5. pensar os presentes autos ao TC 014.387/2014-0.

10. Ata nº 30/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/8/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1995-30/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral