

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 018.726/2024-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Justiça e Segurança Pública

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA DE PROTEÇÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS (PPIF). COMBATE À ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NOS DELITOS TRANSFRONTEIRIÇOS E TRANSNACIONAIS. CONSTATAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS. NECESSIDADE DE REESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO PROGRAMA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e no Ministério da Justiça e Segurança Pública com o objetivo de avaliar a efetividade do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que visa combater a atuação das organizações criminosas nos delitos transfronteiriços e transnacionais.

2. Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, o relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (peça 44):

“INTRODUÇÃO

1.1. Deliberação que originou o trabalho

1. *Em cumprimento ao Acórdão 1471/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, realizou-se auditoria operacional no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e no Ministério da Justiça e Segurança Pública, no período compreendido entre 19/8/2024 e 30/4/2025, com objetivo de avaliar a efetividade do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), instituído pelo Decreto 8.903/2016, para combater a atuação das organizações criminosas nos delitos transfronteiriços e transnacionais.*

1.2. Objetivos, escopo e limitações da auditoria

2. *A auditoria teve como objetivo geral avaliar a efetividade do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) no enfrentamento às organizações criminosas que atuam em delitos transfronteiriços e transnacionais. Para isso, foram estabelecidos quatro objetivos específicos, correspondentes às questões de auditoria formuladas na fase de planejamento: (i) aferir em que medida existe uma política nacional de fronteiras consolidada que considere o combate às organizações criminosas; (ii) identificar os entraves à criação e ao funcionamento dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) nos estados; (iii) verificar como o Comitê-Executivo do PPIF monitora a eficiência da fiscalização de cargas em portos e aeroportos; e (iv) analisar em que medida o CEPPIF ou o CNFron considera a adoção de sistemas integrados de monitoramento com alertas e sinergia entre bancos de dados. Esta fiscalização concentrou-se nas duas primeiras questões; a terceira será aprofundada em outro trabalho, já autorizado pelo Plenário do TCU, e a quarta foi tratada apenas de forma exploratória.*

3. *O escopo se deu exclusivamente em relação ao PPIF — suas instâncias de governança, planos de ação e mecanismos de articulação federativa. Por esse motivo, considera-se como limitações do trabalho o fato de que não se avaliou a política de fronteiras brasileira em sentido amplo, nem a atuação individual de*

cada órgão envolvido, especialmente as iniciativas do Ministério da Justiça e Segurança Pública por meio dos programas ENFOC e VIGIA. Tais ações foram classificadas como não escopo.

1.3. Principais critérios de auditoria

4. *Os critérios de auditoria utilizados neste trabalho foram definidos com base em normativos legais e infralegais aplicáveis ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), bem como em referenciais técnicos de governança e boas práticas de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Adicionalmente, foram consideradas as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Fronteiras, instituída pelo Decreto nº 12.038, de 15 de abril de 2024.*

5. *Quanto às normas constitucionais, utilizou-se o art. 37, **caput**, que positiva o princípio da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro, e o artigo 87, inciso II, que delimita a competência normativa dos Ministérios, impedindo-os de editar decretos que extrapolem sua área de atuação.*

6. *Em relação à governança, adotou-se como parâmetro o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente no que diz respeito à clareza de papéis e responsabilidades institucionais, à governança por meio de planos de ação e ao alinhamento estratégico entre órgãos e entidades partícipes.*

7. *Quanto à avaliação de políticas públicas, foram utilizados os seguintes guias técnicos:*

- *Guia de Análise **Ex-Ante** de Políticas Públicas (IPEA, 2018);*
- *Guia de Avaliação **Ex-Post** de Políticas Públicas (IPEA, 2018);*
- *Guia Referencial para Gerenciamento de Projetos e Portfólios de Projetos (ENAP, 2021);*
- *Política Pública em Dez Passos (TCU, 2021);*
- *Guia prático para aplicação da análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas – Análise FSDL (OLACEFS/COMTEMA, 2023).*

8. *Sobre os normativos infralegais, foram adotadas as disposições do Decreto nº 8.903/2016, especialmente os artigos 2º, 3º, 4º e 6º, que tratam da governança, dos objetivos e das diretrizes do PPIF. Complementarmente, foram utilizados o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, e o Decreto nº 9.819, de 28 de maio de 2019, que trata da estrutura e competências da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional.*

9. *No que se refere à regulamentação infralegal do próprio PPIF, considerou-se a Portaria GSI nº 38/2018, que formaliza o Planejamento Estratégico do programa e estabelece os objetivos estratégicos, as estratégias, os planos de ação e os indicadores do programa.*

1.4. Metodologia

10. *Para responder às questões de auditoria, adotaram-se as técnicas a seguir dispostas: 1. Análise orçamentária e financeira; 2. Análise de Stakeholders; 3. Análise estatística; 4. Análise **SWOT** e DVR; 5. Entrevista estruturada aplicada aos gestores; 6. Mapeamento da lógica de intervenção; 7. Observação direta; 8. Ofícios de solicitação de informações; 9. Pesquisa, mediante questionário; 10. Revisão documental; e 11. Revisão normativa.*

11. *Inicialmente, antes mesmo da fase de planejamento, foram realizadas pesquisas exploratórias sobre os problemas fronteiriços brasileiros e a dinâmica de atuação do crime organizado no país, com o objetivo de subsidiar o delineamento inicial da fiscalização. Como parte da etapa preparatória, a equipe de auditoria solicitou ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) uma apresentação sobre o funcionamento do PPIF, que contribuiu significativamente para o entendimento inicial do objeto.*

12. *A partir das informações coletadas, foi elaborada a Proposta de Fiscalização (PFIS) com o objetivo de avaliar a efetividade do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) no combate à atuação das organizações criminosas em delitos transfronteiriços e transnacionais. A proposta foi autorizada pelo Acórdão nº 1471/2024 – TCU/Plenário (peça 4), que designou o Ministro Jorge Oliveira como relator.*

13. Durante a fase de planejamento, a equipe elaborou diversos papéis de trabalho, incluindo: análise do marco legal, identificação e análise de partes interessadas (*stakeholders*), estudo de aspectos orçamentários, levantamento do histórico do objeto, análise da lógica de intervenção, diagnóstico da governança do programa, matriz **SWOT** e plano de comunicação. Também foi realizada uma visita técnica, nos dias 28/10/24 a 30/10/24, ao estado de Mato Grosso, nas cidades de Cuiabá e Cáceres, com o apoio do GSI, a fim de observar in loco os desafios enfrentados pelos órgãos de segurança pública na faixa de fronteira e acompanhar o processo de reativação de um Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) que se encontrava inoperante.

14. Com base nas informações obtidas e nas observações de campo, foram construídos papéis de trabalho de inventário de riscos do objeto e avaliação de controles, os quais deram origem à matriz de análise de riscos e controles, que orientou a definição do escopo da auditoria. Em seguida, foram formuladas as questões de auditoria e os possíveis achados, que serviram de guia para a fase de execução. Tais elementos foram consolidados na Matriz de Planejamento e no Plano de Auditoria.

15. Na fase de execução, foram requisitadas ao GSI as atas de reunião do Comitê Executivo do PPIF (CEPPIF) (peça 26) e os relatórios anuais enviados à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden) (peça 27). A análise desses documentos teve por finalidade responder às questões de auditoria previamente definidas.

16. Considerando a necessidade de aprofundamento das análises, foi realizada uma entrevista estruturada com representantes do GSI (peça 28, p. 01 a 15), além da solicitação de informações e documentos complementares (peça 28, p. 16 a 43). O tratamento dessas informações resultou na formulação das análises constantes no Apêndice II deste relatório e na elaboração da Matriz de Achados da Auditoria.

17. Em alinhamento com as boas práticas de auditoria operacional, a Matriz de Achados foi previamente apresentada aos gestores responsáveis, com vistas à obtenção de críticas, sugestões e esclarecimentos adicionais. Por fim, foi elaborado o presente Relatório de Auditoria, o qual foi igualmente submetido aos gestores auditados para manifestação formal (Apêndice I – Análise dos comentários do Gestor).

1.5. Declaração de conformidade com normas aplicáveis

18. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex nº 18, de 12 de novembro de 2020).

1.6. Organização do relatório

19. Este relatório está organizado para conduzir o leitor do contexto geral aos detalhes técnicos: após esta introdução, a seção II apresenta uma visão geral do objeto da auditoria, a seção III descreve os achados de auditoria — baixa execução dos planos de ação do PPIF e descontinuidade dos GGIFs — explicitando situação encontrada, causas e efeitos; a seção IV traz uma constatação relevante, mas que não constitui achado completo; a seção V sintetiza as conclusões; a seção VI apresenta as propostas de encaminhamento; e a seção VII reúne as referências utilizadas. Por fim, a seção VIII agrupa apêndices que documentam as análises quantitativas e qualitativas necessárias às conclusões do trabalho, a matriz de achados e outros elementos de suporte, permitindo a rastreabilidade de todas as evidências.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1 Problema de Auditoria

II.1.1. Panorama dos problemas fronteiriços brasileiros

20. O Brasil faz fronteira com nove países e um território ultramarino da França (dez vizinhos), abrangendo onze estados da federação, o que representa uma linha com 16.900 km de extensão, dos quais, aproximadamente, 12.000 km correspondem à fronteira da Amazônia Legal. O litoral brasileiro se estende

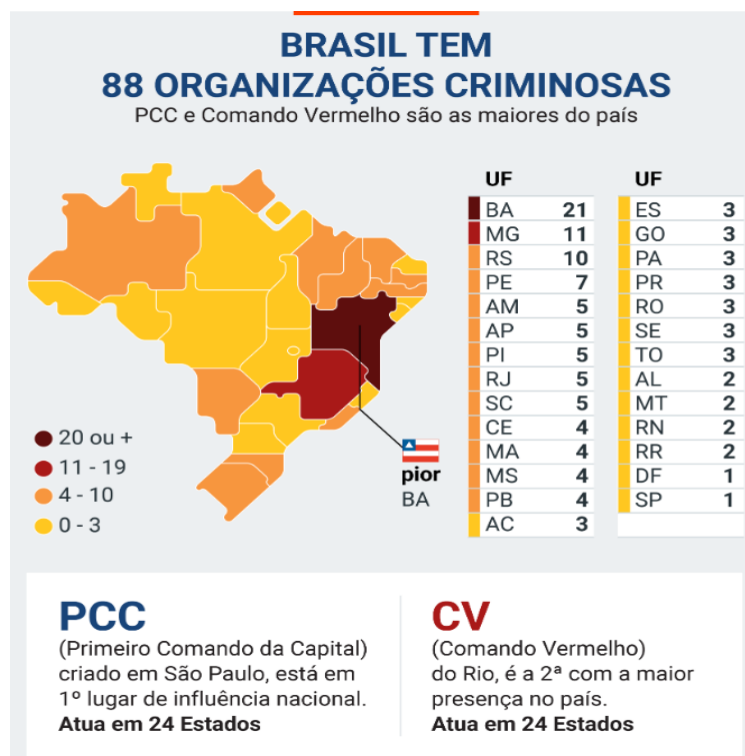
por cerca de 7.400 km, enquanto a área marítima de jurisdição brasileira compreende águas interiores e espaços marítimos numa faixa de 200 milhas marítimas.

21. A fronteira terrestre é dividida em três grandes arcos: o Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima); o Central (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia); e o Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). São 588 municípios fronteiriços em 11 Estados, dos quais a maioria está no Rio Grande do Sul.

22. A vulnerabilidade e a permeabilidade dessa extensa fronteira terrestre brasileira têm permitido a entrada massiva de drogas e armas ilegais no país, fontes primárias de receitas das organizações criminosas (orcrims). Essas drogas, além de abastecerem o mercado interno, são exportadas por rotas marítimas, constituindo expressiva fonte de receitas para as orcrims brasileiras. Ao mesmo tempo, as armas introduzidas ilegalmente são distribuídas no território nacional e utilizadas na prática de crimes violentos, sendo fator determinante para os elevados índices de violência urbana observados em todo o país.

23. Um estudo da Secretaria de Políticas Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senappen) de 2024 identificou que existem 88 diferentes orcrims no Brasil, sendo duas delas com atuação transnacional, com características de verdadeiras holdings do crime e forte atuação nas fronteiras terrestres e marítimas.

Figura 1: Orcrims atuando no Brasil.



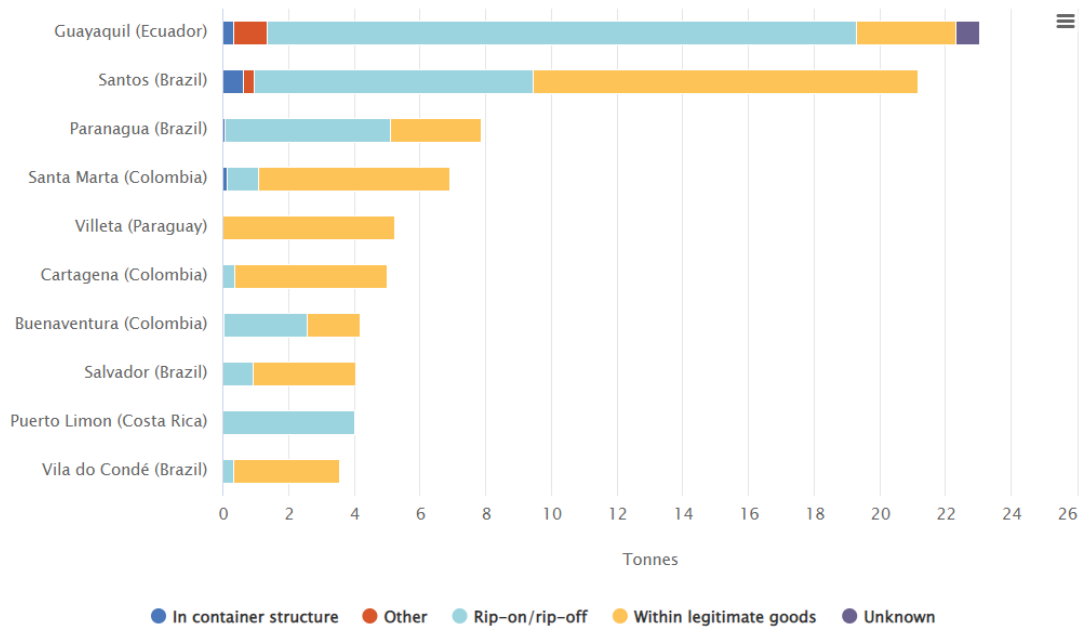
Elaborado pela equipe - Fontes: Apresentação do Mapa de Orcrims no Sistema Penitenciário Brasileiro de 2024, p. 6-10.

24. Segundo a Senappen, as duas principais organizações criminosas brasileiras, o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), têm desempenhado papel central na articulação de crimes transnacionais, sobretudo no tráfico de drogas e de armas. A atuação dessas facções ultrapassa as fronteiras nacionais, estabelecendo rotas de tráfico que envolvem países da América do Sul, América Central, África e Europa. A crescente internacionalização dessas organizações reflete estrutura altamente organizada, com hierarquias bem definidas, conexões logísticas complexas e acordos com grupos criminosos estrangeiros.

25. Na mesma linha, o relatório Mercado de Cocaína na União Europeia (UE), publicado pela

Agência da União Europeia para as Drogas (EUDA) em 2022, apontou que o impacto do Brasil no mercado europeu de cocaína é significativo. Cerca de 45 toneladas de cocaína enviadas do Brasil com destino à Europa foram apreendidas em portos brasileiros e europeus no ano de 2020.

Figura 2: 10 principais portos da América Latina considerando as quantidades de cocaína apreendidas destinadas à UE em 2020.



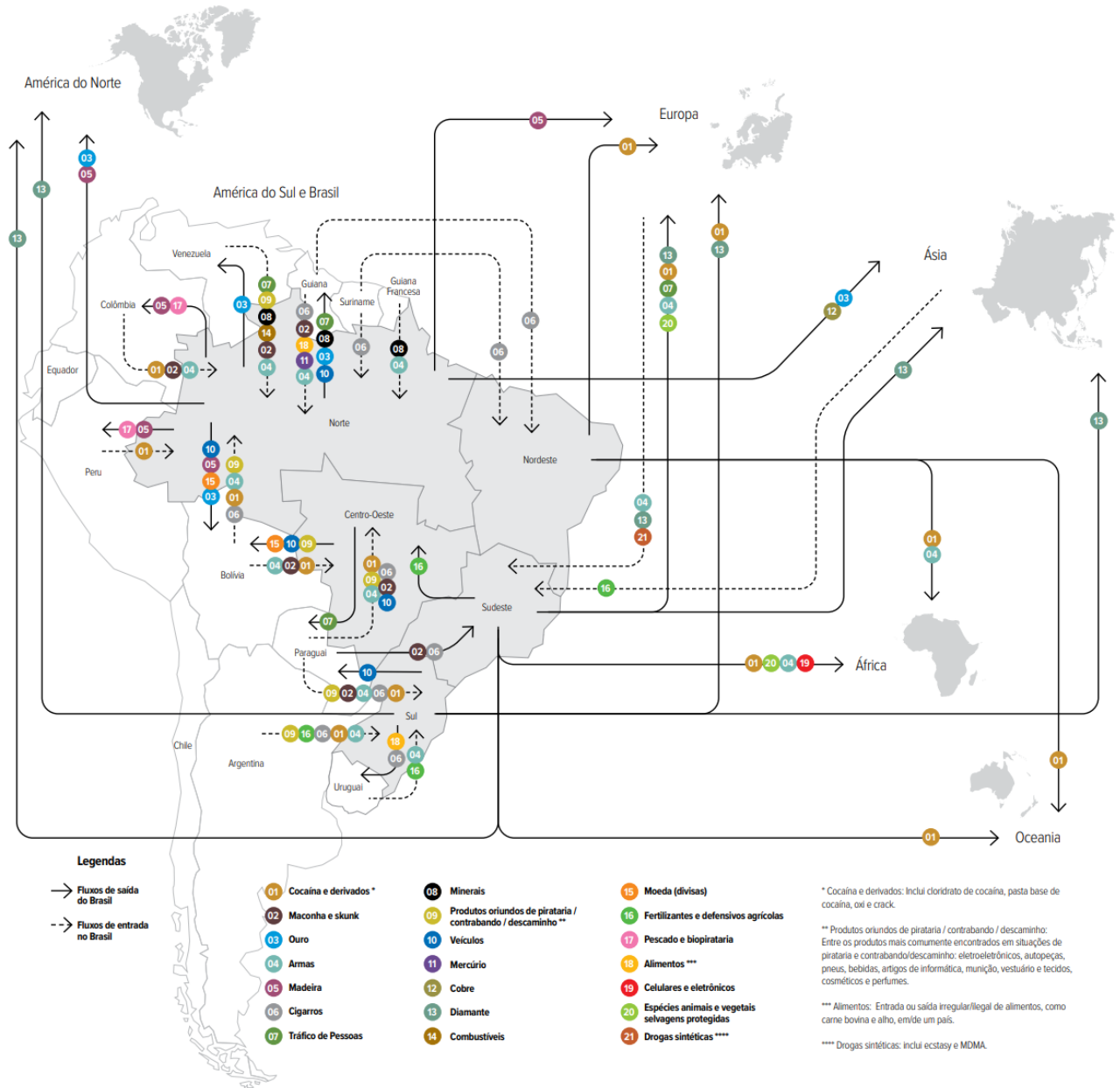
Fonte: Mercado de Cocaína na EU de 2022, p. 38.

26. Outra referência importante é o Relatório Controle de Drogas e Precursores Químicos publicado pelo Escritório de Assuntos Internacionais de Narcóticos e Aplicação da Lei do Departamento de Estado dos Estados Unidos (DE/EUA). O Relatório aponta que, em 2025, o Brasil ocupa o segundo lugar em consumo total de cocaína, atrás apenas dos Estados Unidos, e afirma que as organizações transnacionais de tráfico de drogas, com destaque para o PCC, representam a principal ameaça à segurança nacional do Brasil.

27. Além disso, o estudo Rastreamento de Produtos e Enfrentamento ao Crime Organizado no Brasil publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) em 2025 apontou que as orcrims brasileiras, como o PCC e o CV, vêm ampliando suas atividades para consolidar presença nas zonas de fronteira.

28. O FBSP elaborou um mapa que demonstra os principais fluxos ilícitos transfronteiriços internacionais, ilustrando os principais ‘mercados’ de atuação e ‘produtos’ comercializados pelas orcrims.

Figura 3: Principais fluxos ilícitos transfronteiriços internacionais.



Fonte: Rastreamento de Produtos e Enfrentamento ao Crime Organizado no Brasil, p. 17.

29. Ainda segundo o estudo do FBSP, as orcrims têm ampliado sua atuação para diferentes mercados, operando tanto em setores ilegais quanto legais da economia. No campo ilícito, disputam intensamente o tráfico de drogas e armas, além do contrabando de cigarros, bebidas e combustíveis. Simultaneamente, infiltram-se em setores regulares da economia, explorando empresas legítimas para promover evasão fiscal e lavagem de dinheiro, ocultando e reintroduzindo na economia os lucros provenientes de atividades ilegais. Por fim, essas organizações criminosas têm penetrado instituições públicas, como órgãos policiais, casas legislativas e até o Poder Judiciário, para fortalecer e proteger suas operações criminosas.

30. Nesse esteio, o FBSP cita, no mesmo relatório, investigações recentes que revelaram fortes indícios de conexão entre empresas de transporte público de São Paulo e o PCC como um exemplo concreto dessa dinâmica. De acordo com a apuração, empresas do setor têm sido utilizadas para lavar dinheiro proveniente de atividades ilícitas como tráfico de drogas e extorsão. Com faturamento anual estimado em R\$ 6,7 bilhões, o PCC estaria explorando o sistema de transporte público para legitimar seus ganhos

ilegais.

II.1.2. O problema de externalidade na segurança fronteiriça

31. Nesse sentido, sob a perspectiva da economia pública, a segurança fronteiriça pode ser entendida como problema clássico de externalidades positivas. Externalidades positivas ocorrem quando uma ação realizada por um indivíduo ou organização gera benefícios para terceiros que não estão diretamente envolvidos na atividade, sem que esses terceiros paguem por tais ganhos. Isso significa que boa parte dos benefícios não recaem diretamente sobre o agente que suporta seus custos, mas sobre outros agentes, não envolvidos na decisão econômica de realizar ou não a ação.

32. Isso ocorre no caso de investimentos em segurança de fronteiras, onde a contenção de crimes transnacionais, por algum ente federativo ou por órgão federal, beneficia todo o país, com as localidades distantes das fronteiras recebendo redução de criminalidade em seus territórios, mas não arcando com os custos dos investimentos na proteção de fronteiras. Para a ciência econômica, essas externalidades justificam a intervenção do poder público, especialmente a intervenção da União, pois, em um sistema federativo, a atuação centralizada permite coordenar e financiar ações em quantidade que maximize os benefícios difusos. Do contrário, resulta na situação observada no Brasil: os incentivos para os investimentos e ações de segurança fronteiriça são menores do que deveriam ser para reduzir a criminalidade em todo o país.

II.1.3. O problema institucional da segurança pública nas fronteiras

33. A segurança das fronteiras brasileiras é gerida por complexa rede de órgãos e agências, de diferentes entes da federação, cada um com competências específicas no combate a crimes transfronteiriços (tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando, tráfico de pessoas, tráfico de animais, tráfico de fertilizantes e agrotóxicos, imigração irregular, lavagem de dinheiro, tráfico de bens culturais, crimes ambientais transfronteiriços, contrabando de combustíveis, cibercrimes transnacionais, terrorismo internacional etc.).

34. De forma ilustrativa e simplificada, a Polícia Federal (PF) é responsável pela investigação e repressão de crimes transnacionais (Constituição Federal, art. 144, §1º, incisos I e IV), como tráfico internacional de drogas, de armas, de pessoas e lavagem de dinheiro, exercendo ainda funções de polícia de fronteira, aeroportuária e marítima (CF, art. 144, §1º, inciso III). Por sua vez, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) atua no patrulhamento ostensivo das rodovias federais (CF, art. 144, §2º), atuando na interceptação de ilícitos que ingressam ou circulam pelo território nacional, inclusive em rotas oriundas de áreas de fronteira.

35. A Receita Federal do Brasil (RFB) exerce o controle aduaneiro nas fronteiras terrestres, portos e aeroportos, sendo responsável pela fiscalização de cargas, apreensão de mercadorias contrabandeadas e repressão ao descaminho (CF, art. 237; Decreto-Lei nº 37/1966; Decreto nº 6.759/2009 – Regulamento Aduaneiro; Código Penal, arts. 334 e 334-A).

36. As Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) atuam com dupla missão constitucional: defesa da pátria e garantia dos poderes constitucionais (art. 142 da CF/1988). Adicionalmente, pela Lei Complementar 97/1999 (com alterações pelas LC 117/2004 e 136/2010), podem atuar em ações preventivas e repressivas contra delitos transfronteiriços e ambientais (art. 16-A), realizando patrulhamento, revistas e prisões em flagrante nas faixas terrestre, marítima e aérea.

37. Em nível subnacional, as Polícias Militares e Cíveis dos estados realizam policiamento ostensivo e investigações criminais (CF, art. 144, §§ 4º, 5º e 6º), frequentemente mantêm unidades especializadas de fronteira, que prestam apoio à PF na prevenção e repressão de ilícitos, oferecendo monitoramento territorial, fiscalização e patrulhamento ostensivo, em regiões de difícil acesso e com escassa presença do Estado. Já as Guardas Municipais podem atuar na proteção de bens, serviços e instalações públicas (CF, art. 144, §8º) e integrar ações preventivas no contexto urbano, inclusive em cidades gêmeas de fronteira.

38. A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) é responsável por produzir conhecimentos de inteligência para antecipar ameaças à segurança do Estado e da sociedade, inclusive aquelas associadas ao crime transnacional. Sua atuação é regulada pela Lei 9.883/1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e estabelece as atribuições da ABIN (arts. 1º a 4º). A agência coopera com diversos órgãos da administração pública brasileira e com agências internacionais para o suporte informacional em regiões de fronteira.

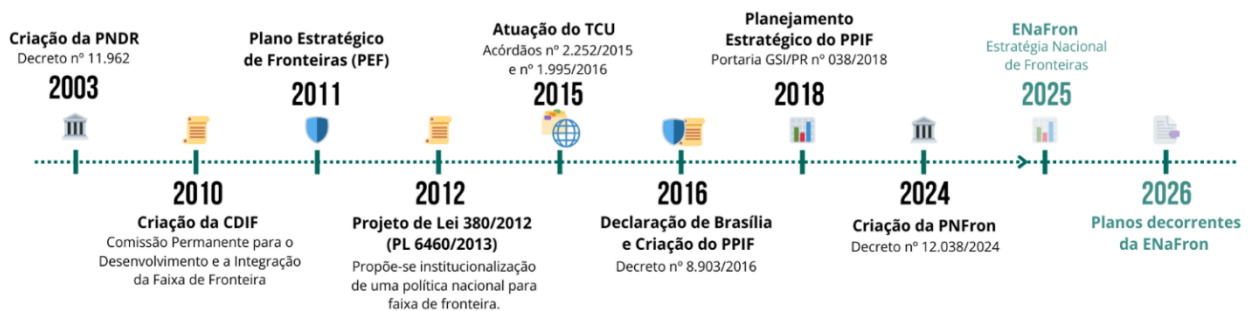
39. Outros órgãos complementam essa rede, como a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD/MJSP), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJSP), a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN/MJSP), a Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência (DIOPI), a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS) e o Ministério Público Federal (MPF).

40. Embora cada instituição detenha competências bem definidas e exerça funções importantes, os desafios impostos à segurança das fronteiras — como a baixa densidade demográfica, os conflitos fundiários, a exploração ilegal de recursos naturais, a presença de facções criminosas transnacionais e a imigração irregular — impõem limites à atuação isolada de qualquer órgão ou ente da Federação. Esses fatores evidenciam a necessidade de abordagem integrada, interinstitucional e multinível, que vá além da lógica setorial, reconhecendo a complexidade e a transversalidade dos problemas de fronteira.

41. É nesse contexto que o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PIIF), instituído pelo Decreto 8.903/2016 e coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), emerge como iniciativa que visa conferir coerência e promover a integração entre os diversos órgãos envolvidos. O PIIF articula e integra dezoito instituições federais, além de estados e municípios.

II.2. Breve histórico da política de fronteiras brasileira

Figura 4: Histórico das políticas de fronteira.



Fonte: Elaborado pelo TCU.

42. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi criada em 2003 e instituída pelo Decreto 6.047/2007. A política tinha o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais das regiões brasileiras, estabelecendo tratamento diferenciado para a faixa de fronteira, considerando o impacto de investimentos do Governo Federal. No âmbito dessa política, em 2005, foi criada a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). O PDFF foi contemplado nos Planos Plurianuais – PPA (2004-2007) e (2008-2011), mas, a partir do PPA 2012-2015, foi desmembrado em outros programas.

43. Em 2010, por meio do decreto, posteriormente revogado pelo Decreto 9.961/2019, criou-se 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, além de outras entidades federais, estaduais e municipais. A CDIF tem buscado, desde então, oferecer solução aos

problemas gerados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas em execução nas fronteiras. Para a execução de suas atribuições, essa Comissão conta com uma secretaria executiva, exercida pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, e núcleos estaduais formados por instituições que contribuem para o desenvolvimento fronteiriço.

44. No ano subsequente, com a edição do Decreto 7.496/2011, foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, coordenado pelos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda, para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e daqueles praticados na faixa de fronteira. O PEF tinha como diretrizes 'I - a atuação integrada dos órgãos de segurança pública e das Forças Armadas; II - a integração com os países vizinhos; e III - ações de cooperação internacional com países vizinhos'.

45. Em 2012, foi aprovado, pelo Senado Federal, o Projeto de Lei (PL) 380, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados, casa revisora, como PL 6460/2013, que pretendia instituir a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira. O projeto em tela ainda não foi objeto de apreciação na Câmara dos Deputados.

46. Esses esforços iniciais buscavam enfrentar problemas pontuais como: baixa densidade demográfica, crimes transnacionais, conflitos fundiários, injustiça social, exploração irregular de recursos naturais em terras indígenas, degradação ambiental e imigração irregular; impactando segurança, saúde, educação, emprego e assistência social. Com o tempo, a experiência revelou a necessidade de uma visão mais ampla, com políticas que promovessem intervenções operacionais sistêmicas e contínuas para otimizar a gestão das questões fronteiriças.

47. Assim, em 2014, o TCU iniciou sua atuação sobre a temática de fronteiras, por meio da avaliação da governança das políticas voltadas à faixa de fronteira. Foram emitidos dois acórdãos sobre o tema, o 2252/2015 e o 1995/2016, ambos do Plenário do TCU e de relatoria do Min. Augusto Nardes.

48. Em seguida, em 16 de novembro de 2016, o Presidente da República convocou, em Brasília, reunião ministerial do Cone Sul, envolvendo os ministros e altas autoridades das Relações Exteriores, do Interior, da Defesa, da Justiça, de Segurança e de Controle de Drogas da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Chile, do Paraguai e do Uruguai, para tratar da temática da segurança nas fronteiras e acordar objetivos e diretrizes para o desenvolvimento de ações coordenadas. Na ocasião, foi assinada a declaração de Brasília, que expressou o compromisso dos países do Cone Sul de buscarem solução em conjunto para a segurança nas fronteiras, sobretudo para o problema do tráfico de drogas.

49. A título de desdobramento, verifica-se que a solução governamental adotada foi a de não implementar de imediato uma política nacional de fronteiras, mas a de emitir um decreto que apresentaria resposta mais imediata. Esse foi o Decreto 8.903/2016, que instituiu o PPIF. Inicialmente, o PPIF contava com a participação de cinco ministérios: Justiça, Defesa, Casa Civil, Itamaraty e Fazenda, sendo que o comitê-executivo do PPIF ficou a cargo do GSI. Em 2018, foi aprovado o Planejamento Estratégico do PPIF (DOU 81 de 27/04/2018). E pelo Decreto 11.273/2022 o PPIF foi expandido, aumentando para 18 o número de órgãos envolvidos.

50. Em 2024, foi editado o Decreto 12.038/2024, que instituiu a Política Nacional de Fronteiras (PNFron) e seu Comitê Nacional. O art. 15, inciso III, dispõe que o PPIF é um dos instrumentos da PNFron. Por fim, vale apontar que a PNFron será detalhada por meio da Estratégia Nacional de Fronteiras - ENaFron (a ser elaborada no ano de 2025).

II.3. O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras

Figura 5: Funcionamento do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras



Fonte: Elaborado pelo TCU.

51. O PPIF tem como missão restringir a ocorrência de delitos transfronteiriços e como visão ser reconhecido pela sociedade brasileira como programa que promove a integração entre órgãos, entes federativos e países vizinhos, e que potencializa a atuação do Estado Brasileiro na prevenção e no combate aos crimes transfronteiriços (Portaria GSI 38/2018 e Decreto 8.903/2016).

52. Suas diretrizes incluem a atuação integrada e coordenada de órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a cooperação com países vizinhos, visando à prevenção, controle, fiscalização e repressão de ilícitos nas regiões de fronteira terrestre e costa marítima. O programa busca uma abordagem sistêmica e interinstitucional para enfrentar problemas complexos que ultrapassam competências isoladas.

53. Entre seus objetivos, destaca-se a integração de ações de segurança pública, inteligência, controle aduaneiro e defesa nacional com as políticas locais dos estados e municípios situados em áreas de fronteira. Além disso, o PPIF visa aprimorar a gestão dos recursos humanos e estruturais aplicados na região, bem como articular iniciativas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico local. Para alcançar tais finalidades, o programa promove medidas como ações conjuntas entre União, estados e municípios, compartilhamento de informações entre órgãos, implementação de projetos estruturantes e cooperação internacional com países limítrofes.

54. Inicialmente, é preciso deixar claro que o PPIF não tem como atribuição o enfrentamento direto às organizações criminosas transnacionais, responsabilidade que permanece com os órgãos competentes. A exceção mais próxima de uma atuação operacional direta se dá pela Operação Ágata, detalhada à frente, conduzida pelo Ministério da Defesa, considerada um dos principais braços operacionais do programa.

55. A principal finalidade do PPIF é promover a integração institucional, fomentar a cooperação interagências e ampliar a sinergia entre as ações desenvolvidas pelos diferentes entes e órgãos envolvidos na proteção da faixa de fronteira. Por essa característica, o programa distingue-se por sua natureza predominantemente articuladora, operando com reduzido custo orçamentário se comparado aos impactos

gerados.

56. Como mencionado anteriormente, a atuação estatal relacionada à segurança das fronteiras brasileiras envolve rede complexa de órgãos e instituições, pertencentes a distintos níveis federativos, cada qual com atribuições específicas no enfrentamento aos ilícitos de caráter transfronteiriço. Se cada órgão ou agência tem seu próprio nicho de atuação, cabe ao PPIF exercer visão holística.

57. Nesse contexto, o PPIF elabora relatórios anuais e os encaminha à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (Creden), órgão integrante da estrutura do Conselho de Governo, com a atribuição de assessorar o Presidente da República em assuntos relativos à soberania, à defesa nacional e às relações exteriores. Essa interlocução permite que os assuntos de fronteira sejam endereçados a autoridades do mais alto escalão da República.

58. A própria criação da Política Nacional de Fronteiras (PNFron) é evidência concreta capacidade de articulação institucional e política do PPIF. Após a apresentação da demanda à Creden, foi no âmbito do PPIF que se estruturou e conduziu o Grupo de Trabalho responsável pela formulação da PNFron, posteriormente aprovada por Decreto Presidencial. Esse processo evidencia a visão integrada e estratégica que o programa promove sobre a temática fronteiriça e sua capacidade de mobilização interinstitucional, com inserção efetiva na formulação de políticas públicas nacionais.

59. Assim, enquanto o PPIF representa visão sistêmica voltada à segurança pública nas regiões de fronteira, espera-se que a PNFron, instituída em 2024, e seu desdobramento previsto na Estratégia Nacional de Fronteiras (ENaFron), programada para 2025, ampliem esse escopo. A expectativa é que esses instrumentos consolidem abordagem integrada das questões fronteiriças, abrangendo não apenas os aspectos de segurança e defesa, mas também dimensões essenciais como o desenvolvimento sustentável, a integração regional, a cidadania, os direitos humanos e a proteção social, de forma a orientar política pública ampla, transversal e duradoura para o território de fronteira.

60. Por fim, vale apontar que, atualmente, embora a ENaFron ainda esteja em fase de elaboração, o PPIF tem atuado de forma integrada com a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), coordenada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), que articula ações voltadas ao fortalecimento das capacidades estatais nas regiões fronteiriças. Essa parceria institucional parte da premissa de que segurança e desenvolvimento são dimensões interdependentes, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidades socioeconômicas e desafios estruturais.

61. Como exemplo concreto dessa cooperação, destaca-se o Acordo de Cooperação Técnica e o Plano de Trabalho firmados entre o GSI/PR e o MIDR, voltados à implementação conjunta de políticas, programas e projetos no território abrangido pela faixa de fronteira, com base na lógica do binômio segurança–desenvolvimento. Essa abordagem pode ser ilustrada, por exemplo, pela reforma de uma pista em área remota de floresta, próxima a um pelotão de fronteira: tal intervenção, embora pontual, melhora a mobilidade para fins civis e militares, a circulação de bens e o deslocamento de tropas.

a) Fórum de integração: Comitê-Executivo do PPIF

62. O Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF) constitui o principal fórum de articulação estratégica do PPIF, reunindo representantes dos órgãos envolvidos para promover a integração interinstitucional e acelerar o fluxo de informações, que passam a circular com maior agilidade, dispensando, em muitos casos, a tramitação formal e morosa entre diferentes agências e níveis da hierarquia interna de cada instituição.

63. O art. 5º do Decreto 8.903/2016 dispõe que ‘o Comitê se reunirá, periodicamente, de modo ordinário, e em caráter excepcional, por demanda de qualquer dos seus representantes’. Assim, foram programados dois tipos de reuniões no PPIF: Reuniões Ordinárias e Reuniões Temáticas.

64. As Reuniões Ordinárias são realizadas com os membros do CEPPIF para deliberar, debater e aprovar propostas de medidas, ações, modificações no âmbito de suas áreas de competência.

65. *Por sua vez, as Reuniões Temáticas permitem que cada membro proponha deliberações sobre temas específicos, com a participação de órgãos e entidades diretamente envolvidos nos planos de ação sob sua responsabilidade ou no assunto em discussão. Essas reuniões foram instituídas para evitar que todas as ações do PPIF sejam desenvolvidas conjuntamente por todos os membros do Comitê Executivo, o que poderia sobrecarregar determinados órgãos ou excluir outros. As propostas elaboradas nesses encontros são submetidas à deliberação do CEPPIF.*

b) Execução de planos de ação

66. *Como mencionado anteriormente, o PPIF foi concebido como solução temporária para promover a integração entre os órgãos de segurança. E isso se deu, inicialmente, pelo funcionamento do CEPPIF, que representava avanços na integração interagência.*

67. *Entretanto, como fruto das reuniões do CEPPIF, em 2018, o programa foi se consolidando e ampliando, e foi editado o Planejamento Estratégico do PPIF, Portaria GSI/PR 38/2018, que, além de definir missão, visão de futuro, objetivos estratégicos e estratégias, também estabeleceu planos de ação.*

68. *A execução dos planos de ação previstos no Planejamento Estratégico do PPIF será objeto de análise aprofundada na seção deste relatório que trata do primeiro achado de auditoria. Entretanto, vale esclarecer que, além da função de articulação e integração institucional, o PPIF também propõe aos órgãos integrantes de seu Comitê-Executivo a execução de planos de ação e realização de entregas que beneficiariam a política de fronteiras como um todo, não apenas a atuação pontual de cada órgão.*

c) Interação com estados e municípios

69. *Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) são a principal expressão da articulação institucional em nível estadual e municipal no âmbito do PPIF. Sua ideia central é reproduzir, nos estados e municípios, a mesma lógica de integração interagência que o Comitê Executivo do PPIF (CEPPIF) promove em nível federal. Ao mesmo tempo, os GGIFs são o principal canal de interlocução entre os entes subnacionais e a estrutura federal do programa, uma vez que têm a prerrogativa de encaminhar propostas e demandas ao CEPPIF (art. 8º do Decreto 8.903/2016), participando de forma ativa da construção e aprimoramento das políticas públicas voltadas à segurança das fronteiras.*

Figura 6: Interação entre o CEPPIF e os GGIFs.



Fonte: Elaborado pelo TCU.

70. Os GGIFs derivam de experiências anteriores, como os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) e os GGIFron, oriundos do extinto Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). O PPIF aprimorou esse modelo, atribuindo aos GGIFs competências mais robustas, inclusive quanto à articulação com órgãos federais e à proposição de ações conjuntas, mesmo que, formalmente, eles não integrem o corpo de membros titulares do CEPPIF.

71. Funcionando como fóruns interinstitucionais em suas respectivas localidades, os GGIFs reúnem representantes das forças de segurança estaduais, das prefeituras e de órgãos federais com atuação local, como a Polícia Federal, a Receita Federal e a Marinha do Brasil. Essa configuração permite que os GGIFs realizem diagnósticos aderentes aos contextos locais, identifiquem ameaças com agilidade e proponham soluções ajustadas à realidade específica de cada região da fronteira. O modelo reforça a necessidade de descentralização da estratégia de proteção de fronteiras, conferindo protagonismo às unidades federativas e ampliando a efetividade das ações federais.

72. Apesar das dificuldades, a importância dos GGIFs é reconhecida. Em 2024, o PPIF passou a priorizar sua reativação e expansão, com destaque para o estímulo à criação de GGIFs com vocação marítima. Um exemplo notável é o Gabinete de Gestão Integrada Litorâneo (GGIL), implantado em Paranaguá/PR. A experiência do GGIL trouxe resultados concretos, como a redução de 64% na ocorrência do crime conhecido como ‘vazada’ — furto de cargas em caminhões —, a redução de homicídios por meio da operação ‘Cidade Segura’, e a implementação da operação ‘Netuno’, voltada à segurança marítima na Baía de Paranaguá.

73. Essas ações demonstram que o modelo de GGIFs, quando devidamente estruturado, pode aumentar a segurança tanto em fronteiras terrestres quanto marítimas, além de reduzir os danos causados por ameaças que ultrapassam a zona fronteiriça.

74. *Em síntese, os GGIFs são estruturas estratégicas que buscam harmonizar a ação local com os objetivos nacionais de segurança de fronteiras. Eles promovem a integração interinstitucional no território e servem como canais legítimos e eficazes de interlocução com o Governo Federal, tornando-se peças-chave para a efetividade do PPIF e para a proteção do território brasileiro frente às múltiplas ameaças transfronteiriças.*

d) Operações Ágata

75. *Embora o PPIF não atue diretamente no combate a organizações criminosas, sua função estruturante de articulação interinstitucional viabiliza ações operacionais coordenadas, sendo a Ágata o mecanismo mais próximo de uma atuação direta nesse enfrentamento. A Operação Ágata constitui o principal braço operacional do PPIF.*

76. *Instituída pelo Ministério da Defesa a partir do Decreto 7.496/2011, no âmbito do extinto Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), a operação tem amparo na Lei Complementar 97/1999 e pauta-se na atuação coordenada das Forças Armadas com órgãos de segurança pública e demais agências governamentais para coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. Com o advento do PPIF, a Operação Ágata passou a incorporar de forma mais robusta os órgãos civis desde a etapa de planejamento, ampliando seu escopo de atuação para além da fronteira terrestre, incluindo a costa marítima e intensificando o uso de meios aéreos e inteligência integrada.*

77. *Ao longo dos anos, a Operação Ágata passou por significativas adaptações estratégicas. O panorama das operações conjuntas entre 2017 e 2022 evidencia a ampliação territorial e institucional da iniciativa. A inclusão da Força Aérea Brasileira em 2018 e a criação da Ágata Amazônia em 2019, voltada para o enfrentamento de crimes ambientais e do narcotráfico, demonstram a evolução da operação em consonância com as prioridades nacionais de segurança. Em 2022, foram executadas ações simultâneas em quatro frentes — Amazônia, Norte, Oeste e Sul/Sudeste —, refletindo a intensificação da atuação estatal nessas áreas sensíveis. Os resultados obtidos, como apreensões de drogas, armas, madeira e produtos contrabandeados, atestam a relevância da operação no combate ao crime organizado transnacional.*

78. *Informações mais detalhadas sobre os resultados da Operação Ágata podem ser consultadas no Apêndice II deste relatório (Análise – Operação Ágata).*

e) Interação com países vizinhos

79. *O PPIF tem promovido a aproximação institucional entre o Brasil e os países que compartilham fronteiras terrestres, visando a construção de ambiente cooperativo voltado à prevenção e à repressão de ilícitos transnacionais. Essa aproximação tem se dado por meio do fortalecimento do diálogo intergovernamental, da ampliação de canais formais de comunicação e da implementação de mecanismos estruturados de troca de informações sensíveis entre órgãos de segurança e defesa dos países envolvidos.*

80. *Como resultado desse processo de articulação, destacam-se as chamadas operações espelhadas — ações realizadas, simultaneamente, em regiões fronteiriças comuns, por forças de segurança e defesa dos países vizinhos, respeitando a soberania de cada Estado. Tais operações têm demonstrado resultados expressivos, especialmente no que se refere à apreensão de drogas e armas, e constituem resposta articulada às dinâmicas do crime organizado transnacional. A capacidade de articulação do PPIF tem sido fundamental para viabilizar essas operações, ao promover aproximações interinstitucionais tanto no plano nacional quanto internacional.*

81. *Além disso, o PPIF tem contribuído ativamente para a ampliação e fortalecimento de espaços formais de cooperação bilateral, como as Comissões Binacionais de Fronteira (COMBIFRON) com Colômbia e Peru, sob coordenação do Ministério da Defesa, voltadas ao compartilhamento de informações para o combate conjunto dos ilícitos transfronteiriços. Também merece destaque a contribuição para a ampliação das atividades da Comissão Mista Brasil-Bolívia, sob responsabilidade do Ministério das*

Relações Exteriores (MRE), com foco na construção de ações preventivas e repressivas para o enfrentamento aos ilícitos transnacionais.

f) Fóruns temáticos

82. *Nesse contexto, destaca-se a criação do Fórum Anual sobre Proteção de Fronteiras e Divisas, que reúne os GGIFs, secretários de segurança pública e os órgãos federais que integram o PPIF, para a construção conjunta de soluções para as questões fronteiriças, além de contribuir para o aprimoramento da gestão local e aumento dos resultados das ações nos estados de fronteira. Foi realizado o I Fórum Regional sobre Proteção Integrada de Fronteiras no Arco Norte-Nordeste, reunindo 200 participantes na cidade de Manaus e, como consequência desse fórum, houve a produção e publicação de livro, em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD), por meio do Centro de Estudos sobre Drogas e Desenvolvimento Social Comunitário (CDESC/UNODC) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).*

g) Capacitações e cursos de coordenação e planejamento de interação interagências

83. *Além de promover ações estratégicas de coordenação e articulação institucional nas regiões de fronteira, o PPIF também atua na formação e no aperfeiçoamento de recursos humanos voltados à lógica de cooperação interagências. A capacitação técnica de servidores civis e militares é fundamental para a consolidação de atuação integrada, especialmente diante da complexidade dos desafios impostos pelo crime transnacional.*

84. *Nesse contexto, destaca-se a criação do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências, desenvolvido em parceria com o Ministério da Defesa (MD) e executado pela Escola Superior de Defesa (ESD). A iniciativa já capacitou 230 servidores civis e militares, incluindo 14 representantes de outras nações, em cinco edições realizadas.*

85. *Também foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica e Plano de Trabalho entre o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e a ESD. O acordo visa estabelecer atividades de cooperação e intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências nas áreas científica, técnica, acadêmica, cultural, de inovação tecnológica e doutrinária. As ações previstas têm como foco a formação, o aperfeiçoamento e a especialização técnica de recursos humanos, bem como o desenvolvimento institucional, por meio da execução conjunta de programas, projetos e atividades de interesse comum.*

86. *Adicionalmente, o PPIF é parte do convênio firmado com a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), no âmbito do Programa Pró-Defesa/CAPES, com foco temático em Segurança Integrada na Pan-Amazônia e nas Fronteiras Sul-Americanas. Essa parceria reforça a produção de conhecimento estratégico sobre a realidade fronteiriça e promove a articulação entre instituições civis e militares em torno da agenda de segurança e desenvolvimento regional.*

87. *Ante o exposto, constata-se que o PPIF é uma iniciativa estratégica e articuladora, voltada para a integração interinstitucional e para a promoção de ações coordenadas nas regiões de fronteira do Brasil. Com uma abordagem sistêmica e holística, o programa busca enfrentar os desafios impostos pelos crimes transfronteiriços, promovendo a cooperação entre órgãos federais, estaduais e municipais, além de fortalecer parcerias internacionais com países vizinhos. Por meio de estruturas como os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs), operações como a Ágata, e fóruns temáticos, o PPIF tem demonstrado sua capacidade de mobilização e articulação, ampliando a efetividade das políticas públicas voltadas à segurança e ao desenvolvimento das áreas fronteiriças. A seguir serão explorados os achados decorrentes da auditoria.*

III. ACHADOS DE AUDITORIA

88. *Conforme explorado, o PPIF desempenha papel fundamental para a segurança pública brasileira. No entanto, os achados de auditoria, descritos a seguir, abordam deficiências que, se devidamente*

corrigidas, podem ampliar significativamente a efetividade do programa.

89. *Os achados de auditoria foram levantados com base nas análises em separado das questões de auditoria que nortearam a fiscalização, constantes do Apêndice II do presente relatório, onde constam, de forma detalhada, as análises efetuadas que levaram às constatações a seguir relatadas.*

III.1 A baixa execução dos planos de ação previstos para o funcionamento do PPIF favorece o fortalecimento das organizações criminosas e o aumento da violência no país

90. *No curso da auditoria, constatou-se que apenas 23 dos 42 (54%) planos de ação previstos no PPIF foram executados. Essa ineficácia favorece o tráfico de drogas e de armas, o contrabando e o fortalecimento de organizações criminosas, comprometendo a segurança pública e a soberania nacional.*

III.1.1. Situação encontrada

91. *O PPIF foi concebido como solução para promover a integração entre os órgãos de segurança. Isso se deu, inicialmente, pelo funcionamento do CEPPIF, que representava avanços no sentido de aumentar a integração interagência.*

92. *Em 2018, foi editado o Planejamento Estratégico do PPIF (Portaria GSI/PR 38/2018) que, além de definir missão, visão de futuro, objetivos estratégicos e estratégias, também estabeleceu planos de ação.*

93. *Contudo, constatou-se que apenas 54% dos planos de ação instituídos no âmbito do Planejamento Estratégico do PPIF foram efetivamente executados, desde 2018 até a data desta auditoria, indicando baixo grau de eficácia na implementação das estratégias definidas para o alcance dos objetivos do Programa.*

94. *Essa situação foi evidenciada, em primeiro lugar, pelas informações extraídas do **software Actio/Stratec**, ferramenta oficial de acompanhamento da execução dos planos de ação do PPIF (peça 27, p. 485), e pela entrevista realizada com representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (peça 28, p. 09).*

III.1.2. Das causas

95. *A equipe de fiscalização identificou oito causas para a inexecução de 46% dos planos de ação, as quais serão abordadas a seguir.*

Figura 7: Representação gráfica das causas do achado 1.

Achado 1



Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Os óbices encontrados no cumprimento dos planos de ação eram tratados exclusivamente no âmbito do CEPPIF, sem comunicações com a Creden

96. Nos termos do Decreto 9.819/2019, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (Creden) é o órgão de assessoramento do Presidente da República responsável por aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações cujas competências ultrapassem o escopo de apenas um Ministério, incluindo aquelas pertinentes à integração fronteiriça (art. 2º, inciso II, alínea 'b'), bem como por promover a cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa (art. 2º, inciso II, alínea 'a').

97. A Creden é composta por ministros de Estado, funcionando como colegiado de alto nível de governo, enquanto seu Comitê Executivo (CECreden) é composto pelos secretários-executivos dos respectivos ministérios.

98. Por sua vez, o art. 5º, § 3º, do Decreto 8.903/2016, prevê que os membros titulares do CEPPIF devem ser servidores ocupantes de Cargo Comissionado Executivo (CCE) ou de Função Comissionada Executiva (FCE) de nível 15 ou superior, militares de nível oficial-general ou diplomatas de nível ministro de segunda classe ou superior. Assim, ainda que ocupem posições de relevância em suas instituições, esses representantes possuem capacidade de decisão inferior àquela dos ministros de Estado e dos secretários-executivos, que integram a Creden e o CECreden, respectivamente. Dessa forma, seria natural que, diante de obstáculos que extrapolem sua esfera de atuação, o CEPPIF devesse recorrer à instância superior para superá-los.

99. Esta é a lógica de governança prevista para o programa. O Decreto 8.903/2016, que instituiu o PPIF, prevê que o Comitê-Executivo do PPIF (CEPPIF) é órgão de assessoramento da Creden (art. 5º) e determina, entre suas competências, a de encaminhar relatório anual de suas atividades à Creden (art. 6º,

inciso IX). Assim, a estrutura normativa estabelece supervisão da Creden, inclusive para viabilizar a coordenação interministerial e assegurar o cumprimento dos objetivos do PPIF.

100. Entretanto, constatou-se que, embora os relatórios anuais tenham sido formalmente encaminhados à Creden, sua função tem se restringido a instrumento de prestação de contas informativo, não sendo utilizados como ferramenta ativa de governança. Assim, os obstáculos e dificuldades enfrentados na execução dos planos de ação do PPIF foram tratados exclusivamente no âmbito interno do CEPPIF, mesmo nos casos que superavam a capacidade de deliberação autônoma de seus membros, sem qualquer comunicação ou encaminhamento formal à Creden (peça 28, p.25, item d).

101. Essa ausência de fluxo de informações rompe a cadeia de governança estabelecida pelos decretos e compromete o funcionamento do programa. Ao não informar a instância superior sobre os problemas enfrentados pelos órgãos membros do PPIF em cumprir seus planos de ação, perdeu-se a oportunidade de obter apoio estratégico e político para garantir que os planos de ação fossem cumpridos, contribuindo para a situação encontrada de baixo índice de execução dos planos de ação.

102. Diante desse cenário, como encaminhamento, propõe-se **determinar** ao CEPPIF que reporte ao Comitê-Executivo da Creden sobre os atrasos e descumprimentos na execução de planos de ação que forem estabelecidos para o PPIF, a partir do relatório anual de 2026, referente ao ano de 2025, em atenção aos arts. 1º, parágrafo único, 5º e 6º, incisos IV e IX, do Decreto 8.903/2016.

103. O atendimento à determinação proposta contribuirá para fortalecer a cadeia de governança do PPIF, garantindo que os obstáculos e descumprimentos na execução dos planos de ação sejam objeto de análise e deliberação em nível estratégico e interministerial, ampliando as chances de superação dos entraves e promovendo maior efetividade na implementação das ações planejadas. Espera-se, como benefício direto, o aumento do índice de execução dos planos de ação do PPIF, com fortalecimento da articulação federativa e da capacidade de resposta do Estado brasileiro às ameaças do crime organizado nas áreas de fronteira.

b) O Plano Estratégico foi editado por meio de portaria do GSI não confere força normativa para estabelecer deveres para outros órgãos

104. Nos termos do Decreto 8.903/2016, o PPIF foi instituído sob a coordenação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). Entretanto, verificou-se que o Planejamento Estratégico do PPIF (PEPPIF), aprovado em 2018, foi editado exclusivamente por meio da Portaria GSI/PR 38/2018, ato interno e exclusivo do GSI, sem ao alcance normativo aos demais órgãos integrantes do programa.

105. Essa opção pela edição unilateral do planejamento estratégico comprometeu sua eficácia. A edição da estratégia mediante instrumento normativo adequado — como uma portaria interministerial —, poderiam promover a execução mais efetiva dos planos de ação estabelecidos no PEPPIF.

106. A fragilidade formal do ato normativo contraria as boas práticas de governança em políticas públicas. De acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020, p. 49), a institucionalização formal da política pública, por meio de norma legal apropriada emitida por órgão dotado de legitimidade e competência, é uma prática essencial para garantir a eficácia da política. No mesmo sentido, o guia Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise **Ex Post** (BRASIL, 2018, p. 64) destaca que a normatização formal da política deve abranger a atuação dos diversos órgãos e esferas de governo envolvidos, conferindo estabilidade e coerência às ações.

107. No mesmo sentido, o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal, estabelece, em seu art. 4º, inciso IX, a diretriz de editar e revisar atos normativos com observância de boas práticas regulatórias e respeito à legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico. A ausência de formalização adequada do Planejamento Estratégico do PPIF contrariou essa diretriz.

108. O manual Políticas Públicas em 10 Passos (TCU, 2020) também reforça a importância da oficialização da política por ato normativo apropriado à matéria que se pretende disciplinar,

com observância dos princípios da administração pública. Observe:

‘Inicialmente é importante que a política pública seja oficializada por meio de ato normativo apropriado à matéria que a política visa disciplinar e com a devida observância dos princípios da administração pública’ (p. 20).

109. Ademais, a literatura internacional reconhecida pelo próprio TCU em seu Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020, p. 114-115) aponta que a governança intersetorial e intergovernamental eficaz exige a criação de mecanismos formais e informais de coordenação, cooperação e tomada conjunta de decisão. A integração plena de políticas públicas exige a formulação coordenada de políticas entre diversas organizações (Stead e Meijers *apud* UN, 2018), o que pressupõe bases normativas sólidas e aceitas por todos os entes envolvidos.

110. No caso do PPIF, ainda que o programa tenha apresentado avanços significativos na coordenação interinstitucional prática, a ausência de um instrumento normativo adequado comprometeu o cumprimento dos planos de ação. O programa, portanto, ficou dependente da adesão voluntária dos órgãos, enfraquecendo sua efetividade e dificultando a responsabilização pelos descumprimentos.

111. Para sanar essa deficiência normativa, **propõe-se determinar** ao CEPPIF, que, em 180 dias, reestruture, e leve à Creden para aprovação, o Planejamento Estratégico do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), atualmente disciplinado pela Portaria GSI/PR 38/2018, propondo planos de ação por meio de instrumento normativo elaborado pelos diversos órgãos integrantes do PPIF, a exemplo de portaria interministerial, em atenção ao art. 6º, inciso I, do Decreto 8.903/2016, c/c art. 87, inciso II, da Constituição Federal. E **recomendar** ao CNFron, que, quando do estabelecimento de planos decorrentes da ENaFron (Decreto 12.038/2024 art. 15, inciso II), que se utilize de instrumento normativo que abranja a atuação de todos os órgãos integrantes do eixo de segurança, em atenção ao art. 87, inciso II, da Constituição Federal, com vistas a evitar que o mesmo erro que ocorreu no PPIF se repita na ENaFron.

112. A aprovação do novo Planejamento Estratégico do PPIF por meio de instrumento normativo adequado, promoverá o fortalecimento da governança do programa, assegurando maior comprometimento institucional e responsabilidade na execução dos planos de ação. Além disso, a recomendação para que os futuros planos decorrentes da ENaFron sejam formalizados por instrumento normativo adequado atuará de forma preventiva, evitando a repetição das fragilidades observadas no PPIF.

c) Itens inadequados à categoria de planos de ação foram definidos como tal

113. O contexto que levou à edição do Planejamento Estratégico do PPIF (PEPPIF) explica, em parte, a natureza não convencional de alguns dos planos de ação nele estabelecidos. Em 2016, diante do agravamento dos problemas de segurança nas fronteiras e da assinatura da Declaração de Brasília — que formalizou o compromisso dos países do Cone Sul em buscar soluções coordenadas para o tema —, tornou-se evidente a necessidade de uma política nacional de fronteiras estruturada, permanente e voltada para a segurança pública.

114. Entretanto, diante da urgência da situação nas fronteiras, foi necessária resposta antes mesmo da plena consolidação de uma política nacional. Nesse cenário, o PPIF foi concebido como resposta emergencial, estruturando-se para fomentar a articulação interinstitucional em nível estratégico, por meio do funcionamento do Comitê-Executivo (CEPPIF). O propósito inicial do CEPPIF era promover a aproximação entre os altos escalões das instituições participantes, acelerando o fluxo de informações e reduzindo a morosidade dos trâmites formais típicos da burocracia estatal.

115. Como fruto das reuniões do CEPPIF, em 2018, o programa foi se consolidando e ampliando, e foi editado o ‘Planejamento Estratégico do PPIF’ (Portaria GSI/PR nº 38/2018) (Peça 29) que, além de definir missão, visão de futuro, objetivos estratégicos e estratégias, também estabeleceu planos de ação. O Planejamento Estratégico e seus planos de ação surgiram como instrumentos para a ampliação do programa, buscando sua transformação de uma solução temporária em uma política pública consistente.

116. Entretanto, o Planejamento Estratégico e seus respectivos planos de ação não resultaram da revisão convencional de um programa já consolidado — ou seja, de uma reavaliação realizada após a

completa maturação e estabilização de suas estruturas e objetivos. Na prática, configuraram construção e expansão de um modelo que fora concebido para ser mais restrito, em processo de reestruturação enquanto o programa já se encontrava em operação.

117. Exemplos disso podem ser observados no Plano de Ação 1.3.2 ('Elaborar estudos e propor alterações evolutivas no Decreto 8.903/2016') e no Plano de Ação 1.6.1 ('Propor, obter aprovação e implementar estrutura supraorganizacional, física e administrativa necessária para a governança do Programa'), que evidenciam que, embora o PPIF estivesse formalmente instituído, ainda carecia das estruturas institucionais necessárias para sustentar o novo escopo, mais ambicioso, delineado pelo Planejamento Estratégico.

118. A reestruturação do PPIF enquanto se encontrava em operação não configura, por si só, falha de gestão pública. Ao contrário, em contextos de urgência, como o da época, esse mecanismo pode até ser considerado como uma boa prática. Observe o que diz o Guia de Análise **Ex Ante** de Políticas Públicas (p.82):

(...) Isso dá margem a redesenhos e aprimoramentos no desenho inicial proposto. O mais importante é considerar a relevância do conhecimento da distância entre o previsto e o efetivo ou realizado, sendo este dimensionado de forma mais consistente na avaliação **ex post**, confirmando ou não a propriedade da proposta original ou o acerto do desenho da política, bem como a sua efetividade. Dependendo dessa avaliação posterior é que poderia ser discutida a possibilidade de recomendações para um redesenho da política ou do programa específico ou, em última instância, a necessidade do seu cancelamento.

119. No entanto, a análise concreta da implementação revela que, no caso do PPIF, essa estratégia de expansão por meio dos planos de ação não se mostrou bem-sucedida. Embora o redesenho em curso possa ser considerado, em tese, boa prática em cenários de urgência, na realidade, o programa demonstrou baixa capacidade de execução das ações planejadas, pelos motivos explicitados nas demais causas deste achado de auditoria.

120. Como o PPIF foi redesenhado enquanto o programa já se encontrava em funcionamento e a ampliação de seu escopo acabou por ser operacionalizada por meio de planos de ação, o conteúdo de muitos desses planos teve uma natureza diversa daquilo que convencionalmente se espera de planos de ação.

121. Em geral, planos de ação devem ser compostos por entregas específicas, produtos claros ou objetivos mensuráveis, que possibilitem a verificação concreta de seu cumprimento dentro de determinado prazo. De fato, alguns dos planos de ação estabelecidos no Planejamento Estratégico seguiram essa lógica convencional, prevendo resultados objetivos e aferíveis.

122. Entretanto, há planos que fugiram desse padrão. Alguns definiram obrigações de esforço ou tentativas de atuação, cujo cumprimento é de difícil verificação objetiva. Houve, ainda, planos que se previam a estruturação da própria governança do programa, voltados para sua ampliação, em vez de propor ações finalísticas. Com o objetivo de evidenciar isso, a equipe de fiscalização fez a classificação desses planos quanto à sua natureza no Apêndice II deste relatório (com título: Natureza dos Planos de Ação do Planejamento Estratégico – PPIF).

123. Esse descompasso entre a natureza tradicional de planos de ação e o conteúdo adotado no PEPPIF contribuiu para a dificuldade de monitoramento, avaliação e efetivo cumprimento das metas propostas.

124. Planos que preveem entregas específicas e resultados mensuráveis permitem a criação de indicadores objetivos e verificáveis, que possibilitam aferir, de maneira clara, o grau de implementação das ações propostas. Contudo, no caso do Planejamento Estratégico, muitos planos de ação foram estruturados como obrigações de esforço (tentativas) ou como ações voltadas à reestruturação interna da governança do programa, o que dificultou a formulação de indicadores apropriados. Sem marcos de entrega concretos e prazos definidos, a aferição do desempenho ficou comprometida, resultando em avaliações subjetivas e na impossibilidade de medir a efetividade das ações, prejudicando, assim, a gestão e o aprimoramento do

programa.

125. Para tratar desses problemas, como encaminhamento, **propõe-se determinar** ao CEPPIF que, em 180 dias, reestruture, e leve à Creden para aprovação, o Planejamento Estratégico do PPIF, estabelecendo planos de ação com produtos/objetivos específicos, e associados a indicadores, metas e linhas de base conforme preconiza o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e o arts. 5º, inc. II, e 6º, ss., ambos do Decreto 9.203/2017. Na mesma linha, **propõe-se recomendar** ao CNFron que, ao elaborar ENaFron (e os planos dela decorrentes), estabeleça planos de ação com produtos/objetivos específicos, e associados a indicadores, metas e linhas de base, conforme recomenda o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e o Guia de Análise **Ex-Post**.

126. O atendimento a esses encaminhamentos contribuirá para o fortalecimento da governança do PPIF, ao assegurar que os novos planos de ação sejam estruturados de forma a prever produtos, objetivos e resultados concretos, mensuráveis e verificáveis. Com a definição de indicadores apropriados, metas claras e linhas de base consistentes, será possível monitorar a execução das ações planejadas, permitindo a identificação de desvios, a correção tempestiva de falhas e o aprimoramento da gestão do programa e, principalmente, aumentar a efetividade do PPIF no enfrentamento das ameaças às fronteiras brasileiras. Além disso, considerando que a Estratégia Nacional de Fronteiras está em desenvolvimento e será desdobrada em planos específicos, a recomendação proposta evitará que os erros identificados no PEPPIF se repitam.

127. Por fim, vale mencionar que as dificuldades de governança e os problemas relacionados à definição de indicadores e ao acompanhamento dos planos de ação serão mais detalhadamente abordados na causa seguinte deste achado de auditoria.

d) Não implementação de mecanismos fundamentais de governança

128. A governança em políticas públicas, embora baseada em parâmetros gerais reconhecidos — como os princípios de direcionar, monitorar e avaliar, definidos pelo Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU —, demanda a identificação e a adaptação de mecanismos específicos a cada contexto organizacional. No caso do PPIF, observou-se que, embora as necessidades de governança tenham sido, em grande parte, corretamente diagnosticadas e traduzidas em planos de ação, o PPIF não foi capaz de implementar os mecanismos fundamentais para consolidar sua estrutura de governança.

129. Nesta auditoria, foram analisados, em profundidade, 15 planos de ação, dos 42 constantes no Planejamento Estratégico do PPIF (1.2.2; 1.3.3; 1.3.4; 1.4.3; 1.4.4; 1.5.1; 1.6.2; 1.6.3; 2.2.1; 3.1.2; 3.2.1; 3.2.2; 3.4.1; 3.5.1; e 3.5.2). A escolha desses quinze baseou-se no entendimento da equipe de auditoria de que são os de maior relevância para a estruturação de uma política de fronteiras brasileira em sentido amplo. Assim, foram solicitadas informações adicionais sobre esses planos (peça 28, p.16 a 22), além daquelas que a equipe de fiscalização pôde extrair dos Relatórios Anuais do PPIF (Peça 27) e das Atas de reuniões do CEPPIF (peça 26). Dentre os quinze, três planos de ação foram identificados como fundamentais para a governança do programa, sendo abordados a seguir.

130. O Plano de Ação 1.2.2 previa ‘estabelecer um centro nacional de coordenação integrada com processos mapeados e priorizados, promovendo o fortalecimento da governança e a plena integração dos planejamentos e das atuações das diferentes entidades componentes’.

131. Apesar de sua relevância estratégica para o funcionamento do programa, o plano não foi concluído. As atividades foram interrompidas após a terceira etapa — que definiu a forma de articulação entre o centro e os GGIFs estaduais — sob a justificativa de que os prazos estabelecidos precisariam ser reavaliados.

132. Posteriormente, o plano foi formalmente encerrado em reunião do CEPPIF. Embora tenham ocorrido tentativas de retomada em 2022, inclusive com a sugestão de utilização do Centro Integrado de Comando e Controle Nacional (CICCN) da antiga SEOPI/MJSP, essas iniciativas não se concretizaram, sendo novamente interrompidas com a transição de governo e a extinção da SEOPI.

133. A não implementação desse plano é especialmente grave, pois compromete a criação de espaço

físico de coordenação contínua entre os entes federativos e as forças de segurança, dificultando a governança do PPIF. Ademais, a falta de uma estrutura centralizada prejudica a capacidade de resposta rápida e coordenada a ameaças transfronteiriças, como tráfico de drogas, contrabando e crimes ambientais.

134. Por sua vez, o Plano de Ação 1.3.3 tinha como objetivo 'propor modelo de ato normativo interinstitucional que estabeleça as funções de cada órgão perante o Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras'. Esse plano foi considerado concluído pelo CEPPIF, sob o entendimento de que seu escopo se restringia a manter o Decreto que institui o PPIF atualizado (peça 28, p. 17).

135. No entanto, essa justificativa não se sustenta. A interpretação adotada não reflete a essência do plano, que previa a distribuição clara e substancial de atribuições entre os órgãos integrantes, indo além da mera indicação de que o GSI preside o Comitê e os demais órgãos participam genericamente.

136. Trata-se de uma lacuna relevante, sobretudo diante da elaboração da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENaFron), que exigirá arranjo de governança robusto, com funções institucionais formalmente atribuídas. Assim, sob análise de mérito, o plano não deveria ser considerado concluído.

137. Por fim, o Plano de Ação 1.6.2 previa 'articular com os partícipes das três esferas de governo para identificar as necessidades de monitoramento e avaliação das ações do PPIF, com vistas à melhoria da governança'. Contudo, a execução relatada pelo CEPPIF (peça 28, p. 19) – visitas a estados fronteiriços e realização de reuniões ordinárias e temáticas – embora importante para o diálogo federativo, não corresponde ao escopo que se espera de um plano voltado ao fortalecimento da governança.

138. Pela redação do próprio título do plano, e à luz das boas práticas consolidadas, o que se deveria ter promovido era diagnóstico estruturado das práticas e lacunas existentes nos mecanismos de governança adotados, com vistas à sua melhoria. Conforme definido pelo Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, a governança pública envolve práticas de liderança, estratégia e controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Nesse sentido, o Plano 1.6.2 deveria ter funcionado como etapa preparatória à institucionalização desses mecanismos no âmbito do PPIF, o que não se concretizou.

139. Para tratar desses problemas, propõe-se **determinar** ao CEPPIF que reporte ao Comitê-Executivo da Creden sobre os atrasos e descumprimentos na execução de planos de ação que forem estabelecidos para o PPIF, a partir do relatório anual de 2026, referente ao ano de 2025, em atenção aos arts. 1º, parágrafo único, 5º e 6º, incisos IV e IX, do Decreto 8.903/2016.

140. **Determinar** ao CEPPIF, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315, de 2020, que, em 180 dias, reestruture, e leve à Creden para aprovação, o Planejamento Estratégico do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), e estabeleça mecanismos de governança necessários ao seu cumprimento, tais como indicadores, metas e linhas de base, produtos/objetivos específicos, conforme preconiza o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e o arts. 5º, inc. II, e 6º, ss., ambos do Decreto 9.203/2017.

141. **Recomendar** ao CEPPIF, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, e visando atender às diretrizes e objetivos do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) previstas nos arts. 2º e 3º do Decreto 8.903/2016, que, ao reestruturar o PPIF, no próximo documento equivalente ao Planejamento Estratégico do PPIF (Portaria 38/2018), elabore projetos segundo as boas práticas de gerenciamento de projetos, a exemplo das previstas na Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP, com nível de detalhamento adequado para, no mínimo, atender ao previsto no art. 8º, ss., do Decreto 10.426/2020, de modo a estarem aptos à prospecção de recursos complementares, tais como aqueles advindos de Termos de Execução Descentralizados (no caso de recursos intraorçamentários), ou mesmo na prospecção de recursos internacionais.

142. A adoção das medidas propostas pode gerar benefícios significativos para a governança do PPIF. A implementação de boas práticas de planejamento e monitoramento contribuirão para aprimorar a

elaboração, execução e acompanhamento dos planos de ação, com indicadores, metas, linhas de base e produtos claramente definidos, promovendo o uso racional de recursos e a correção tempestiva de desvios.

143. Além disso, ao garantir o comprometimento orçamentário dos órgãos e viabilizar a mobilização de fontes complementares de financiamento, amplia-se a sustentabilidade institucional e financeira do programa. Por fim, a estruturação de uma governança mais robusta, com atribuições bem definidas e instâncias de responsabilização, aumenta as chances de o PPIF alcançar seus objetivos estratégicos e consolidar-se como instrumento eficaz de proteção integrada das fronteiras.

e) Ausência do envio de informações sobre a execução dos planos de ação para o CEPPIF

144. Nos termos do art. 6º do Decreto 8.903/2016, compete ao CEPPIF supervisionar o planejamento e a execução de ações conjuntas de órgãos e entidades que atuem no âmbito do PPIF e articular quanto aos aspectos orçamentários, respeitadas as competências de cada um deles (inciso IV), bem como acompanhar e avaliar a execução do PPIF e encaminhar relatório anual de suas atividades para a Creden (inciso IX).

145. Contudo, com base no Ofício/GSI/PR 20/2025 (peça 28, p. 26, item f) e nas atas de reuniões do CEPPIF (peça 26), verificou-se que órgãos integrantes do PPIF, embora responsáveis por planos de ação, deixaram de prestar ao CEPPIF informações sobre a execução das ações sob sua responsabilidade.

146. Essa limitação compromete a governança do PPIF, uma vez que as atividades de governança pressupõem o recebimento de informações. O Decreto nº 8.903/2016 estabelece de maneira clara os deveres de governança do programa ao CEPPIF, e mesmo não havendo previsão normativa explícita impondo aos órgãos participantes o dever de manter o Comitê informado quanto à execução dos planos, entende-se que esse dever está pressuposto pela sistemática do PPIF. Nesse sentido, essa ausência de comunicação teve como uma de suas principais consequências a dificuldade de mensuração dos indicadores e metas previstos.

147. Assim, conforme detalhado na Causa A deste achado, conclui-se, com base nos decretos que regem o PPIF e a Creden, que a Creden se configura como instância de governança natural do programa, posicionando-se hierarquicamente acima do CEPPIF, de modo que as omissões no fornecimento de informações por parte dos órgãos integrantes deveriam ser formalmente reportadas à Creden pelo CEPPIF.

148. Como medida corretiva, **propõe-se determinar** ao CEPPIF que reporte ao Comitê-Executivo da Creden sobre omissões de fornecimento de informações ao CEPPIF sobre planos de ação por parte dos órgãos integrantes, a partir do relatório anual de 2026, referente ao ano de 2025, em atenção aos arts. 1º, parágrafo único, 5º e 6º, incisos IV e IX, do Decreto 8.903/2016.

149. A adoção da medida proposta trará benefícios diretos à governança do PPIF. Ao garantir o fluxo regular de informações ao CEPPIF, viabiliza-se o monitoramento contínuo da execução dos planos e a mensuração de indicadores e metas. Além disso, ao assegurar que o CEPPIF possa recorrer formalmente à instância superior nos casos de omissão, ampliam-se as condições para a implementação bem-sucedida dos planos de ação.

f) Indicadores e metas inadequados para acompanhamento dos planos de ação do PPIF

150. A auditoria identificou deficiências nos indicadores e metas definidos para o acompanhamento do Planejamento Estratégico do PPIF (peça 29), tanto no que se refere aos planos de ação quanto às estratégias associadas. Essas deficiências decorreram, em parte, da própria natureza de alguns planos de ação — conforme detalhado na Causa C deste achado — os quais, muitas vezes, não foram estruturados como planos de ação propriamente ditos, mas sim como obrigações de esforço, competências permanentes ou iniciativas de governança interna. Essa inadequação de escopo dificultou a definição de indicadores objetivos e metas aferíveis.

151. Outro fator que contribuiu para as dificuldades na definição de indicadores adequados é a própria natureza do PPIF, que pode ser classificado como programa de caráter predominantemente meio — voltado à promoção da integração e da sinergia entre órgãos públicos. Por ter como finalidade principal o fortalecimento da articulação interinstitucional, a mensuração de seus efeitos diretos por meio de indicadores objetivos nem sempre é uma tarefa simples. Contudo, essa complexidade não se estende aos

planos de ação que deveriam possuir natureza de projeto, com objetivos claros, entregas definidas e prazos estabelecidos. Nesse caso, seria plenamente viável — e necessário — estabelecer indicadores específicos e metas mensuráveis, que permitiriam avaliar a efetividade da execução dos planos.

152. No entanto, mesmo nos casos em que a natureza dos planos permitiria a mensuração clara de resultados, os indicadores efetivamente estabelecidos (peça 27, p. 60-87) apresentaram fragilidades técnicas significativas. A avaliação dos indicadores pelo método SMART (Apêndice II) permitiu identificar limitações quanto aos critérios de clareza conceitual, relevância prática e definição de periodicidade. Além disso, observou-se o uso recorrente de termos vagos ou ambíguos — como ‘utilização’, ‘implementação’, ‘acesso’, ‘adesão’ e ‘participação’ — sem definição precisa, o que compromete a interpretação dos resultados e sua mensuração ao longo do tempo.

153. As falhas de rigor terminológico e metodológico enfraquecem a capacidade dos indicadores de orientarem decisões estratégicas, subsidiarem intervenções corretivas e sustentarem a **accountability** do programa. Da mesma forma, a falta de delimitação temporal e a inconsistência de fórmulas reduz a utilidade dos indicadores como instrumento de monitoramento e de governança.

154. Diante do exposto, propõe-se **determinar** ao CEPPIF que, em 180 dias, reestruture, e leve à Creden para aprovação, o Planejamento Estratégico do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) e estabeleça mecanismos de governança necessários ao seu cumprimento, tais como indicadores, metas e linhas de base, produtos/objetivos específicos, conforme preconiza o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e o arts. 5º, inc. II, e 6º, ss., ambos do Decreto 9.203/2017. Além disso, propõe-se **recomendar** ao CNFron, que ao elaborar a ENaFron, estabeleça planos de ação com todos os mecanismos de governança necessários ao seu cumprimento, tais como indicadores, metas e linhas de base, produtos/objetivos específicos, de forma a evitar que as falhas identificadas nos indicadores do PPIF se repitam na ENaFron.

g) Falta de mecanismos de revisão do planejamento estratégico

155. O Planejamento Estratégico do PPIF (PEPPIF), aprovado em 2018 por meio da Portaria GSI/PR 38/2018, não previu mecanismos formais de revisão periódica de seus planos de ação. Como consequência direta dessa lacuna, diversos planos de ação que perderam seu objeto, tornaram-se inviáveis ou deixaram de ser convenientes, continuaram formalmente vigentes no planejamento estratégico, sem qualquer processo institucionalizado para sua avaliação e eventual exclusão ou reformulação.

156. Essa falha ficou evidenciada na auditoria. Primeiramente, observa-se que o documento original do Planejamento Estratégico do PPIF permanece inalterado desde sua aprovação em 2018 (peça 29), sem revisão registrada, mesmo após mudanças substanciais no ambiente de atuação do programa. Além disso, em entrevista estruturada realizada com os gestores do CEPPIF (peça 28, p. 26, e p. 9, pergunta 6), foi confirmado que, a partir de 2023, o Planejamento Estratégico foi descontinuado, sem novas tentativas de execução dos planos de ação inconcluídos.

157. Outras evidências da ausência de mecanismos de revisão podem ser encontradas na análise das atas de reuniões do CEPPIF (peça 26) e dos relatórios anuais encaminhados à Creden (peça 27), nos quais se verifica que, embora os entraves à execução dos planos sejam discutidos, não há processos formais de avaliação ou de revisão do Planejamento Estratégico como um todo.

158. A ausência de revisão sistemática do planejamento estratégico descumpra diretriz expressa prevista no art. 6º, parágrafo único, do Decreto 9.203/2017, que determina que os órgãos da Administração Pública Federal implementem mecanismos mínimos de boa governança que incluam, no mínimo: formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

159. Complementarmente, também contraria as boas práticas recomendadas em manuais de políticas públicas, que indicam que políticas e programas devem possuir ciclos de monitoramento, avaliação e revisão para garantir sua aderência aos objetivos e à realidade social.

160. Como parâmetro de boas práticas, no nível normativo, pode-se citar a previsão contida na Lei 13.675/2018 — que trata da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social —, a qual estabelece, em seus artigos 26 a 32, a obrigatoriedade de mecanismos formais de avaliação e revisão periódica da política. Ressalte-se que essa referência é feita apenas quanto ao desenho normativo previsto na Lei, não tendo esta auditoria avaliado se tais mecanismos, na prática, foram efetivamente implementados no âmbito da PNSPDS.

161. Do exposto, propõe-se **determinar** ao CEPPIF, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315, de 2020, que, em 180 dias, reestruture, e leve à Creden para aprovação, o Planejamento Estratégico do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), propondo procedimento formal de revisão dos planos de ação, especificando periodicidade de revisão, órgão responsável, fluxo processual, produto esperado e mecanismo de comunicação com as instâncias superiores, com vistas a remover os planos com perda de objeto ou atualizar o documento de Planejamento Estratégico, como prevê o Guia de Análise **Ex-Post** e o art. 5º, inc. III, e 6º, ss., ambos do Decreto 9.203/2017. E **recomendar** ao CNFron, que ao elaborar ENaFron estabeleça planos de ação, com todos os mecanismos de governança necessários ao seu cumprimento, tais como procedimento formal de revisão, com vistas a retirar ou alterar os planos com perda de objeto.

162. A implementação de um procedimento formal de revisão dos planos de ação do PPIF contribuirá para o aumento da efetividade do PPIF, o aprimoramento da gestão de seus recursos e a maior aderência aos princípios de governança pública previstos no Decreto 9.203/2017. Além disso, a adoção de mecanismo semelhante para os planos de ação decorrentes da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENaFron), a ser instituída pelo CNFron, atuará de forma preventiva, evitando que as mesmas fragilidades observadas na experiência do PPIF se repitam.

h) Representantes titulares dos órgãos foram substituídos por suplentes com menor poder de decisão

163. O Comitê Executivo do PPIF foi concebido como instância estratégica de coordenação interinstitucional, composto por representantes de alto nível dos órgãos integrantes. Essa diretriz está prevista no § 3º do art. 5º do Decreto 8.903/2016, que exige que os membros titulares do CEPPIF sejam ocupantes de cargos comissionados ou funções comissionadas de nível 15 ou superior, militares de nível oficial-general ou diplomatas de nível ministro de segunda classe ou superior. O objetivo dessa exigência é assegurar que os representantes tenham autoridade suficiente para articular dentro de suas instituições e viabilizar a implementação das deliberações do colegiado.

164. Entretanto, conforme relatado pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) na entrevista estruturada realizada no âmbito desta auditoria (peça 28, p. 08, pergunta 6; p. 26, item f), ocorreu uma tendência crescente de substituição dos representantes titulares por seus suplentes.

165. A fim de verificar empiricamente esse fenômeno, realizou-se análise quantitativa detalhada da adesão dos órgãos às reuniões do CEPPIF, com base nas atas de 39 das 41 reuniões realizadas entre 7 de fevereiro de 2017 e 28 de agosto de 2024, organizadas em documento de 333 páginas (peça 26).

166. A análise detalhada pode ser vista no Apêndice II do presente relatório, mas têm destaque as principais conclusões, demonstradas de forma sintética na figura 9 abaixo, quais sejam:

a) Desde o início do programa, dos oito órgãos que possuíam obrigações a título de plano de ação, nunca houve mais que cinco titulares participando simultaneamente das reuniões;

b) Ao longo das 42 reuniões do CEPPIF, os integrantes desses oito órgãos com planos de ação atribuídos foram progressivamente interrompendo o envio de titulares para as reuniões, representando uma redução de 38,5% em relação às reuniões iniciais.

Figura 8: Tendência com Média Móvel e Ajuste Linear

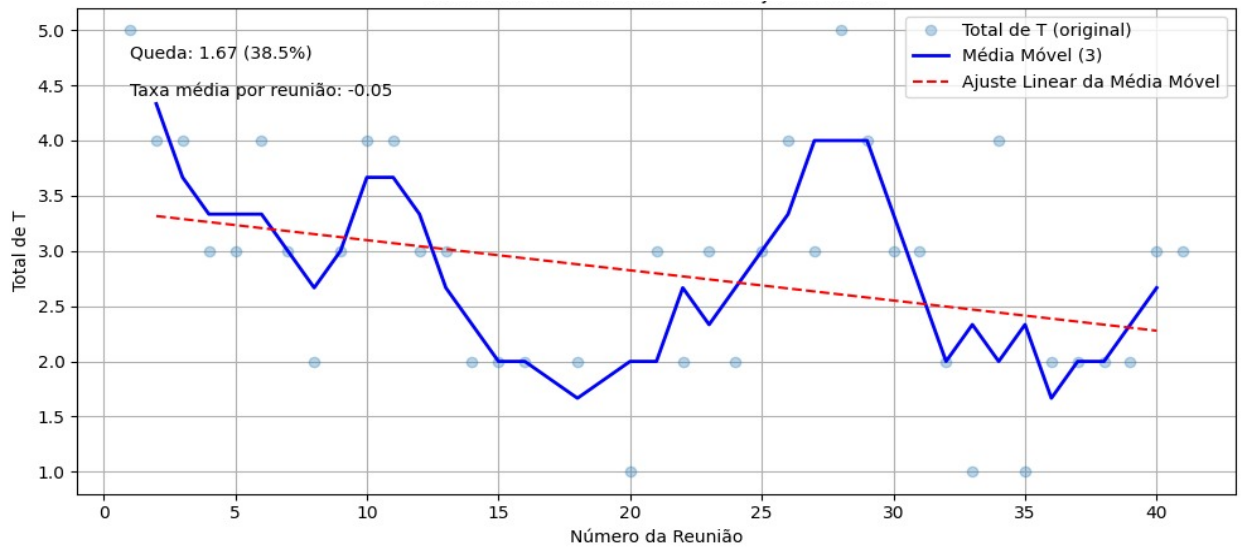


Gráfico de dispersão de presenças de titulares por reunião, dos 8 órgãos que apresentaram planos de ação. A linha azul é a média móvel (3), a vermelha pontilhada trata-se do ajuste linear da média móvel.

167. O referido fenômeno é relevante uma vez que os suplentes designados ocupavam posições de natureza tático-operacional, sem o grau de autoridade necessário para garantir a execução das decisões adotadas pelo Comitê. Segundo o GSI, essa substituição sistemática comprometeu o poder deliberativo do CEPPIF, enfraquecendo sua capacidade de implementação dos planos de ação internamente aos ministérios e órgãos representados. Esse fato é agravado pela ausência de necessidade de justificativa a uma instância superior de governança acerca dos descumprimentos, nos termos apresentados na Causa E.

168. Não se propõe encaminhamento autônomo para esta causa, pois os demais encaminhamentos previstos neste achado já são capazes de induzirem o aumento da participação de titulares no CEPPIF. A reestruturação do Plano Estratégico do PPIF — com a incorporação de mecanismos sólidos de governança, como indicadores, metas, linhas de base e produtos/objetivos específicos —, somada à consolidação da Creden como instância superior de governança, deverá reforçar a relevância do PPIF e motivar os órgãos a designarem representantes de nível hierárquico adequado.

169. Com isso, espera-se fortalecer a autoridade deliberativa do CEPPIF, aumentar o quórum de titulares e, conseqüentemente, elevar a capacidade de implementação dos planos de ação do PPIF. Em última instância, esse fortalecimento institucional contribuirá para a consolidação de uma política de fronteiras mais eficaz, integrada e responsiva, com maior capacidade de coordenação federativa e enfrentamento das ameaças transnacionais que afetam a segurança pública brasileira.

h.1) desconhecimento dos níveis mais altos de governo sobre o funcionamento e as potencialidades do PPIF

170. Esta causa aprofunda a análise apresentada na causa anterior, a qual tratou da participação decrescente dos representantes titulares dos órgãos nas reuniões do Comitê Executivo do PPIF. A hipótese aqui sustentada é que tal afastamento decorre, em grande medida, do desconhecimento dos níveis mais altos de governo sobre o funcionamento do PPIF, bem como sobre suas potencialidades enquanto instrumento estratégico de articulação federativa e enfrentamento do crime transnacional.

171. A baixa visibilidade política do programa contribui para que os níveis mais altos dos órgãos não deem devida importância ao envio de representantes titulares ao CEPPIF, comprometendo a efetividade do cumprimento de planos de ação.

172. Como encaminhamento, **propõe-se recomendar** ao CEPPIF que adote medidas para aumentar o conhecimento sobre o programa nos níveis mais altos de governo, a fim de sensibilizá-los sobre a

importância da participação efetiva no PPIF, conforme preconizado pelo Guia de Análise **Ex-Ante** de Políticas Públicas (p.136).

173. A implementação do plano de comunicação contribuirá para ampliar o reconhecimento do PPIF como instrumento estratégico de coordenação federativa e combate ao crime transnacional. Ao aumentar o conhecimento dos níveis mais altos de governo sobre o funcionamento e a relevância do programa, espera-se uma elevação no nível de prioridade política atribuído ao tema, com reflexos positivos na articulação interministerial, na alocação de recursos e na capacidade de implementação de planos de ação.

III.1.3. Dos efeitos

174. Os efeitos da baixa execução dos planos de ação do PPIF e dos fatores que a causam (ausência de **enforcement**, fragilidades normativas, deficiência na governança, indicadores inadequados e reduzido apoio político), deixam, na prática, de potencializar as capacidades institucionais orgânicas para a superação dos principais problemas estruturais que afetam a segurança pública nas fronteiras brasileiras ou na incapacidade de mitigá-los.

175. Isso perpetua a permeabilidade das fronteiras terrestres e marítimas, favorecendo o tráfico de drogas, de armas e de pessoas, o contrabando e os crimes ambientais. A entrada de substâncias ilícitas e armamentos, associada à incapacidade de controlar fluxos logísticos em áreas críticas como portos e cidades gêmeas de fronteira, fortalece financeiramente as organizações criminosas, que ampliam suas atividades e consolidam sua atuação em diferentes regiões do país.

176. Esse fortalecimento se traduz não apenas na expansão territorial das organizações criminosas, mas também na sua crescente capacidade de infiltração em setores legais da economia e em instituições públicas. Como demonstrado na introdução deste relatório, o uso de empresas de transporte público para lavagem de dinheiro e a atuação em mercados regulares revelam estratégia sofisticada de diversificação e blindagem das atividades ilícitas. A baixa efetividade do PPIF contribui, portanto, para a expansão sistêmica da economia do crime, que combina ilegalidade e legalidade em benefício das facções.

177. Além disso, a limitada capacidade de comunicação aos altos escalões decisórios da União sobre a importância estratégica das fronteiras perpetua falha clássica de coordenação federativa: o investimento em segurança de fronteiras, que deveria ser responsabilidade compartilhada, permanece negligenciado. O resultado é um ambiente institucional em que os benefícios difusos da proteção de fronteiras não são suficientemente valorizados, e os custos recaem sobre entes e instituições que, isoladamente, não conseguem garantir todos os resultados esperados.

178. Em síntese, o atual cenário contribui para o fortalecimento do poder das organizações criminosas, o agravamento da violência em centros urbanos e o comprometimento da soberania brasileira sobre vastas porções do território nacional.

Boas práticas:

179. Apesar da inexecução de muitos planos de ação, pode-se identificar como boas práticas a tentativa de contornar os prejuízos causados, por meio de ações alternativas, tais como a realização do Fórum de Regional Sobre Proteção Integradas de Fronteiras do Arco Norte-Nordeste e a criação do Fórum Anual sobre Proteção de Fronteiras e Divisas; bem como outras iniciativas, conforme consta na peça 28 (páginas 24 e 25).

III.2 Fronteira desarticulada: ausência ou descontinuidade de GGIFs ampliam as brechas para o crime transnacional

Síntese do Achado 2

A descontinuidade de funcionamento de GGIFs formalmente instituídos e a ausência de GGIFs em estados com fronteira marítima reduzem a capacidade de articulação federativa, enfraquecem a resposta tempestiva a ameaças e comprometem a efetividade do PPIF. Essa situação favorece o fortalecimento financeiro das

organizações criminosas, facilita a expansão de atividades ilícitas e contribui para o aumento dos índices de violência em todo o território nacional, principalmente nos municípios fronteiriços e portuários.

III.2.1. Situação encontrada

180. Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) são a principal expressão de articulação interinstitucional em nível estadual e municipal no âmbito do PPIF. Sua ideia central é reproduzir, nos estados e municípios, a mesma lógica de integração interagência que o Comitê Executivo do PPIF (CEPPIF) promove em nível federal. Ao mesmo tempo, os GGIFs são o principal canal de interlocução entre os entes subnacionais e a estrutura federal do programa, uma vez que têm a prerrogativa de encaminhar propostas e demandas ao CEPPIF (art. 8º do Decreto 8.903/2016), participando da construção e aprimoramento das políticas públicas voltadas à segurança das fronteiras.

181. De acordo com o Decreto 8.903/2016 (arts. 2º, inciso I, 3º, inciso I, e 6º, inciso V), cabe ao PPIF promover a articulação entre os entes federativos por meio de GGIFs. Contudo, foi verificada a descontinuidade de funcionamento de GGIFs formalmente instituídos e a ausência de GGIFs em estados com fronteira marítima.

182. A situação de descontinuidade de funcionamento de alguns GGIFs foi verificada pela equipe de fiscalização. Realizou-se observação direta da reinauguração do GGIF/MT, que voltou a operar em 2024, após quase dois anos de inatividade. Além disso, confirmou-se que essa situação era um problema generalizado, e não apenas do Mato Grosso, na peça 28 (p.14 e 15, pergunta 13) e pelo Ofício/GSI/PR 20/2025 (peça 28, p.28, item k). Da mesma forma, a ausência de GGIFs na fronteira marítima — à exceção do GGIL de Paranaguá - também foi confirmada na entrevista estruturada (peça 28, p. 13, pergunta 12).

III.2.2. Das causas

183. A equipe de fiscalização identificou quatro causas para a fragilização das estruturas de GGIFs.

Figura 9: Representação gráfica das causas do achado 2.

Achado 2



Fonte: Elaborado pelo TCU

a) Ausência de incentivos aos Estados para a constituição de GGIFs

184. Inicialmente, a implementação de GGIFs depende, em grande medida, da adesão voluntária das autoridades estaduais, uma vez que, à luz do pacto federativo consagrado pela Constituição Federal de 1988, não há, nem pode haver, imposição normativa que obrigue os entes subnacionais a instituírem tais

estruturas.

185. Contudo, nada impede que a União utilize instrumentos legítimos de cooperação federativa para estimular a adesão dos Estados ao modelo de governança proposto pelo PPIF. Por meio da oferta de recursos orçamentários, por exemplo, seria possível fomentar a criação e a operacionalização de GGIFs, no exercício da competência constitucional estadual, e de sua organização administrativa interna, respeitando a autonomia dos entes subnacionais.

186. Conforme foi relatado na entrevista (peça 28), durante os esforços de articulação institucional realizados pelo Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF), é recorrente a demanda por contrapartidas financeiras por parte das autoridades estaduais como condição à instituição de GGIF ou à manutenção de seu funcionamento regular.

187. Todavia, os representantes do CEPPIF não dispõem de instrumentos financeiros formais ou de recursos previamente alocados que permitam oferecer esses incentivos aos entes federativos (peça 28, p.27, item h). Essa limitação compromete a capacidade do Governo Federal de fomentar a institucionalização e a operacionalização dos GGIFs, o que representa obstáculo para a expansão e a consolidação do PPIF.

188. No intuito de mitigar o problema apontado, **propõe-se recomendar** ao CEPPIF que adote as providências necessárias para oferecer incentivos aos Estados de fronteira (terrestre e marítima) que tiverem GGIF em funcionamento, no sentido de concretizar a diretriz e o objetivo previstos no Decreto 8.903/2016, art. 2º, inciso I, e art. 3º, inciso I.

189. O atendimento à recomendação proposta contribuirá para ampliar a atratividade aos estados de fronteira para a criação e manutenção de GGIFs, mediante o estímulo à adesão ao PPIF. Espera-se, como benefício direto, o aumento do número de GGIFs instituídos e em funcionamento regular, fortalecendo a estrutura de governança do PPIF e ampliando a capacidade de articulação e coordenação federativa nas áreas de fronteira terrestre e marítima.

b) Insuficiência de recursos para acompanhamento dos GGIFs

190. A descontinuidade de funcionamento de diversos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) revela limitações na capacidade do CEPPIF de exercer, de forma sistemática, a atribuição de acompanhamento prevista no art. 6º, V, do Decreto 8.903/2016.

191. Embora a criação dos GGIFs se dê por atos normativos estaduais, sua regularidade operacional muitas vezes depende de ações de articulação e sensibilização interinstitucional conduzidas CEPPIF. Na prática, atualmente o CEPPIF emprega, entre outros instrumentos, reuniões com autoridades locais e visitas presenciais para fomentar a retomada de atividades quando os gabinetes entram em inatividade.

192. Esse tipo de articulação presencial tem se mostrado eficaz na reativação dos GGIFs. No curso da presente fiscalização, inclusive, a equipe de auditora pôde presenciar diretamente a retomada das atividades de um GGIF em decorrência de uma dessas visitas técnicas do CEPPIF.

193. No entanto, o CEPPIF atribui às limitações orçamentárias a restrição de que algumas visitas necessárias sejam realizadas, restringindo a abrangência e a regularidade do acompanhamento previsto no Decreto 8.903/2016 (peça 28, p. 7, pergunta 5). Contudo, a solução não se esgota em aportes orçamentários, podendo ser mitigada com alternativas de baixo custo, como mobilizar pontos focais federais já presentes nos estados, realizar reuniões virtuais estruturadas e adotar gatilhos objetivos que reservem visitas presenciais apenas aos casos realmente críticos.

194. Complementarmente, verifica-se que, até o ano de 2024, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) contava com rubrica orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), o que conferia maior previsibilidade e garantia de recursos destinados à execução das ações do programa. Entretanto, a partir de 2025, essa rubrica foi extinta, passando o PPIF a disputar recursos dentro de uma rubrica genérica compartilhada com outros programas e ações finalísticas do GSI (AO Segurança de Fronteiras e Áreas Estratégicas - 21H6 - PO 01), o que agravou a limitação de recursos para o acompanhamento dos GGIFs.

195. Para tratar desses problemas, como encaminhamento, **propõe-se determinar** ao CEPPIF, que elabore um Plano de Ação Orçamentário, contendo, no mínimo, entregas prioritárias para o acompanhamento dos GGIF para o biênio 2025-2026, estimativas de custos, fontes de financiamento e proposta de cronograma de execução, articulando quanto aos aspectos orçamentários junto aos órgãos e entidades que atuam no âmbito do PPIF, em atendimento às disposições do Art. 6º, inc. IV e VI do Decreto 8.903/2016 c/c art. 6º, inc. I, do Decreto-Lei 200/1967 e art. 37, **caput**, CF/88.

196. Além disso, **propõe-se recomendar** ao GSI/PR que reinstitua a ação orçamentária individualizada do PPIF, de modo a garantir a alocação planejada e transparente dos recursos aplicados no programa, com base nos arts. art. 6º, inc. I, do DL 200/1967 c/c Art. 1º, §1º da LC 101/2000 e Art. 5º, **caput**, da Lei n. 4.320/1964; e que implemente mecanismo apto a monitorar a regularidade das reuniões dos GGIFs instituídos nos Estados de fronteira terrestre e, em caso de inatividade, adote as medidas necessárias à sua reativação, conforme o art. 6º, V, do Decreto nº 8.903/2016.

197. O atendimento a esses encaminhamentos contribuirá para garantir condições mais estáveis de financiamento das ações de acompanhamento dos GGIFs, fortalecendo a capacidade do CEPPIF de articular a continuidade dos gabinetes nos estados de fronteira. Assim, espera-se, como benefício direto, a maior regularidade de funcionamento dos GGIFs e a redução dos riscos de paralisações e descontinuidades, em alinhamento com os objetivos e diretrizes do PPIF.

c) Ausência de diretrizes normativas para a instituição e funcionamento de um GGIF

198. Contatou-se a ausência de modelo normativo padronizado para a instituição e o funcionamento dos GGIFs. Embora o Decreto 8.903/2016, que institui o PIF, reconheça a existência dos GGIFs e acolha aqueles criados sob políticas anteriores (extinto Plano Estratégico de Fronteiras – PEF, conforme o Decreto 7.496/2011), o normativo (art. 8º, § 2º) apenas dispõe, de forma genérica, que tais gabinetes devem ser instituídos por meio de ato estadual, sem especificar qual o instrumento jurídico adequado nem fornecer orientações sobre sua estruturação.

199. Essa lacuna tem gerado insegurança jurídica e dificuldades práticas para os estados, sobretudo diante da composição multifederativa dos GGIFs, que reúnem órgãos estaduais, representações regionais de órgãos federais e, em alguns casos, entidades municipais. Diante dessa configuração institucional complexa, estados têm enfrentado dificuldades para definir a forma adequada de criação, regulamentação e operacionalização desses gabinetes. Adicionalmente, verifica-se (peça 28, p. 15, pergunta 13) que, em razão da falta de diretrizes claras, estados optam por criar estruturas análogas que desempenham funções semelhantes às dos GGIFs, mas que não necessariamente adotam essa nomenclatura nem se integram formalmente ao PPIF.

200. A ausência de diretrizes (ou de um modelo de referência) que oriente os entes subnacionais quanto aos aspectos normativos, organizacionais e operacionais dos GGIFs compromete sua disseminação em âmbito nacional, dificultando a instituição de novas unidades. Esse obstáculo se mostra ainda mais sensível no caso dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira Litorâneos (GGILs), cuja instituição é incipiente e para os quais não há, até o momento, nem mesmo experiências suficientes para modelar a criação de novas unidades. Atualmente, há apenas um GGIL instituído e em funcionamento, cuja criação ocorreu sem diretrizes previamente definidas no âmbito federal. Ainda assim, essa iniciativa pontual pode servir como inspiração ou referência inicial para a elaboração de modelo nacional a ser adotado pelos demais estados costeiros.

201. Nesse sentido, como medida de enfrentamento à causa identificada, a equipe de auditoria **propõe recomendar** ao CEPPIF que elabore diretrizes para edição de ato normativo que contemple a instituição e o funcionamento dos GGIFs, a fim de padronizar e facilitar a criação desses gabinetes pelos estados.

202. O atendimento à recomendação proposta contribuirá para reduzir a insegurança jurídica enfrentada pelos estados na instituição e regulamentação dos GGIFs, oferecendo diretrizes claras quanto ao formato e ao funcionamento desses gabinetes. Espera-se, como benefício direto, a padronização dos atos

normativos estaduais, o aumento do número de GGIFs instituídos de forma aderente ao modelo nacional e o fortalecimento da governança nas fronteiras terrestres e marítimas, em consonância com os objetivos estratégicos do PPIF.

d) Ausência de instrumentos de sensibilização das vantagens de GGIFs

203. Por fim, foi informada pelo GSI (Ofício/GSI/PR nº 20/2025 - peça 28, p.27, item i) a ausência, até o momento, de um instrumento sistematizado de sensibilização voltado aos estados sobre o funcionamento e as vantagens da implementação dos GGIFs.

204. A ausência desses instrumentos dificulta a capacidade de o CEPPIF levar às autoridades estaduais e municipais conhecimentos sobre o PPIF. Além disso, a insuficiência de materiais de apoio — como apresentações, vídeos institucionais, cartilhas ou documentos orientadores — compromete a capacidade de replicação e expansão do modelo, uma vez que os interlocutores locais não dispõem de informações suficientes para compreender e aderir à proposta de forma autônoma.

205. Nesse sentido, **propõe-se recomendar** ao CEPPIF que elabore instrumentos de sensibilização voltados aos estados, a exemplo de um plano de comunicação, sobre o funcionamento e as vantagens da implementação de um GGIF. Conforme orientações constantes no Guia de Análise **Ex Ante** de Políticas Públicas, um plano de comunicação deve descrever como os processos de comunicação serão conduzidos ao longo das diversas fases da política — da concepção à implementação, monitoramento e avaliação —, considerando variáveis como: identificação das partes interessadas, seus interesses e nível de influência, canais de comunicação disponíveis, custos envolvidos, cronograma de ações e riscos associados.

206. Como apoio adicional, o Guia recomenda a construção de uma matriz de comunicação com informações essenciais, tais como: formato e conteúdo das mensagens, periodicidade, responsáveis, destinatários e custos estimados. A adoção desse instrumento contribuirá para dinamizar a rede de comunicação federativa, apoiar tecnicamente os estados na tomada de decisão e ampliar a capilaridade do modelo de GGIFs.

207. O atendimento à recomendação proposta contribuirá para aprimorar a comunicação entre a União e os entes subnacionais, ampliando o conhecimento sobre o funcionamento e as vantagens dos GGIFs. Espera-se, como benefício direto, a maior sensibilização das autoridades estaduais e municipais para a adesão ao PPIF, fortalecendo a consolidação do programa em todo o território nacional.

III.2.3. Dos efeitos

Efeitos imediatos

208. A descontinuidade de funcionamento de alguns Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs), bem como a ausência de instituição de novos gabinetes, notadamente em estados com fronteira marítima, gera efeitos imediatos significativos que comprometem a efetividade do modelo de governança proposto pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF).

209. O principal efeito identificado é a redução dos benefícios associados ao modelo de GGIFs, que deixa de ser plenamente explorado nas regiões afetadas. Assim, destaca-se, em primeiro lugar, a diminuição da capacidade dos agentes e órgãos que atuam no nível mais operacional da segurança de fronteiras de influenciar as decisões e estratégias em nível nacional. De acordo com o art.8º do Decreto 8.903/2016, os GGIFs possuem a prerrogativa de interagir diretamente com o Comitê-Executivo do PPIF (CEPPIF), possibilitando a formulação de demandas locais e a retroalimentação do processo de planejamento e execução das ações na faixa de fronteira.

210. Dada a vasta extensão territorial e as particularidades históricas, culturais, econômicas e geográficas do Brasil, o enfrentamento às organizações criminosas em cada arco de fronteira demanda soluções distintas. Os órgãos centrais tendem a possuir visão limitada das realidades locais, que apenas os representantes regionais são capazes de captar de forma imediata e fidedigna (Ofício/GSI/PR 20/2025, peça 28, p.27, item j). Dessa forma, a inexistência ou a paralisação dos GGIFs compromete o fluxo de

informações entre os níveis local e federal.

211. *Ao mesmo tempo, a estrutura dos GGIFs, ao integrar representantes de diversos órgãos estaduais e de unidades regionais de órgãos federais em um mesmo fórum permanente de articulação, também favorece a construção de redes de confiança, a troca de informações e a definição de protocolos de atuação conjunta, elementos essenciais para respostas céleres a todo o dinamismo que possui o crime organizado transnacional. Isso afeta a Operação Ágata e outras ações interagências de combate às organizações criminosas transnacionais, que dependem de respostas rápidas e coordenadas entre forças federais e estaduais para sua execução.*

212. *Considerados em conjunto, esses efeitos imediatos contribuem para a fragmentação das ações de segurança nas fronteiras, limitam a capacidade de prevenção e repressão às atividades ilícitas e comprometem o alcance dos objetivos estratégicos do PPIF de proteger o território nacional contra ameaças transfronteiriças.*

Efeitos mediatos

213. *A descontinuidade de funcionamento de GGIFs, bem como a ausência de novos gabinetes, especialmente nas regiões de fronteira marítima, gera efeitos mediatos que comprometem não apenas a segurança local, mas também a segurança pública em âmbito nacional.*

214. *O primeiro efeito mediato já foi identificado no Apêndice II deste relatório (intitulado: Análise – Violência em municípios de fronteira), a partir de análises quantitativas e comparativas sobre os índices de violência em municípios fronteiriços e portuários em comparação com os municípios do interior do país. Conforme demonstrado, portos e fronteiras não são apenas espaços logísticos ou geográficos, mas também zonas críticas de segurança pública, onde o crime organizado gera impactos sociais significativos: a taxa média de homicídios por 100 mil habitantes nesses municípios foi aproximadamente 69% maior do que a média estadual.*

215. *Sem a atuação coordenada e integrada proporcionada pelos GGIFs, as ações de fiscalização e repressão tornam-se mais fragmentadas e menos eficazes, facilitando a atuação de organizações criminosas transnacionais nessas regiões.*

216. *Um caso ilustrativo é o do município de São Gonçalo do Amarante (CE), onde evidências (peça 28, p.30, item 3.b) apontam para escalada e mudança de patamar na atuação do crime organizado, exemplificada pela dominação do Comando Vermelho, que captura estruturas de apoio e impõe cobranças ilegais a provedores locais.*

217. *Nesse contexto, e conforme detalhado no Apêndice II (intitulado: ‘Análise - Gabinete de Gestão Integrada Litorâneo – Paranaguá’), destaca-se o relato apresentado no I Fórum Regional sobre Proteção Integrada de Fronteiras do Arco Norte-Nordeste (Manaus, 2024), segundo o qual a atuação do GGIL do Paraná, no município de Paranaguá, gerou resultados expressivos. Entre esses resultados, incluem-se: a redução de 64% da ocorrência de ‘vazadas’ (furtos de carga); o controle dos índices de homicídio mediante ações focadas em pontos de varejo de drogas; a implementação da Operação Netuno para reforço da segurança marítima; a criação de fórum consultivo e executivo com participação de forças federais, estaduais e municipais; e iniciativas de combate à adulteração de cargas de exportação (peça 28, p.30, item 3.a).*

218. *Embora esses resultados sejam específicos do contexto de Paranaguá, eles ilustram o potencial de estruturas como os GGILs em ambientes costeiros e servem de referência para a adoção de modelos semelhantes em todos os outros estados de fronteira marítima. Continuando o exemplo do Ceará, a criação de um GGIL em São Gonçalo do Amarante poderia fortalecer a identificação antecipada de ameaças e a mitigação coordenada de ações de grupos criminosos organizados.*

219. *Em consequência direta da fragilização do controle sobre as fronteiras terrestres e marítimas, observa-se também o fortalecimento financeiro das organizações criminosas. A entrada de drogas — particularmente a cocaína, cujo ciclo de produção depende da chegada de insumos pelas fronteiras terrestres — torna-se mais fácil em um cenário de ausência de coordenação interestadual e interagências.*

Parte dessas drogas é comercializada internamente no Brasil, enquanto outra parte é exportada, gerando grandes volumes de recursos financeiros para as organizações criminosas.

220. *Esse enriquecimento do crime organizado aumenta a capacidade dos criminosos de adquirirem armamentos, recrutar novos membros, expandir suas redes de influência, subverter a economia formal em favor da lavagem de dinheiro, corromper instituições públicas e financiar a prática de novos crimes. Assim, em um ciclo de retroalimentação, o aumento dos recursos ilícitos disponíveis para as orcrims resulta no agravamento dos índices de violência em todo o território nacional (esse fenômeno foi mais bem explicitado na introdução deste relatório de auditoria).*

IV. CONSTATAÇÃO

O Programa Calha Norte poderia ser incluído na Política Nacional de Fronteiras

221. *Constatou-se que, para dar maior coerência às políticas federais relacionadas às fronteiras, o Programa Calha Norte (PCN) poderia ser formalmente definido como um dos instrumentos da Política Nacional de Fronteiras (PNFron), nos mesmos moldes em que o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) já se encontra elencado no art. 15 do Decreto nº 12.038/2024, mediante alteração normativa.*

222. *Com base nos achados da auditoria anterior (TC 008.929/2024-6, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus), essa integração entre o PCN e a PNFron é recomendável pelos seguintes motivos:*

- a) O PCN não foi devidamente institucionalizado por meio de atos normativos apropriados, havendo vícios de forma e de competência em sua regulamentação;*
- b) Embora o PCN seja uma política pública com escopo intersetorial, não há integração com outras políticas conduzidas por ministérios temáticos;*
- c) Inexistência de articulação entre as vertentes civil e militar do PCN, embora ambas componham a mesma política pública.*

223. *Essa vinculação à PNFron permitiria superar parte significativa das fragilidades identificadas na auditoria anterior, ao promover maior coerência normativa, alinhamento entre programas federais que atuam na faixa de fronteira e, como a PNFron possui uma estrutura colegiada interministerial - o Comitê Nacional de Fronteiras (CNFron) -, haveria um fortalecimento dessa governança intersetorial. Além disso, viabilizaria que os expressivos investimentos do PCN — cujo orçamento gira em torno de R\$ 800 milhões por ano, predominantemente voltados ao desenvolvimento — também contribuíssem para a segurança pública, consolidando o binômio Segurança–Desenvolvimento como eixo estruturante das políticas públicas na faixa de fronteira brasileira.*

224. *Vale esclarecer que submeter o PCN à governança da PNFron não implicaria transferência do programa para outro ministério, nem qualquer alteração orçamentária ou de competências administrativas. A medida consistiria apenas no reconhecimento do PCN como instrumento da política nacional, conferindo-lhe maior integração às demais políticas com impactos na faixa de fronteira, por meio da atuação do CNFron.*

V. CONCLUSÃO

225. *Em cumprimento ao Acórdão 1471/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, realizou-se a auditoria operacional, no período compreendido entre 19/8/2024 e 30/4/2025, com objetivo de avaliar a efetividade do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), instituído pelo Decreto nº 8.903/2016, para combater a atuação das Organizações Criminosas nos delitos transfronteiriços e transnacionais.*

226. *O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), instituído pelo Decreto 8.903/2016 e coordenado pelo GSI, é uma iniciativa que visa conferir coerência e promover a integração entre os diversos órgãos envolvidos. No entanto, conforme demonstrado nos achados de auditoria, foram*

identificadas deficiências que, se devidamente corrigidas, podem ampliar significativamente a efetividade do programa.

227. Nesta auditoria operacional, buscou-se responder duas principais questões de auditoria: 1) Em que medida há uma política nacional de fronteiras consolidada que considere o combate às organizações criminosas? 2) Em que medida há entraves à instituição ou configuração dos GGIFs nos estados em ações de combate ao crime organizado?

228. Em relação à primeira questão, constatou-se que não há, até o momento, uma política nacional de fronteiras plenamente consolidada, com foco específico de enfrentamento direto às organizações criminosas transnacionais. No entanto, essa constatação não representa, por si só, uma falha da concepção do PPIF, uma vez que a solução atualmente adotada pelo programa — baseada na articulação interinstitucional e na integração de esforços entre órgãos com competências legais específicas — é, apesar das deficiências apontadas por esta auditoria, válida e coerente com o desenho institucional brasileiro.

229. Nesse contexto, destaca-se a recente criação da Política Nacional de Fronteiras (PNFron), aprovada em 2024, e o desenvolvimento da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENaFron), prevista para 2025, bem como dos planos dela decorrentes (art. 15, inciso I e II, do Decreto 12.038/2024), como iniciativas promissoras para suprir a atual lacuna de uma política nacional de fronteiras propriamente dita.

230. A expectativa é que, com a efetiva implementação da PNFron, da ENaFron e de seus desdobramentos, seja possível consolidar uma política pública abrangente, transversal e permanente voltada ao enfrentamento das múltiplas ameaças nas regiões de fronteira, incluindo aquelas representadas pelas organizações criminosas transnacionais.

231. No que diz respeito à segunda questão de auditoria, constatou-se que a instituição e a configuração dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) enfrentam entraves significativos que limitam sua disseminação e funcionamento pleno nos estados brasileiros, tanto em regiões de fronteira terrestre quanto marítima.

232. Dentre os principais obstáculos identificados na auditoria, destacam-se a ausência de incentivos financeiros por parte da União, a insuficiência de recursos orçamentários para o acompanhamento dos GGIFs já existentes, a inexistência de um modelo normativo padronizado para sua instituição e operação, bem como a carência de instrumentos de comunicação federativa voltados à sensibilização dos entes subnacionais. Esses fatores, combinados, resultam em elevado grau de descontinuidade nos gabinetes já instituídos e na ausência de novos GGIFs, especialmente nos estados litorâneos.

233. Em conclusão, a auditoria sobre o PPIF evidenciou a existência de deficiências relevantes em sua governança, planejamento estratégico e capacidade de articulação federativa, que comprometem sua efetividade como instrumento de enfrentamento às ameaças do crime organizado transnacional, que geram violência em todo o país. Nesse sentido, os encaminhamentos a seguir apresentados revelam, em resumo, a necessidade de reestruturação do planejamento estratégico do programa, com fortalecimento orçamentário, normativo e da governança.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

Determinações

1- **Determinar** ao Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF) que reporte ao Comitê-Executivo da Creden sobre os atrasos e descumprimentos na execução de planos de ação que forem estabelecidos para o PPIF, bem como sobre omissões no fornecimento de informações ao CEPPIF sobre planos de ação por parte dos órgãos integrantes, a partir do relatório anual de 2026, referente ao ano de 2025, em atenção aos arts. 1º, parágrafo único, 5º e 6º, incisos IV e IX, do Decreto 8.903/2016.

2 - **Determinar** ao Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em 180 dias, reestruture, e leve à Creden para aprovação, o Planejamento Estratégico do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), atualmente disciplinado pela Portaria GSI/PR 38/2018, propondo planos de ação por meio de instrumento normativo elaborado pelos diversos órgãos integrantes do PPIF, a exemplo de portaria interministerial, em atenção ao art. 6º, inciso I, do Decreto 8.903/2016, c/c art. 87, inciso II, da Constituição Federal, e estabeleça:

- a) mecanismos de governança necessários ao seu cumprimento, tais como indicadores, metas e linhas de base, produtos/objetivos específicos, conforme preconiza o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e os arts. 5º, inc. II, e 6º, ss., ambos do Decreto 9.203/2017;
- b) procedimento formal de revisão dos planos de ação, especificando periodicidade de revisão, órgão responsável, fluxo processual, produto esperado e mecanismo de comunicação com as instâncias superiores, com vistas a remover os planos com perda de objeto ou atualizar o documento de Planejamento Estratégico, como prevê o Guia de Análise **Ex-Post** e o art. 5º, inc. III, e 6º, ss., ambos do Decreto 9.203/2017;
- c) Compromisso de participação orçamentária de cada órgão integrante, nos termos do art. 6º, inc. IV e VI do Decreto 8.903/2016.

3- **Determinar** ao Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 45 dias, elabore um Plano de Ação Orçamentário, contendo, no mínimo, entregas prioritárias para o acompanhamento dos GGIFs para o biênio 2025-2026, estimativas de custos, fontes de financiamento e proposta de cronograma de execução, articulando quanto aos aspectos orçamentários junto aos órgãos e entidades que atuam no âmbito do PPIF, em atendimento às disposições do Art. 6º, inc. IV e VI do Decreto 8.903/2016 c/c art. 6º, inc. I, do Decreto-Lei 200/1967 e art. 37, **caput**, CF/88.

Recomendações

4 - **Recomendar** ao CEPPIF, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adote medidas para aumentar o conhecimento sobre o programa nos níveis mais altos de governo, a fim de sensibilizá-los sobre a importância da participação efetiva no PPIF, conforme preconizado pelo Guia de Análise **Ex-Ante**.

5- **Recomendar** ao CEPPIF, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, e visando atender às diretrizes e objetivos do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) previstas nos arts. 2º e 3º do Decreto 8.903/2016, que, ao reestruturar o PPIF, no próximo documento equivalente ao Planejamento Estratégico do PPIF (Portaria 38/2018), elabore projetos segundo as boas práticas de gerenciamento de projetos, a exemplo das previstas na Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP, com nível de detalhamento adequado para, no mínimo, atender ao previsto no art. 8º, ss., do Decreto 10.426/2020, de modo a estarem aptos à prospecção de recursos complementares, tais como aqueles advindos de Termos de Execução Descentralizados (no caso de recursos intraorçamentários), ou mesmo na prospecção de recursos internacionais.

6- **Recomendar** ao CEPPIF, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

- a) elabore diretrizes para edição de ato normativo que preveja a instituição e o funcionamento dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIF), de forma a facilitar e padronizar a instituição desses gabinetes pelos Estados;
- b) implemente mecanismo apto a monitorar a regularidade das reuniões dos GGIF instituídos nos Estados de fronteira terrestre e, em caso de inatividade, adote as medidas necessárias à sua reativação, como a

realização de visitas técnicas para promover a retomada das atividades e reforçar a articulação interinstitucional, conforme o art. 6º, V, do Decreto nº 8.903/2016;

c) *implemente, no prazo de 12 meses, GGIF nos Estados com fronteira marítima, observando a experiência acumulada nas fronteiras terrestres e adaptando sua estrutura às especificidades costeiras;*

d) *elabore instrumentos de sensibilização voltados aos estados, a exemplo de um plano de comunicação, sobre o funcionamento e as vantagens da implementação de um GGIF*

e) *adote as providências necessárias para oferecer incentivos aos Estados de fronteira (terrestre e marítima) que tiverem um GGIF em funcionamento, no sentido de concretizar a diretriz e o objetivo previstos no Decreto 8.903/2016, art. 2º, inciso I, e art. 3º, inciso I.*

7 - Recomendar ao CNFron, com fundamento no art. 11 da Resolução 315, de 2020, que, ao elaborar a ENaFron:

a) *estabeleça planos de ação, com todos os mecanismos de governança necessários ao seu cumprimento, tais como indicadores, metas e linhas de base, produtos/objetivos específicos e procedimento formal de revisão, com vistas a retirar ou alterar os planos com perda de objeto, conforme recomenda o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e o Guia de Análise **Ex-Post**;*

b) *quando do estabelecimento de planos decorrentes da ENaFron (Decreto 12.038/2024 art. 15, inciso II), que se utilize de instrumento normativo que abranja a atuação de todos os órgãos integrantes, em atenção ao art. 87, inciso II, da Constituição Federal.*

8- Recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) *reinstítua a ação orçamentária individualizada do PPIF, de modo a garantir a alocação planejada e transparente dos recursos aplicados no programa, com base nos artigos 6º, inc. I, do DL 200/1967 c/c art. 1º, § 1º da LC 101/2000 e Art. 5º, caput, da Lei n. 4.320/1964;*

b) *implemente mecanismo apto a monitorar a regularidade das reuniões dos GGIFs instituídos nos Estados de fronteira terrestre e, em caso de inatividade, adote as medidas necessárias à sua reativação, conforme o art. 6º, V, do Decreto nº 8.903/2016.*

9- Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens 4 a 8.

Outras propostas

10 - **Encaminhar cópia** deste relatório para o Comitê Nacional de Fronteiras (CNFron), com vistas a auxiliar a elaboração da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENaFron) e planos dela decorrentes, bem como na definição dos mecanismos de governança, contribuindo para que não se incorra nos mesmos erros identificados nesta auditoria.

11- **Encaminhar cópia** deste relatório para o Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF), para disseminar entre os seus órgãos integrantes.

12 - **Encaminhar cópia** deste relatório à Comissão de Segurança Pública do Senado Federal, para conhecimento das políticas e ações públicas relacionadas às fronteiras brasileiras.

13 - **Encaminhar cópia** deste relatório à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, para conhecimento das políticas e ações públicas relacionadas às fronteiras brasileiras.

14 - Encaminhar cópia deste relatório à Frente Parlamentar da Segurança Pública, para conhecimento das políticas e ações públicas relacionadas às fronteiras brasileiras.

15 - Encaminhar cópia deste relatório à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (Creden), para subsidiar sua função de aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações cujas competências ultrapassem o escopo de apenas um Ministério.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com o objetivo de avaliar a efetividade do **Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)**, instituído pelo Decreto 8.903/2016, voltado ao enfrentamento da criminalidade transfronteiriça e transnacional.

2. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 1.471/2024-Plenário, de minha relatoria, e conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), no período de 19/8/2024 a 30/4/2025. O trabalho buscou ouvir atores-chave e reunir evidências capazes de iluminar o debate público sobre a governança das fronteiras brasileiras.

3. A auditoria teve como principais objetivos: (i) avaliar a existência de uma política nacional de fronteiras consolidada e integrada ao combate às organizações criminosas; e (ii) identificar entraves à criação e ao funcionamento dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) nos estados.

4. O escopo concentrou-se nas instâncias de governança, planejamento e articulação federativa do PPIF, sem incluir a execução direta das ações operacionais pelos órgãos de segurança. A abordagem adotada foi analisar o cenário de forma abrangente, verificando se as estruturas de coordenação existentes estão à altura da complexidade dos desafios que se impõem às regiões de fronteira.

5. O Brasil possui fronteiras com nove países e um território ultramarino francês, totalizando cerca de 16.900 km de extensão terrestre, dos quais aproximadamente 12.000 km situam-se na Amazônia Legal, além de 7.400 km de litoral e uma zona marítima de 200 milhas náuticas sob jurisdição nacional. É um dos maiores sistemas fronteiriços do mundo, que combina áreas densamente povoadas com regiões de difícil acesso e baixa presença estatal.

6. A amplitude e vulnerabilidade dessa faixa de fronteira favorecem a entrada irregular de drogas, armas e mercadorias ilícitas, fontes primárias de receita para organizações criminosas. Segundo levantamento de 2024 da Secretaria de Políticas Penais do MJSP, citado pela AudDefesa, atuam no país 88 organizações criminosas, duas delas de natureza transnacional, com estrutura de verdadeiras holdings do crime e forte presença nas fronteiras terrestres e marítimas.

7. Essas organizações têm diversificado suas atividades: dominam o tráfico de drogas e de armas e o contrabando de produtos como cigarros, combustíveis e bebidas, mas também operam em setores formais da economia, utilizando empresas regulares – inclusive de transporte público – para lavar e movimentar recursos ilícitos. Estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) aponta, ainda, indícios de sua crescente infiltração em órgãos estatais, parlamentos e até instâncias do Judiciário, com vistas à captura institucional e à proteção de interesses ilícitos.

8. A proteção das fronteiras nacionais envolve uma rede ampla e heterogênea de órgãos públicos, distribuídos em diferentes níveis federativos e responsáveis por parcelas específicas de atuação, como o combate ao tráfico de drogas e de armas, ao contrabando de mercadorias, à imigração irregular e ao tráfico de pessoas, animais e bens culturais, lavagem de dinheiro, crimes ambientais, tráfico de insumos agrícolas e combustíveis, *cibercrimes* transnacionais e até ameaças vinculadas ao terrorismo internacional.

9. A complexidade dessa rede evidencia que a segurança fronteiriça exige resposta coordenada e articulada, baseada em cooperação interinstitucional em diferentes níveis, capaz de superar a fragmentação setorial e refletir a interdependência dos desafios que caracterizam o território fronteiriço. Quando cada órgão atua isoladamente, o resultado é a multiplicação de esforços, a sobreposição de iniciativas e a criação de espaços vazios justamente onde o crime organizado se fortalece.

10. Nesse contexto, o PPIF foi criado em 2016 como mecanismo de articulação estratégica entre órgãos e esferas de governo, com o propósito de integrar esforços, otimizar recursos e fortalecer a capacidade do Estado brasileiro no enfrentamento aos delitos transfronteiriços de forma sistêmica e coordenada.

11. Por sua natureza, o PPIF não executa ações repressivas diretas contra organizações criminosas, papel reservado a órgãos especializados, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Receita Federal e as Forças Armadas, mas atua como instância de articulação e integração entre instituições com competências complementares, funcionando como indutor e coordenador de políticas públicas. Ou seja, o objetivo do programa é aprimorar as capacidades das instituições que possuem atribuições legais para atuar, de forma preventiva e repressiva, contra os delitos transfronteiriços.

12. Vale destacar, ainda, a Operação Ágata, conduzida pelo Ministério da Defesa com o apoio de diversos órgãos civis e militares, como principal iniciativa de caráter operacional associada ao PPIF. Realizada periodicamente desde 2011, a Ágata mobiliza Forças Armadas, polícias, agências de fiscalização e órgãos ambientais em ações coordenadas de combate a ilícitos em diferentes regiões do país, com ênfase na Amazônia e na faixa de fronteira, integrando inteligência, patrulhamento, inspeções e ações de presença. Trata-se da expressão mais visível da capacidade operacional do Estado brasileiro de atuar de forma integrada, em larga escala, na repressão aos crimes transfronteiriços, funcionando como complemento indispensável à dimensão estratégica e de governança promovida pelo programa.

13. Inicialmente, o PPIF envolvia cinco ministérios (Justiça, Defesa, Casa Civil, Itamaraty e Fazenda), sob coordenação do GSI. Em 2018, foi instituído o seu Planejamento Estratégico, pela Portaria GSI/PR 38/2018, e, em 2022, o Decreto 11.273 ampliou sua composição para 18 órgãos. Houve, portanto, um reconhecido esforço de alargar a base institucional do programa, embora nem sempre acompanhado da mesma intensidade na implementação prática.

14. O PPIF constitui, assim, o principal eixo integrador das políticas de segurança nas fronteiras, essencial ao fortalecimento da atuação estatal diante da criminalidade transnacional. Contudo, sua efetividade depende da existência de mecanismos sólidos de governança, planejamento e avaliação – cujas fragilidades foram evidenciadas pela auditoria.

II

15. O PPIF surgiu como uma das iniciativas mais importantes para reforçar a presença do Estado brasileiro em suas fronteiras e integrar ações de segurança pública em regiões historicamente marcadas por vulnerabilidades. A criação do Comitê Executivo do programa (CEPPIF) representou avanço relevante nesse processo, ao buscar unir esforços federais, estaduais e municipais em torno de uma agenda estratégica de proteção do território nacional.

16. Em 2018, com a publicação da Portaria GSI/PR 38/2018, o programa ganhou um Planejamento Estratégico formal, definindo missão, visão de futuro e objetivos concretos. Tratava-se de um passo importante: pela primeira vez, o Brasil passava a ter, no papel, uma política de Estado voltada especificamente à proteção de suas fronteiras terrestres e marítimas – responsáveis por boa parte dos problemas de segurança interna que hoje afetam a população.

17. Entretanto, o diagnóstico da auditoria mostra um quadro preocupante: apenas 23 dos 42 planos de ação previstos (54%) foram executados. Ou seja, quase metade da estratégia proposta ficou no papel. Esse baixo grau de implementação demonstra que o PPIF, apesar de sua relevância nacional, ainda não conseguiu mobilizar plenamente as instituições envolvidas nem alcançar o nível de coordenação necessário para produzir resultados consistentes.

18. Entre as causas que explicam esse cenário, destacam-se questões que ultrapassam aspectos meramente administrativos e evidenciam problemas de governança pública em nível federal:

a) a falta de comunicação institucional à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional – Creden (art. 6º, IX, do Decreto 8.903/2016) comprometeu o papel desse colegiado – composto por Ministros de Estado – como instância máxima de coordenação interministerial. Sem informações tempestivas, a Creden não pôde exercer plenamente sua responsabilidade de acompanhar, corrigir e impulsionar o PPIF;

b) a fragilidade normativa do Planejamento Estratégico, editado apenas pelo GSI/PR, sem a aprovação formal dos demais ministérios, reduziu sua legitimidade política e força executiva. O resultado foi um plano que depende do engajamento voluntário, sem a chancela necessária para se impor como pauta nacional prioritária;

c) a ausência de metas claras, indicadores e prazos comprometeu a capacidade do programa de mostrar resultados concretos. Sem métricas, perde-se a possibilidade de avaliar avanços, corrigir falhas e justificar investimentos – algo fundamental em uma política de segurança pública que envolve múltiplos órgãos e recursos escassos; e

d) a inexistência de mecanismos robustos de governança e acompanhamento, como centro nacional de coordenação, sistema de monitoramento contínuo ou rotina institucionalizada de análise estratégica, levou à dispersão dos esforços, deixando o PPIF sem uma estrutura capaz de assegurar a continuidade das ações e o alinhamento entre as esferas federal e estadual.

19. Esses fatores, somados à baixa priorização política do tema e à inexistência de mecanismos federativos que estimulem a adesão dos estados, fragilizam a resposta do Estado brasileiro em um dos temas mais sensíveis para a segurança nacional. O resultado é a manutenção de uma política que, embora bem concebida, enfrenta dificuldades de se materializar no território, pela falta de sinergia entre órgãos essenciais – polícias, forças armadas, agências ambientais e aduaneiras – e o subaproveitamento das capacidades institucionais disponíveis.

20. Essa fragilidade repercute diretamente na vida do cidadão. A permeabilidade das fronteiras terrestres e marítimas facilita o tráfico de drogas, armas e pessoas, além do contrabando e dos crimes ambientais. Nas cidades gêmeas (municípios que compartilham limites territoriais com cidades de países vizinhos) e em portos estratégicos, em especial, o Estado ainda disputa espaço com organizações criminosas altamente articuladas, que se aproveitam da ausência de coordenação para expandir suas redes logísticas.

21. A baixa efetividade do PPIF também contribui para o crescimento da chamada “economia do crime”, que mistura atividades lícitas e ilícitas, infiltra organizações criminosas no setor público e provoca impactos diretos na violência urbana. As facções que se fortalecem nas fronteiras são as mesmas que alimentam os índices de homicídios, roubos e conflitos armados nos grandes centros do país.

22. A dificuldade de fazer com que o tema das fronteiras chegue com força aos altos escalões da União – inclusive por falhas de reporte à Creden – reforça a desarticulação federativa e gera um desequilíbrio perigoso: os custos da proteção recaem sobre poucos entes, enquanto os benefícios da segurança das fronteiras são nacionais. Quando o país não trata suas fronteiras como prioridade de Estado, o crime organizado ganha terreno e a soberania nacional se enfraquece.

23. Esse conjunto de deficiências revela a urgência de reestruturar o modelo de governança do PPIF. Sem coordenação forte, cooperação federativa efetiva, mecanismos de acompanhamento e metas claras, o programa continuará limitado em sua capacidade de proteger o território e de responder aos desafios complexos que hoje ameaçam a segurança pública e o desenvolvimento do país.

III

24. O PPIF opera, em sua essência, por meio de duas instâncias centrais de governança: o Comitê Executivo (CEPPIF), de caráter nacional, e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs), organizados nos estados e, em alguns casos, em municípios estratégicos. Essas estruturas são responsáveis por concretizar, no território, a integração federativa preconizada pelo programa, transformando diretrizes nacionais em ações coordenadas e alinhadas às realidades locais.

25. Os GGIFs constituem o elo territorial da política de fronteiras. Ao replicarem, nos níveis estadual e local, a lógica de cooperação interagências existente no plano federal, eles funcionam como espaços permanentes de coordenação, planejamento conjunto e tomada de decisão compartilhada. Essa configuração permite que as particularidades regionais – geográficas, logísticas, socioeconômicas e criminais – sejam adequadamente consideradas na implementação da política nacional de segurança integrada nas fronteiras.

26. Seu propósito central é articular as ações de órgãos federais, estaduais e municipais – como Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civil e Militar, Forças Armadas, Receita Federal, agências ambientais e entes locais – para otimizar o enfrentamento a ilícitos transfronteiriços, tais como tráfico de drogas, armas e pessoas, contrabando, descaminho e crimes ambientais. A atuação integrada também fortalece ações preventivas, o compartilhamento de inteligência e o apoio logístico-operacional.

27. A auditoria, contudo, identificou fragilidades relevantes: descontinuidade de funcionamento em vários GGIFs, longos períodos de inatividade (como no Mato Grosso, que passou quase dois anos sem reuniões) e ausência completa desse modelo de governança em estados com fronteira marítima, com exceção do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira Litorâneo (GGIL) de Paranaguá/PR. Em outras palavras, justamente onde o Estado deveria estar mais organizado encontram-se vazios de coordenação.

28. Entre as causas estruturais que explicam o enfraquecimento ou a não implantação dos GGIFs, destacam-se:

a) a falta de incentivos federais para estimular sua criação e manutenção, especialmente considerando que a adesão ao PPIF é voluntária, e a falta de instrumentos de cooperação que prevejam contrapartidas técnicas ou financeiras;

b) a limitação de recursos humanos, técnicos e orçamentários do CEPPIF, que reduz sua capacidade de realizar acompanhamento contínuo, visitas técnicas, ações de apoio e articulação continuada; e

c) a baixa institucionalização da política de fronteiras nos estados, onde a agenda compete com múltiplas prioridades e, com frequência, não recebe sustentação política duradoura.

29. A implementação e o bom funcionamento dos GGIFs dependem, portanto, da capacidade da União de induzir a adesão e engajar de forma contínua as autoridades estaduais. Em suas manifestações, o GSI/PR reconheceu que o governo federal precisa fortalecer os mecanismos de cooperação federativa e oferecer “atratividade” aos estados para que internalizem, de forma sustentada, esse modelo de governança territorial.

30. Surge, assim, uma questão estratégica: **como ampliar o engajamento dos estados de fronteira?** Além de incentivos financeiros, a União pode mobilizar instrumentos legítimos de cooperação federativa – convênios, termos de fomento, acordos de cooperação técnica, editais de apoio, disponibilização de tecnologias ou soluções de inteligência – para estimular a criação, consolidação e funcionamento contínuo dos GGIFs, tanto em fronteiras terrestres quanto marítimas.

31. A auditoria também comprovou que a descontinuidade observada em diversos GGIFs decorre da limitada capacidade do PPIF de exercer, de modo sistemático, a atribuição de “acompanhar

e estimular ações dos GGIFs”, conforme previsto no art. 6º, V, do Decreto 8.903/2016, atualizado pelo Decreto 11.273/2022:

“Art.6º Compete ao Comitê de que trata o art. 5º [CEPPIF]:

(...)

V - acompanhar e estimular ações dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras;”

32. Apesar de essa competência ser atribuída ao CEPPIF, o decreto não especifica parâmetros mínimos de acompanhamento, indicadores ou mecanismos de indução. Falta transformar a previsão normativa em rotinas claras, com critérios objetivos de monitoramento e de apoio aos estados.

33. Embora os GGIFs sejam instituídos por ato estadual, sua regularidade operacional depende, em grande medida, da articulação interinstitucional conduzida pelo CEPPIF. A experiência mostra que, sem estímulos e acompanhamento federais, a tendência é que a atuação se torne esparsa e sujeita às variações da conjuntura política local.

34. Na prática, o CEPPIF tem utilizado reuniões com autoridades estaduais, articulações específicas e visitas presenciais para reativar gabinetes inoperantes. Todavia, a equipe de auditoria apontou que as restrições orçamentárias podem ser mitigadas por alternativas de baixo custo, como: (i) mobilização de pontos focais federais já presentes nos estados; (ii) adoção de encontros virtuais estruturados; e (iii) estabelecimento de gatilhos para priorização de visitas presenciais a unidades críticas.

35. Outro achado relevante é a ausência de um modelo normativo padronizado para a instituição e o funcionamento dos GGIFs. Embora o Decreto 8.903/2016 reconheça sua existência, o texto legal limita-se a exigir que sejam criados por ato estadual, sem orientar sua constituição, composição mínima, competências internas, periodicidade de reuniões ou mecanismos de interação com a esfera federal:

“Art. 8º Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras terão como objetivo a proposição de ações conjuntas com vistas à integração e à articulação das ações de competência da União, previstas no art. 1º, com as ações de Estados e Municípios.

(...)

§ 2º Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras serão constituídos por ato do respectivo Governo estadual e serão compostos por representantes de órgãos federais e estaduais que atuem na prevenção, no controle, na fiscalização e na repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço.”

36. Essa lacuna normativa gera insegurança jurídica e grande heterogeneidade entre os estados. Diante da natureza multifederativa dos GGIFs – que reúnem órgãos federais, estaduais e, eventualmente, municipais –, vários estados enfrentam dúvidas sobre o instrumento adequado para sua criação, a vinculação institucional e a definição de responsabilidades. Em razão disso, alguns optam por estruturas análogas, mas não integradas ao PPIF, dispersando esforços e reduzindo a capacidade de coordenação nacional.

37. A inexistência de diretrizes claras também dificulta a expansão desses gabinetes em fronteiras litorâneas. Atualmente, apenas Paranaguá/PR possui um GGIL em funcionamento, criado sem um modelo prévio definido no âmbito federal. A falta de experiências sistematizadas e referências normativas tem impedido que outros estados costeiros avancem na instituição dessas estruturas, justamente em áreas onde a movimentação de cargas e pessoas é intensa e estratégica.

38. Como consequência, o país mantém vazios institucionais significativos em áreas críticas. Essa assimetria territorial compromete a capacidade de resposta coordenada do Estado, gera duplicidade de esforços e amplia o espaço de atuação de organizações criminosas, que exploram

justamente essas lacunas para movimentar cargas ilícitas, estabelecer rotas alternativas e diversificar suas redes logísticas.

39. O problema é ainda mais sensível quando se observa que diversos municípios fronteiriços apresentam índices de violência superiores às médias estaduais, evidenciando o impacto direto da ausência de estruturas de coordenação. A falta de governança integrada nas fronteiras tem efeitos sistêmicos, repercutindo na segurança pública, no desenvolvimento local e na própria percepção de presença do Estado em regiões historicamente vulneráveis.

40. Em síntese, a descontinuidade e fragilização dos GGIFs comprometem o modelo de governança do PPIF, reduzem a integração federativa, criam vazios operacionais e ampliam as brechas exploradas pelo crime organizado transnacional. Sem uma rede minimamente estável de gabinetes, o PPIF perde capilaridade territorial e as ações federais, estaduais e municipais deixam de convergir de forma eficaz.

41. Diante desse diagnóstico, mostram-se pertinentes as recomendações propostas pela AudDefesa no sentido de que o CEPPIF, sob coordenação do GSI/PR, adote medidas estruturantes para restabelecer, fortalecer e expandir os GGIFs – inclusive os GGILs – com base em três pilares: (i) formalização normativa padronizada, compatível com a realidade dos entes federativos; (ii) fluxos regulares e estáveis de comunicação e coordenação com o nível federal; e (iii) mecanismos de indução, tanto técnicos quanto financeiros, capazes de assegurar continuidade e institucionalização da política de fronteiras no plano estadual.

42. Além das medidas dirigidas ao Poder Executivo federal, considero haver oportunidades de aperfeiçoamento que envolvem também este Tribunal, especialmente em razão da capilaridade das unidades regionais do TCU em estados fronteiriços e, sobretudo, das redes de controle das quais nosso Tribunal é ator relevante. A atuação coordenada do controle externo pode fortalecer a governança territorial, ampliar a efetividade das ações do PPIF e contribuir para a continuidade dos GGIFs, sem qualquer interferência na gestão cotidiana dessas estruturas.

43. Por isso, estou propondo recomendar ao CEPPIF que estabeleça canais formais de intercâmbio periódico de informações não sigilosas com este Tribunal, com vistas a subsidiar ações de controle externo relacionadas à implementação do PPIF e à governança territorial das regiões fronteiriças. Observo que o fortalecimento das ações de relacionamento institucional, diretriz destacada da atual gestão do TCU, vai ao encontro de tal medida, que pode ser potencializada, por exemplo, a partir da atuação das Secretarias de Controle Externo localizadas em áreas de fronteira.

IV

44. A proteção das fronteiras envolve, além de desafios operacionais e de coordenação federativa, um aspecto jurídico fundamental: abrange bens e interesses sob responsabilidade direta da União.

45. Nos termos do art. 20 da Constituição Federal, bem como do § 2º do referido artigo, a faixa de fronteira é considerada fundamental para a defesa do território nacional, assumindo caráter estratégico para a segurança pública e para o desenvolvimento do país. Por essa razão, cabe à União estabelecer políticas e coordenar ações voltadas à sua proteção, sem prejuízo da cooperação com estados e municípios. Nesse contexto, este Tribunal detém competência constitucional para exercer o controle externo sobre as políticas públicas federais que incidem sobre esses bens, avaliando sua eficiência, eficácia e efetividade.

46. O caráter multifederativo das políticas de fronteira torna indispensável a atuação coordenada entre os diferentes níveis de governo. **Nenhuma instituição – federal, estadual ou municipal – é capaz de responder sozinha aos desafios impostos pela criminalidade transnacional, pela logística complexa das regiões de fronteira e pela velocidade de adaptação das organizações criminosas.**

47. Nesse contexto, é amplamente reconhecido que políticas descentralizadas alcançam resultados superiores quando orientadas por mecanismos de cooperação, compartilhamento de informações, uso de indicadores e planejamento conjunto. O PPIF, a Política Nacional de Fronteiras e os GGIFs só alcançarão sua plena efetividade se amparados por uma governança colaborativa e contínua entre União, estados e municípios.

48. A auditoria realizada pela AudDefesa confirma esse diagnóstico ao evidenciar que a fragilidade da coordenação federativa nas fronteiras não é apenas um problema operacional, mas também um desafio de governança pública. Essa constatação abre espaço para a atuação proativa do sistema de controle externo.

49. Assim como já ocorre no âmbito do Projeto Integrar, iniciativa conduzida pelo TCU em parceria com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e diversos tribunais de contas, é possível promover ações coordenadas de fiscalização sobre políticas públicas descentralizadas, utilizando indicadores de risco, bases de dados compartilhadas e metodologias uniformizadas. A Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas, ou somente **Rede Integrar**, assim como a **Rede de Controle da Gestão Pública**, possuem capilaridade e expertise suficientes para contribuir com diagnósticos abrangentes e fiscalizações integradas, especialmente em temas sensíveis como segurança pública e proteção das fronteiras.

50. Diante dessas oportunidades, considero pertinente recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a conveniência e oportunidade de desenvolver, no âmbito de suas estratégias de fiscalização, ações de controle voltadas às políticas federais de fronteira – em especial aquelas relacionadas ao PPIF e à PNFRon – preferencialmente em cooperação com os parceiros da Rede Integrar, com os Tribunais de Contas estaduais de regiões fronteiriças e com as instâncias da Rede de Controle. A atuação articulada do sistema nacional de controle externo tem potencial para contribuir, de maneira significativa, para o fortalecimento da governança territorial, para a uniformização de diagnósticos e para a redução das assimetrias hoje observadas entre os estados.

51. Em razão da relevância nacional do tema, entendo igualmente adequado encaminhar cópia deste trabalho às Comissões de Segurança Pública da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de modo a subsidiar o debate legislativo sobre políticas de enfrentamento ao crime organizado e de proteção das fronteiras. O controle externo pode desempenhar papel estratégico na formação de políticas públicas, ao fornecer diagnósticos técnicos, evidências qualificadas e recomendações que orientem decisões normativas e orçamentárias.

V

52. Por fim, encerro afirmando que o presente trabalho revela a **complexidade e a importância estratégica da gestão das fronteiras brasileiras**, território onde se entrelaçam desafios de segurança pública, defesa nacional, desenvolvimento regional e relações internacionais. Nesse contexto, a atuação desta Corte, por meio desta auditoria operacional, contribui para fortalecer a governança pública e ampliar a capacidade do Estado de responder de forma coordenada e efetiva às ameaças transnacionais que incidem sobre o país.

53. Em síntese, a auditoria revela um panorama desafiador, mas também repleto de oportunidades para o aprimoramento da governança das políticas de fronteira.

54. Em relação à primeira questão de auditoria, verificou-se que ainda não há política nacional de fronteiras plenamente consolidada voltada ao enfrentamento direto das organizações criminosas transnacionais. Ainda assim, o PPIF constitui uma iniciativa válida e coerente com o modelo institucional brasileiro, ao priorizar a articulação interinstitucional e a integração de esforços.

55. Destaca-se, nesse sentido, o avanço representado pelo Decreto 12.038/2024, que instituiu a Política Nacional de Fronteiras (PNFRon) e seu Comitê Nacional, sob responsabilidade do GSI/PR.

O art. 15, III, reconhece o PPIF como um de seus instrumentos. A PNFRon estrutura-se em quatro eixos interdependentes – segurança, desenvolvimento sustentável, integração regional e garantia de direitos humanos –, reforçando a transversalidade do tema e a necessidade de que a agenda de fronteiras ultrapasse o campo exclusivo da segurança pública.

56. Enquanto o PPIF representa uma visão voltada à segurança pública nas regiões de fronteira, espera-se que a Estratégia Nacional de Fronteiras (ENaFron), prevista ainda para este ano, consolide essa abordagem integrada das questões fronteiriças, ampliando o escopo da atuação estatal sobre as dimensões social, econômica e territorial das fronteiras. Trata-se de oportunidade para que o país traduza, em instrumentos concretos, a visão de fronteira como espaço de desenvolvimento, cidadania e presença do Estado.

57. Notícia veiculada no portal oficial do GSI/PR¹ informa que, em outubro de 2025, a 4ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional de Fronteiras (CNFRon) aprovou, por unanimidade, a minuta de decreto da ENaFron, que segue para apreciação da Casa Civil e posterior assinatura presidencial, um passo importante rumo à consolidação de uma política pública abrangente e duradoura para o território fronteiriço.

58. Com relação à segunda questão de auditoria, constatou-se que a instituição e a configuração dos GGIFs enfrentam entraves significativos que limitam sua disseminação e funcionamento pleno nos estados brasileiros, tanto em regiões de fronteira terrestre quanto marítima. O quadro revela a necessidade de ação conjunta e contínua entre governo federal, estados e municípios, para que os gabinetes não se limitem à formalidade administrativa, mas efetivamente assumam o papel de eixo central da governança das fronteiras.

59. É oportuno destacar a qualidade do trabalho desenvolvido pela AudDefesa, cuja equipe produziu diagnóstico técnico abrangente, embasado em evidências e em diálogo com diversos órgãos de segurança pública. O relatório resultante não apenas identifica falhas e oportunidades de aprimoramento, mas também propõe soluções viáveis, articuladas e compatíveis com as boas práticas de governança, contribuindo para um debate qualificado.

60. A auditoria aborda um **tema de altíssima relevância e atualidade**, que tem ocupado lugar de destaque na agenda pública e nos meios de comunicação: **o combate ao crime organizado e à criminalidade transnacional**. A escalada das organizações criminosas, sua capacidade de infiltração nas estruturas estatais e sua atuação em redes transnacionais de tráfico e lavagem de dinheiro exigem governança integrada e cooperação federativa efetiva, exatamente como preconiza o PPIF.

61. Por fim, manifesto integral acolhimento às determinações e recomendações formuladas pela equipe de auditoria, com ligeiros ajustes de forma, reconhecendo o mérito do trabalho e sua contribuição para o fortalecimento das capacidades estatais de proteção e desenvolvimento nas fronteiras brasileiras.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/2025/gsi-pr-conduz-a-4a-reuniao-do-comite-nacional-de-fronteiras>, acesso em 10/11/2025.

ACÓRDÃO Nº 2851/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.726/2024-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados: Secretaria-executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública
4. Unidades: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Justiça e Segurança Pública
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a efetividade do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), voltado ao enfrentamento da criminalidade transfronteiriça e transnacional;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, V, 239, II, e 250, II e III, do Regimento Interno do TCU e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF) que:

9.1.1. passe a reportar à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (Creden) os atrasos e descumprimentos na execução de planos de ação estabelecidos no âmbito do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), bem como eventuais omissões no fornecimento de informações por parte dos órgãos integrantes, a partir do relatório anual de 2026, (ano-base 2025), em atenção aos arts. 1º, parágrafo único, 5º e 6º, IV e IX, do Decreto 8.903/2016;

9.1.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, reestruture o Planejamento Estratégico do PPIF, atualmente disciplinado pela Portaria GSI/PR 38/2018, e o encaminhe à Creden para aprovação, propondo planos de ação elaborados por meio de instrumento normativo conjunto dos órgãos integrantes, a exemplo de portaria interministerial, em conformidade com o art. 6º, I, do Decreto 8.903/2016, c/c o art. 87, II, da Constituição Federal, devendo tal documento:

9.1.2.1. estabelecer mecanismos de governança necessários à sua implementação, incluindo indicadores, metas, linhas de base, produtos/objetivos específicos e demais elementos previstos no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e os arts. 5º, II, e 6º do Decreto 9.203/2017;

9.1.2.2. instituir procedimento formal de revisão periódica dos planos de ação, com definição do órgão responsável, fluxo processual, produto esperado e mecanismo de comunicação às instâncias superiores, com vistas à atualização ou exclusão de planos com perda de objeto, em conformidade com o Guia de Análise *Ex-Post* de Políticas Públicas e com os arts. 5º, III, e 6º do Decreto 9.203/2017;

9.1.2.3. prever o compromisso de participação orçamentária de cada órgão integrante, nos termos do art. 6º, IV e VI, do Decreto 8.903/2016;

9.1.3. no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, elabore Plano de Ação Orçamentário, contendo, no mínimo, entregas prioritárias para o acompanhamento dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) no biênio 2025-2026, estimativas de custos, fontes de financiamento e cronograma de execução, articulando com os órgãos e entidades envolvidos no PPIF, em atendimento

ao art. 6º, IV e VI, do Decreto 8.903/2016, c/c o art. 6º, I, do Decreto-Lei 200/1967 e o art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

9.2. recomendar ao Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF) que:

9.2.1. adote medidas para ampliar o conhecimento sobre o PPIF nos níveis mais altos de governo, de forma a sensibilizar dirigentes quanto à importância da participação ativa no programa, conforme preconizado pelo Guia de Análise *Ex-Ante*;

9.2.2. ao reestruturar o PPIF no novo Planejamento Estratégico, elabore projetos segundo boas práticas de gerenciamento, como as previstas na Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP, com nível de detalhamento mínimo apto a atender ao art. 8º do Decreto 10.426/2020, de modo a viabilizar a captação de recursos complementares, inclusive por meio de Termos de Execução Descentralizada ou fontes internacionais;

9.2.3. elabore diretrizes para subsidiar a edição de ato normativo que discipline a instituição e o funcionamento dos GGIF, contribuindo para sua padronização e expansão nacional;

9.2.4. implemente mecanismo de monitoramento da regularidade das reuniões dos GGIF instituídos nos estados de fronteira terrestre e, em caso de inatividade, adote as providências necessárias à sua reativação, inclusive visitas técnicas, nos termos do art. 6º, V, do Decreto 8.903/2016;

9.2.5. implemente, no prazo de 12 (doze) meses, GGIFs nos estados com fronteira marítima, tomando por referência a experiência acumulada nas fronteiras terrestres e adaptando seus elementos às especificidades costeiras;

9.2.6. desenvolva instrumentos de sensibilização e comunicação voltados aos estados, ressaltando o papel dos GGIFs, seus benefícios e o apoio que podem receber da coordenação nacional;

9.2.7. adote providências para ofertar incentivos aos estados de fronteira (terrestres e marítimos) que implementarem e mantiverem GGIFs em funcionamento, alinhando-se às diretrizes do art. 2º, I, e aos objetivos do Decreto 8.903/2016;

9.2.8. estabeleça canais formais de intercâmbio periódico de informações não sigilosas com este Tribunal, com vistas a subsidiar ações de controle externo relacionadas à implementação do PPIF e à governança territorial das regiões fronteiriças;

9.3. recomendar ao Comitê Nacional de Fronteiras (CNFron) que ao elaborar a Estratégia Nacional de Fronteiras (ENaFron):

9.3.1. estabeleça planos de ação acompanhados de indicadores, metas, linhas de base, produtos/objetivos específicos e procedimento formal de revisão, com vistas à atualização permanente e à exclusão de ações que tenham perdido objeto, conforme o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e o Guia de Análise *Ex-Post*;

9.3.2. utilize instrumento normativo que abranja a atuação de todos os órgãos integrantes, conforme determina o art. 87, II, da Constituição Federal, quando do estabelecimento dos planos decorrentes da ENaFron, nos termos do art. 15, II, do Decreto 12.038/2024;

9.4. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) que:

9.4.1. reinstitua ação orçamentária individualizada para o PPIF, garantindo alocação planejada e transparente dos recursos destinados ao programa, em conformidade com o art. 6º, I, do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e o art. 5º, *caput*, da Lei 4.320/1964;

9.4.2. implemente mecanismo de monitoramento da regularidade das reuniões dos GGIFs e, em caso de inatividade, adote providências para sua reativação, em atenção ao art. 6º, V, do Decreto 8.903/2016;

9.5. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a conveniência e oportunidade de desenvolver, no âmbito de suas estratégias de fiscalização, ações de controle voltadas às políticas federais de fronteira – em especial aquelas relacionadas ao PPIF e à

PNFron – preferencialmente em cooperação com os parceiros da Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas, com os Tribunais de Contas estaduais de regiões fronteiriças e com as instâncias da Rede de Controle da Gestão Pública;

9.6. encaminhar cópia desta decisão:

9.6.1. ao Comitê Nacional de Fronteiras (CNFron), para auxiliar na elaboração da ENaFron e de seus planos de ação, contribuindo para a definição de mecanismos de governança e evitando a repetição dos problemas identificados nesta auditoria;

9.6.2. ao Comitê-Executivo do PPIF (CEPPIF), para disseminação entre os órgãos integrantes;

9.6.3. à Comissão de Segurança Pública do Senado Federal, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados e à Frente Parlamentar da Segurança Pública; e

9.6.4. à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (Creden), para subsidiar suas funções de coordenação, articulação e acompanhamento de programas interministeriais;

9.7. autorizar o monitoramento das deliberações constantes deste acórdão; e

9.8. arquivar os autos.

10. Ata nº 49/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2851-49/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral