



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 248 - GP/TCU

Brasília, 27 de março de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 676/2026 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão ordinária de 18/3/2026, ao apreciar o processo TC-005.929/2025-3, da relatoria do Ministro Augusto Nardes.

Os mencionados autos tratam de auditoria operacional realizada com o objetivo de compreender e aprimorar a atuação das entidades portuárias, aduaneiras e policiais na prevenção e repressão ao tráfico de drogas, notadamente de cocaína, nos principais portos brasileiros.

Por oportuno, informo que o inteiro teor da Deliberação ora encaminhada pode ser acessado no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Senador FLÁVIO BOLSONARO  
Presidente da Comissão de Segurança Pública  
Senado Federal  
Brasília - DF

## ACÓRDÃO Nº 676/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.929/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Comando da Marinha; Fundo Nacional Antidrogas; Fundo Nacional de Segurança Pública; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR); Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério de Portos e Aeroportos (MPor); Polícia Federal (PF); Polícia Rodoviária Federal (PRF); Secretaria de Comércio Exterior; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
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 que cuidam de auditoria operacional realizada com o objetivo de compreender e aprimorar a atuação das entidades portuárias, aduaneiras e policiais na prevenção e repressão ao tráfico de drogas, notadamente de cocaína, nos principais portos brasileiros;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Polícia Federal e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, sob coordenação dessa última, com fulcro no art. 4º, II, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, elaborem normativo conjunto, ou instrumento similar, com o objetivo de disciplinar diretrizes e acordos de nível de serviço para garantir o cumprimento dos art. 6º, I, e 158-A, § 2º, do Código Processual Penal (CPP), devendo esse normativo atender aos seguintes requisitos, sem prejuízo de incluir outros elementos ou outros modais que julgarem convenientes:

9.1.1. prever a obrigatoriedade, por parte da Receita Federal ou das instalações portuárias, de comunicação tempestiva de indícios de crime à autoridade policial, ante o princípio da busca pela verdade material e o disposto no art. 5º, §3º, do CPP;

9.1.2. estabelecer, para essa comunicação, informações necessárias, prevendo a obrigatoriedade, quando houver indícios de crime, de elaboração de artefato por parte de servidores públicos da Receita Federal, assim como a obrigatoriedade de aceitação dessa comunicação por parte de servidores públicos da Polícia Federal;

9.1.3. estabelecer acordo de nível de serviço, com limite máximo em dias ou horas, para que essa comunicação seja feita pela Receita Federal ou pelas instalações portuárias, a contar do momento em que é percebida a existência de drogas no recinto alfandegário;

9.1.4. estabelecer acordo de nível de serviço, com limite máximo em dias ou horas, para a chegada de servidor público da Polícia Federal no local do crime, nos termos do art. 6º, I, do CPP, a contar do recebimento da comunicação de indícios de crime feita pela Receita Federal ou pelas instalações portuárias;

9.1.5. estabelecer expressamente que a preservação do estado de conservação das coisas no local do crime é de responsabilidade do servidor público da Receita Federal responsável no local pela repressão de ilícitos tributários, até o momento de chegada da autoridade policial, ante o disposto no art. 158-A, § 2º, do CPP;

9.1.6. estabelecer expressamente que, no momento da chegada da autoridade policial, a

responsabilidade descrita no subitem anterior passa a ser dessa autoridade, ante o disposto no art. 6º, I, do CPP;

9.1.7. estabelecer diretrizes e procedimentos operacionais padrões, de cumprimento obrigatório por servidores públicos da Polícia Federal e da Receita Federal, para a preservação da cadeia de custódia na prevenção e repressão do tráfico de drogas na zona portuária, de acordo com as etapas e diretrizes estabelecidas nos arts. 158-A a 158-F do CPP;

9.1.8. privilegiar os fluxos de trabalho atuais da Polícia Federal e da Receita Federal, em nome do princípio da eficiência, atendendo também aos requisitos de segurança funcional e de garantia para os fiscalizados, por meio da captação de imagens e sons das operações realizadas, de modo a permitir também a integridade do processo de produção de provas, nos termos dos arts. 158-A e 158-B do CPP;

9.1.9. balancear a busca pela verdade material nas autorias de crimes de tráfico de drogas com a agilidade e eficiência do controle aduaneiro, levando em consideração o volume massivo de cargas fiscalizadas na zona portuária e a baixa taxa de casos positivos de contaminação de drogas em relação ao universo inspecionado, de modo a contemplar os bens jurídicos tutelados, ante o princípio da concordância prática (harmonização);

9.2. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que realize treinamentos e ações de capacitação dos servidores públicos envolvidos nas ações de repressão de ilícitos tributários e nos recintos alfandegários em procedimentos operacionais para preservação da cadeia de custódia, dos vestígios e do estado de conservação das coisas no local do crime, podendo, para isso, estabelecer acordos de cooperação com outros órgãos públicos, tomando como parâmetro o art. 158-A, § 2º, do Código Processual Penal;

9.3. recomendar ao Ministério dos Portos e Aeroportos, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que considere, em suas análises de priorização de investimentos, critérios relacionados à segurança pública, especialmente a incidência de apreensões de drogas, de forma a alinhar os investimentos em sistemas de monitoramento do tráfego aquaviário (como o VTMS, VTS ou LPS) também com os esforços de enfrentamento às atividades ilícitas que comprometem a segurança do Estado e a integridade do comércio exterior;

9.4. dar ciência à Polícia Federal, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a impropriedade identificada relativa ao seu organograma que contempla a Conportos como estrutura organizacional abaixo da Diretoria de Polícia Administrativa (DPA), em afronta ao art. 2º do Decreto 9.861/2019, que estabelece que a Conportos é um órgão colegiado deliberativo vinculado ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;

9.5. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) a monitorar a implementação das medidas ora definidas; e

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação às unidades jurisdicionadas, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Segurança Pública (CSP) do Senado Federal, à Procuradoria-Geral da República, à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e aos principais portos brasileiros.

10. Ata nº 8/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0676-08/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

## VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada por este Tribunal, por meio da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), com o objetivo de compreender e aprimorar a atuação das entidades portuárias, aduaneiras e policiais na prevenção e repressão ao tráfico de drogas, notadamente de cocaína, nos principais portos brasileiros.

2. O tema tratado neste trabalho é extremamente relevante para o Brasil, uma vez que tem sido utilizado como uma das principais rotas internacionais do tráfico transnacional de drogas para a Europa. Segundo dados recentes, cerca de 40% de toda a cocaína apreendida no país (o equivalente a 155 toneladas) ocorreu em áreas portuárias. A prevenção e a repressão do tráfico transnacional de drogas em portos, terminais e vias navegáveis são relevantes para a segurança pública do país, impactando toda população brasileira.

3. Em resumo, a unidade técnica, após aprofundada análise transcrita no relatório precedente, propôs um conjunto de medidas com o intuito de aprimorar o controle desse grave crime, das quais destaco:

3.1. determinar que a Receita Federal do Brasil (RFB) e a Polícia Federal (PF) definam diretrizes e acordos de nível de serviço para incrementar a atuação coordenada das instituições em casos de apreensão de drogas em zonas portuárias;

3.2. recomendar que a RFB ofereça ações de capacitação a servidores públicos que atuam no controle aduaneiro em procedimentos operacionais para preservação da cadeia de custódia, dos vestígios e do estado de conservação das coisas no local de crime;

3.3. recomendar que o Ministério de Portos e Aeroportos considere a importância da utilização de sistemas de informação de monitoramento e detecção de embarcações (VTMIS) para a segurança pública em estratégias relacionadas à infraestrutura portuária.

4. Com a implementação das deliberações propostas, espera-se que haja melhoria na atuação coordenada da Receita Federal do Brasil e da Polícia Federal nas ações contra o tráfico transnacional de drogas nos portos, fortalecendo controles aduaneiros e investigativos capazes de reduzir o ilícito no país. No mesmo sentido, será possível aperfeiçoar a formulação de políticas públicas e de leis mais eficazes no combate ao crime organizado, bem como a expansão do uso de tecnologias de monitoramento, como o **Vessel Traffic Management Information System** (VTMIS), utilizadas para monitoramento e detecção de embarcações clandestinas, sobretudo nas “áreas molhadas” dos portos, para reforçar a segurança portuária.

5. De início, registro que em sede de comentários dos gestores, tanto a Polícia Federal, quanto a Receita Federal manifestaram concordância com as sugestões apresentadas pela equipe de auditoria.

6. Anuo às propostas formuladas pela AudDefesa, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

## II – DA ABRANGÊNCIA E COMPLEXIDADE DA MATÉRIA

7. Os portos organizados são áreas delimitadas pela União e administradas por autoridade portuária, conforme disposto na Lei dos Portos (Lei 12.815/2013), cujas instalações compõem a infraestrutura para o escoamento da produção e a movimentação de cargas e passageiros, estando sujeitas à regulamentação específica voltada à segurança, eficiência e regularidade das operações marítimo-portuárias.

8. Durante o processo de comercialização de bens e serviços com os demais países, diversas instituições exercem funções fiscalizatórias, regulatórias e de segurança nas zonas portuárias, entre as quais se destacam a Polícia Federal (PF), a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), a guarda portuária, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Marinha do Brasil, a

Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR),

9. A solução para o tratamento do tema está na atuação coordenada e integrada entre esses diversos órgãos públicos, bem como o uso de tecnologias integradas de controle e da constante capacitação das equipes envolvidas. O tráfico transnacional de drogas, especialmente da cocaína que chega ao Brasil por rotas terrestres, fluviais e aéreas clandestinas, utiliza-se dos portos brasileiros rumo a mercados internacionais, razão pela qual é fundamental a elaboração de um planejamento estratégico e intercâmbio de informações entre as diversas instituições públicas para o enfrentamento dessa possível ameaça à segurança nacional e à ordem econômico-aduaneira.

10. Cabe destacar que os sistemas de controle devem ser baseados em uma relação de custo-benefício, motivo pelo qual não é razoável esperar que haja integral eliminação do tráfico, mas sim um reforço procedimental e de controles em nível que onere o modal de tráfico, desincentivando o processo. Importante considerar que as organizações criminosas que atuam no tráfico transnacional apresentam uma complexa estrutura organizacional, com hierarquia definida, setores especializados, ramificações territoriais e funções financeiras bem estruturadas, semelhantes às de corporações legítimas, fazendo com que parte dos lucros obtidos com atividades ilícitas seja reinvestido em inovação e logística avançada, visando driblar fiscalizações, aumentar a eficiência no transporte e reduzir riscos operacionais.

11. A título de ilustração, a equipe de auditoria informou hipoteticamente, com vistas a dar uma dimensão do grave problema, que se a cocaína apreendida em 2023 fosse uma **commodity** agrícola, ela ocuparia a oitava colocação no **ranking** de produtos exportados, em valor equivalente a US\$ 2,79 bilhões, fora todo o transporte ainda não descoberto. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 (FBSP, 2025), verifica-se que as apreensões de cocaína se concentraram ao longo dos estados brasileiros que fazem fronteira a oeste, além do estado de São Paulo, estado mais populoso do país.

12. Considerando apenas o Brasil Terminal, no Porto de Santos, ocorre um fluxo de mais de 50 mil contêineres por mês, todos sob risco de contaminação com drogas, nos termos elencados pela equipe de auditoria no relatório precedente. Se a análise for ampliada para todos os portos brasileiros, esse valor médio sobe para 140 mil contêineres/mês, nos termos do Estatístico Aquaviário de 2025, publicado pela Antaq, o que acarreta, mensalmente, um potencial enorme de oportunidades para cometimento do ilícito, considerando-se apenas o tráfico em contêineres.

13. Nesse particular, cabe a observação de que a cocaína não é produzida em território nacional, ou seja, para a mercadoria chegar aos portos nacionais, deve ter sido trazida de países vizinhos. Tal fato demonstra a necessidade de uma política sistêmica de combate ao tráfico que contemple medidas enérgicas ou preventivas, a exemplo do controle das fronteiras pátrias.

13.1. A propósito, tive a oportunidade de relatar diversos processos neste Tribunal que mostraram fragilidades na segurança de fronteiras do Brasil (Acórdãos 2.252/2015, 1.995/2016 e 1.967/2017, do Plenário), com a apresentação de várias sugestões à época para as devidas correções pelos órgãos públicos competentes.

13.2. Também relatei uma auditoria coordenada pelo TCU, realizada por 13 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da Olacefs (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e República Dominicana), que teve por objetivo avaliar o nível de implementação de boas práticas de governança nas políticas públicas de segurança e de desenvolvimento dirigidas às fronteiras, como parte de uma estratégia de médio prazo para o aprimoramento dos elementos estruturais que condicionem as gestões político-administrativas exercidas nessas regiões (Acórdão 2.241/2019-TCU-Plenário).

13.3. Entendo, inclusive, que trabalho semelhante no âmbito da Olacefs poderia ser realizado neste relevante tema que ora se debate, principalmente em face desta Corte ter assumido a presidência da organização para o ciclo 2026-2028, sob a liderança do Presidente Vital do Rego.

14. Na ótica do ilegal retorno econômico desse grave crime, verifica-se que o mercado ilícito do tráfico se estruturou de tal maneira que o valor médio de venda no atacado da cocaína, nos mercados Europeus, é aproximadamente dez vezes o valor de aquisição desse mesmo entorpecente na fronteira do Brasil. Com isso, apesar do elevado risco corrido pelos criminosos, o retorno muito elevado em relação ao valor do irregular investimento permite uma grande taxa de perdas por apreensão, mantendo o lucro e as capacidades da operação criminosa.

### III – DOS ACHADOS ENCONTRADOS NA AUDITORIA

15. Neste trabalho, a equipe de auditoria informou em seu relatório os seguintes achados:
- a) Achado 1: Incidente de tráfico de drogas em ambiente controlado;
  - b) Achado 2: Sobreposição de atuação sem acordos de nível de serviço gera prejuízos à investigação criminal;
  - c) Achado 3: Ausência do sistema VTMS, utilizado para monitoramento e detecção de embarcações clandestinas, nos principais portos facilita o tráfico durante a navegação; e
  - d) Achado 4: Regulamentação por decreto autônomo fragiliza a governança de segurança portuária e compromete a prevenção ao tráfico de drogas.
16. Quanto ao primeiro achado, considerando a natureza estratégica dos portos na dinâmica do comércio exterior, o controle efetivo sobre o fluxo e a guarda dos contêineres representa etapa crítica para a prevenção de ilícitos, em especial o tráfico internacional de drogas, que, utiliza a infraestrutura portuária brasileira, ambiente controlado pelo Estado, como rota para envio de cocaína ao exterior.
17. Para um melhor entendimento sobre a eficácia de controles, a auditoria buscou conduzir estudos sobre os momentos em que os referidos controles falharam. Para tanto, foram levantadas as apreensões de cocaína no exterior, com origem brasileira, junto à Polícia Judiciária de Portugal, desde o ano de 2022.
18. Em um caso prático, no qual houve a inserção de cocaína em latas de bebida, utilizando-se da técnica de contaminação da mercadoria, em que a droga é ocultada no meio da carga regular, a equipe se valeu das informações apresentadas para analisar os desenhos e implementações dos controles normativos realizados pela Receita Federal do Brasil.
19. O efetivo controle da operação de exportação de cargas por meio desses contêineres envolve uma série ampla de procedimentos sob responsabilidade compartilhada entre operadores portuários, Receita Federal do Brasil, Polícia Federal e demais agentes intervenientes da cadeia logística, cujos detalhes foram apresentados no relatório precedente.
20. Caso aconteçam suspeitas durante o processo, a exemplo de imagem anômala no escaneamento, incongruência documental ou denúncia qualificada, são acionados os protocolos de atuação da Receita Federal que realiza a inspeção física inicial, com a abertura do contêiner e a verificação detalhada da carga.
21. Se for confirmada a presença de substância entorpecente, a carga é apreendida e a Polícia Federal assume a coordenação da ocorrência e realiza a custódia inicial da droga. Todo o material apreendido deve ser tratado como vestígio, observando-se rigorosamente as etapas da cadeia de custódia previstas no Código de Processo Penal.
22. Após a retenção da substância ilícita e a formalização do auto de apreensão, o caso passa à esfera da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. A investigação é conduzida pela autoridade policial com atribuição federal, e os autos são remetidos à Justiça Federal. O caso é processado nos termos da Lei 11.343/2006 (Lei Antidrogas), sendo possível envolver cooperação internacional, especialmente em crimes transnacionais associados ao tráfico por via marítima (Lei 11.343/2006, arts. 28 a 58).
23. No caso específico analisado pela equipe, apesar da sofisticação da ocultação e da ausência de detecção na amostragem inicial, mesmo com o uso de narcotestes, a alfândega aprofundou a

investigação logística, o que levou ao envio de alerta para autoridades portuguesas, que conseguiram realizar a apreensão, ilustrando a relevância da articulação internacional e do monitoramento contínuo.

24. Diante do contexto, a Receita Federal indicou a necessidade de revisão de determinados procedimentos interinstitucionais, especialmente no que se refere ao reconhecimento e aceitação, pela Polícia Federal, do “Termo de Retenção de Drogas” como documento oficial nos casos de apreensão, e à racionalização da exigência de depoimentos presenciais de servidores aduaneiros, razão pela qual estou acolhendo as propostas de aprimoramento das ações sugeridas pela equipe de auditoria. Ressalto que essa atuação interinstitucional foi aprofundada no Achado 2, reportado a seguir.

25. Da análise do fluxo do devido controle aduaneiro, a equipe de auditoria concluiu que “*não foram identificadas falhas sistemáticas no desenho e implementação dos controles internos normativamente previstos pela RFB nas instalações portuárias que justifiquem a intervenção desta Corte Federal de Contas*”.

26. Ainda em relação ao primeiro achado, a equipe relatou que “*os dados do 17º ciclo do SISDEPEN (SENAPPEN, 2025) demonstram que o crime de tráfico de drogas (art. 33 da Lei 11.343/2006) representa a maior parte das prisões relacionadas à legislação de entorpecentes no país, no total, são 174.481 presos por esse crime, e o tráfico internacional de drogas (art. 40 da mesma lei), contabiliza 6.897 presos*”.

27. Contudo, a auditoria identificou a preocupante ausência de dados sobre presos pelo art. 36 da referida lei, que trata do financiamento do tráfico. Tal lacuna pode indicar a ausência de melhor identificação de indivíduos a serem responsabilizados por essa conduta, o que reforça a necessidade de ampliar as investigações financeiras e patrimoniais para o combate efetivo ao tráfico transnacional. Dessa forma, com o aperfeiçoamento do processo de investigação criminal haveria maior êxito nos resultados pretendidos no combate ao tráfico de drogas.

28. Em relação ao segundo achado, afeto à sobreposição de atuação entre a Polícia Federal e a Receita Federal nessas áreas, sem acordos de nível de serviço para a execução harmoniosa de seus processos de trabalho, ficou evidenciado potencial prejuízo à investigação criminal. A figura a seguir facilita o entendimento da questão:



29. Com efeito, essa sobreposição representa um fenômeno natural decorrente da atuação dos dois órgãos independentes e que não possuem precedência ou hierarquia um sobre o outro na mesma temática. Desse modo, é imprescindível a adoção de cuidados para evitar prejuízos ao processo de persecução penal, em decorrência da quebra de cadeia de custódia e da ausência de preservação do local do crime.

30. Caso essa cadeia não seja preservada durante o processo penal, existe a possibilidade de nulidade da responsabilização dos autores do crime, conforme *Habeas Corpus* (HC) 653.515/RJ (Relator Min. Rogério Schietti Cruz), apreciado pela 6ª Turma do STJ em 23 de novembro de 2021:

*“HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS E ASSOCIAÇÃO PARA O NARCOTRÁFICO. QUEBRA DA CADEIA DE CUSTÓDIA DA PROVA. AUSÊNCIA DE LACRE.*

*FRAGILIDADE DO MATERIAL PROBATÓRIO RESIDUAL. ABSOLVIÇÃO QUE SE MOSTRA DEVIDA. ASSOCIAÇÃO PARA O NARCOTRÁFICO. HIGIDEZ DA CONDENAÇÃO. ORDEM CONCEDIDA.”*

31. Com isso, diante da sensação de impunidade, pode haver maior incentivo para as organizações criminosas continuarem seus modos de operação, diante da perspectiva de falha ou omissão do Estado e de ausência de consequências gravosas para os autores dos delitos.

32. O problema é sistêmico ao longo dos portos brasileiros, motivo pelo qual é necessário identificar as causas-raízes do problema para se propor medidas corretivas para aperfeiçoar a dinâmica das atividades portuárias e, conseqüentemente, impedir a repetição das irregularidades.

33. Diante da diferença entre as naturezas dos processos de trabalho da Receita Federal e da Polícia Federal, que tornam difíceis as interfaces e a harmonização entre as atividades funcionais dos dois órgãos, é importante que exista um aprimoramento dos normativos para disciplinar a interface entre a atuação das organizações, razão pela qual acolho a proposta de determinação sugerida pela equipe de fiscalização.

34. Em relação às diretrizes da portaria conjunta, ou instrumento similar, é imperativo que haja balanceamento entre a busca pela verdade material nas autorias dos crimes de tráfico de drogas com o interesse público e eficiência do comércio exterior, em nome do princípio da concordância prática.

35. Neste particular, a equipe técnica informa que, “*em sede de comentários de gestores (art. 14 da Resolução-TCU 315/2020), tanto a Polícia Federal, quanto a Receita Federal, manifestaram concordância com a proposta de determinação formulada (peça 122, p.1 e peça 125, p. 1)*”.

36. No tocante ao terceiro achado, “*Ausência do sistema VTMISS nos principais portos facilita o tráfico durante a navegação*”, a equipe identificou que, com exceção do porto de Vitória, não existe a devida implementação nos principais portos brasileiros do sistema VTMISS, utilizado para monitoramento e detecção de embarcações clandestinas, sobretudo nas “*áreas molhadas*” dos portos (zonas de fundeio, canais de acesso e áreas adjacentes às instalações portuárias), sendo assunto de relevância não só para a segurança da navegação, mas para a segurança do Estado.

37. Esse sistema visa o gerenciamento e monitoramento em tempo real do tráfego marítimo, com o objetivo de garantir a segurança da navegação, proteger o meio ambiente e aumentar a eficiência logística portuária. Para isso, utiliza combinação de radares, AIS (Sistema de Identificação Automática), comunicações VHF, sensores meteorológicos e oceanográficos, sistemas eletro-ópticos (EOS) e softwares de gerenciamento e análise de tráfego, que trabalham de forma coordenada para oferecer visão abrangente e precisa das operações portuárias.

38. Em portos nos quais não existam o sistema VTMISS, uma embarcação com o AIS desligado pode não ser detectada pelos operadores portuários, tornando-se praticamente invisível ao sistema de monitoramento e favorecendo atividades ilícitas.

39. A unidade técnica registra que a experiência no Porto de Vitória revelou que os benefícios do VTMISS vão muito além da segurança da navegação. A partir da sua implantação, observou-se a transformação das zonas de fundeio, antes descritas pela equipe da autoridade portuária local como “*terra de ninguém*”, em áreas efetivamente controladas, com registro contínuo de movimentações, alertas e capacidade de resposta em tempo real. De acordo com o Núcleo Especial de Polícia Marítima (NEPOM) da Polícia Federal em Vitória, houve aumento de eficiência nas operações de patrulhamento, com maior assertividade e direcionamento para áreas com maior tráfego, o que antes era inviável devido à falta de visibilidade situacional.

40. A utilização desses sistemas é padrão internacional de segurança portuária, alinhada aos compromissos assumidos em convenções marítimas, como o **ISPS Code** (PORTO DE ANTUÉRPRIA; PORTO DE HAMBURGO; PORTO DE ROTERDÃ; 2025). Portos estratégicos no combate ao tráfico internacional, como Roterdã (Países Baixos), Antuérpia (Bélgica) e Hamburgo (Alemanha), implementaram sistemas VTMISS integrados a plataformas de vigilância costeira, bases de dados internacionais e sistemas automatizados de gerenciamento de risco com inteligência artificial.

41. Na América Latina, diversos países vêm avançando na implantação de sistemas semelhantes. O Porto de Cartagena, na Colômbia, utiliza recursos de monitoramento por radar, câmeras térmicas, AIS e patrulhamento automatizado em tempo real, servindo de referência regional na prevenção ao narcotráfico. O Porto do Callao, no Peru, adotou sistema integrado de vigilância com tecnologia de rastreamento e controle de acesso embarcado, alinhado às normas da Organização Marítima Internacional (IMO). No Panamá, o Canal do Panamá e seus portos adjacentes contam com infraestrutura robusta de VTS/VTMIS, integrando controle de tráfego com plataformas de inteligência alfandegária e marítima.
42. Nesse contexto, a ausência de sistemas eficazes de monitoramento do tráfego aquaviário, como o VTMIS, nos principais portos brasileiros, compromete a segurança da navegação e a capacidade do Estado de prevenir e reprimir atividades ilícitas associadas ao tráfico internacional de drogas.
43. Este Tribunal, no âmbito do TC 001.562/2023-1, conduzido pela AudPortoFerrovia, realiza o monitoramento do Acórdão 2.707/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que em seu item 9.2.2 recomendou ao então Ministério da Infraestrutura, atual Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), que desse continuidade ao projeto de implantação do Sistema de Gerenciamento de Informações do Tráfego de Embarcações (VTMIS) nos portos públicos brasileiros com maior tráfego de embarcações e/ou maior risco à navegação
44. Nesse contexto, o MPOR emitiu o Despacho 207/2024/DGMP-SNP-MPOR (peça 56), no qual apresenta sua justificativa para o não avanço do projeto de forma mais ampla nos principais portos públicos do país, em especial diante da descentralização da responsabilidade legal por sua implementação, que recai sobre as autoridades portuárias, conforme a Lei 12.815/2013 e a NORMAM-602/DHN da Marinha do Brasil e pela indisponibilidade de recursos técnicos e financeiros suficientes para atualizar os projetos anteriores ou realizar novos estudos com o nível de detalhamento necessário para indicar soluções personalizadas para cada localidade.
45. Não há dúvida de que a efetividade do controle estatal nas áreas portuárias não poderá prescindir da intensificação das ações de inteligência, com capacidade de antecipar rotas, métodos e agentes envolvidos, nem da adoção de tecnologias avançadas que possibilitem o tratamento de grandes volumes de dados em tempo real.
46. Os critérios atualmente adotados pelo Ministério de Portos e Aeroportos e pela Marinha do Brasil para a priorização de investimentos em sistemas de monitoramento, como o VTMIS, estão voltados primordialmente à segurança da navegação e ao ordenamento do tráfego marítimo.
47. Apesar desses critérios serem tecnicamente justificados, a análise dos dados de apreensões recentes revela tendência de deslocamento dos corredores de exportação de drogas para a Região Norte do país, onde os portos não estão priorizados de acordo com os critérios vigentes, representando riscos para o devido combate ao tráfico de drogas.
48. Por esse motivo, acolho a proposta de se recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que passe a considerar, em suas análises de priorização de investimentos, critérios relacionados à segurança pública, especialmente a incidência de apreensões de drogas, de forma a alinhar os investimentos em sistemas de monitoramento do tráfego aquaviário (como o VTMIS, VTS ou LPS) também com os esforços de enfrentamento às atividades ilícitas que comprometem a segurança do Estado e a integridade do comércio exterior.
49. Por fim, em relação ao último achado, a equipe de auditoria identificou que a governança e a gestão de segurança portuária são reguladas por decreto autônomo (Decreto 9.861/2019), em vez de lei federal, o que resulta em problemas na articulação entre os diversos atores que atuam no combate ao tráfico de drogas em portos.
50. Mesmo não havendo, do ponto de vista da conformidade, ilegalidade na regulação da Conportos e das Cesportos por meio de decreto autônomo, a equipe de auditoria destaca que a regulação da governança de segurança portuária por meio desse instrumento jurídico traz obstáculos

que dificultam a consecução dos objetivos e da finalidade de prevenção e repressão ao tráfico de drogas na zona portuária.

51. A ausência de separação entre as funções de governança e gestão na segurança portuária é evidenciada no mencionado decreto, que atribui à Conportos tanto competências típicas de governança, como avaliar periodicamente a segurança pública nos portos (art. 3º, II), quanto competências operacionais de gestão, como informar a ANTAQ sobre não conformidades sobre os planos de segurança portuária (art. 3º, X). Tal fato é responsável pela confusão de identidade nas atribuições desempenhadas pela Conportos e pela Polícia Federal.

52. O organograma da Polícia Federal mostra que a Conportos se localiza em sua estrutura organizacional, dentro da Diretoria de Polícia Administrativa (DPA), vinculada à Diretoria-Executiva.

53. Não obstante a Polícia Federal ser responsável pela presidência permanentemente a comissão portuária (art. 4º, I, do Decreto 9.861/2019), a inserção dessa comissão dentro da estrutura PF não é adequada, uma vez que a Conportos é um órgão colegiado deliberativo permanente, composto por seis membros, e vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, nos termos do art. 2º desse decreto.

54. Com bem destaca a unidade técnica, apesar do protagonismo que a Polícia Federal na questão da segurança portuária, a temática é multidisciplinar, sendo que:

*“(...) cada órgão e entidade integrante das comissões contribui igualmente com sua ótica especializada nesse tema: a Receita Federal, com seu olhar para o comércio exterior; a Marinha do Brasil, com seu olhar para a defesa nacional, para a segurança da navegação e salvaguarda da vida no mar; a ANTAQ, com seu olhar sobre as funções e disfunções da regulação econômica dos serviços aquaviários; as secretarias estaduais de segurança pública, com seus olhares sobre a realidade local; etc”.*

55. Dessa forma, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de dar ciência à Polícia Federal, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a impropriedade identificada relativa ao seu organograma que contempla a Conportos como estrutura organizacional abaixo da Diretoria de Polícia Administrativa (DPA), em afronta ao art. 2º do Decreto 9.861/2019, que estabelece que a Conportos é um órgão colegiado deliberativo vinculado ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

56. Tenho a convicção de que as medidas sugeridas pela AudDefesa, a quem parablenizo pelo percuente trabalho, contribuirão na atuação coordenada da RFB e da PF nas ações contra o tráfico transnacional de drogas nos portos, fortalecendo controles aduaneiros e investigativos capazes de reduzir o ilícito no país.

57. Por fim, estando os autos em meu Gabinete, a Receita Federal do Brasil encaminhou documentação complementar com relevantes considerações (peça 133), por meio da qual informou que ***“está atenta e tem aproveitado os apontamentos descritos no relatório de auditoria do TCU, bem como está atuando em plena consonância com as conclusões e propostas feitas nesse relatório, visando ao enfrentamento estratégico ao tráfico de drogas e à proteção do comércio exterior nos portos brasileiros, com o uso eficiente de inteligência e recursos”.*** (grifei)

57.1. Destacou que *“em atenção à necessidade de vigiar e reprimir o crime organizado em todo o fluxo de comércio exterior, faz-se necessário um investimento na modernização aduaneira, seguindo uma lógica modular e escalável, respeitando as especificidades de cada local. A ideia é um direcionamento inteligente de recursos: unidades com maior volume de carga, histórico de ilícitos ou presença estatal reduzida terão prioridade no recebimento de soluções mais completas”*

57.2. A RFB apresentou quadro resumo no qual ilustrou, por região geográfica, a demanda de investimento de recursos ao longo de toda fronteira terrestre para a modernização da infraestrutura aduaneira:

Região Geográfica	Região Fiscal	Investimento Emergencial - 2026 - Milhares	Investimento Emergencial - 2027 - Milhares	Incremento no Custeio anual - Milhares
NORTE	SEGUNDA	R\$ 20.000,00	R\$ 50.000,00	R\$ 10.000,00
CENTRO-OESTE	PRIMEIRA	R\$ 1.500,00	R\$ 33.700,00	R\$ 27.000,00
SUL	NONA	R\$ 9.000,00	R\$ 62.000,00	R\$ 50.000,00
	DÉCIMA	R\$ 6.100,00	R\$ 84.000,00	R\$ 8.000,00
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 36.600,00</b>	<b>R\$ 229.700,00</b>	<b>R\$ 95.000,00</b>

57.3. Apresentou, também, quadro que demonstra a necessidade de pessoal para incremento da atividade aduaneira, tanto na repressão aos ilícitos como no controle aduaneiro para facilitação do comércio exterior:

RFB - BRASIL	AUDITORES-FISCAIS	ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS	ADMINISTRATIVOS	TOTAL
Administração Aduaneira ATUAL	1.525	901	139	2.565
Vigilância e Repressão ATUAL	304	420	86	810
<b>Total ATUAL</b>	<b>1.829</b>	<b>1.321</b>	<b>225</b>	<b>3.375</b>

RFB - BRASIL	AUDITORES-FISCAIS	ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS	ADMINISTRATIVOS	TOTAL
Administração Aduaneira IDEAL	1.722	1.054	584	3.360
Vigilância e Repressão IDEAL	492	1.064	1.405	2.961
<b>Total IDEAL</b>	<b>2.214</b>	<b>2.118</b>	<b>1.989</b>	<b>6.321</b>

RFB - BRASIL	AUDITORES-FISCAIS	ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS	ADMINISTRATIVOS	TOTAL
Administração Aduaneira NOVOS NECESSÁRIOS	197	153	445	795
Vigilância e Repressão NOVOS NECESSÁRIOS	188	644	1.319	2.151
<b>Total NOVOS NECESSÁRIOS</b>	<b>385</b>	<b>797</b>	<b>1.764</b>	<b>2.946</b>

57.4. Entendo que essas informações poderão ser úteis à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Segurança Pública (CSP) do Senado Federal e à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) para o aprimoramento das políticas públicas que cuidam da matéria tratada nestes autos.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de março de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado  
TC 005.929/2025-3

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Comando da Marinha; Fundo Nacional Antidrogas; Fundo Nacional de Segurança Pública; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR); Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério de Portos e Aeroportos (MPor); Polícia Federal (PF); Polícia Rodoviária Federal (PRF); Secretaria de Comércio Exterior; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. MARÉ BRANCA. APRIMORAMENTO DA ATUAÇÃO DAS ENTIDADES PORTUÁRIAS, ADUANEIRAS E POLICIAIS NA PREVENÇÃO E REPRESSÃO AO TRÁFICO DE DROGAS. INCIDENTE DE TRÁFICO DE DROGAS EM AMBIENTE CONTROLADO. SOBREPOSIÇÃO DE ATUAÇÃO SEM ACORDOS DE NÍVEL DE SERVIÇO. PREJUÍZOS À INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. AUSÊNCIA DO SISTEMA VTMIS NOS PRINCIPAIS PORTOS. REGULAMENTAÇÃO POR DECRETO AUTÔNOMO. FRAGILIZAÇÃO DA GOVERNANÇA DE SEGURANÇA PORTUÁRIA. COMPROMETIMENTO DA PREVENÇÃO AO TRÁFICO DE DROGAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública – AudDefesa (peça 130), aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peças 131-132), transcrita a seguir:

### *“I. Introdução*

*1. Trata-se de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de compreender e aprimorar a atuação das entidades portuárias, aduaneiras e policiais na prevenção e repressão ao tráfico de drogas, notadamente de cocaína, nos principais portos brasileiros, tendo sido a presente fiscalização autorizada pelo Relator, Ministro Augusto Nardes, em despacho de 7/4/2025 (TC 005.460/2025-5).*

*2. Procedimentos, técnicas e critérios aplicados, bem como as análises e conclusões finais do presente relatório, foram efetuados em conformidade com as normas e técnicas de auditorias aceitas pelo Tribunal, em especial as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT/TCU), o Manual de Auditoria Operacional do TCU e a Resolução-TCU 315/2020 (peça 25).*

*3. Para consecução dos objetivos pretendidos, esta equipe de auditoria fez visita técnica **in loco** aos portos de Paranaguá-PR e Santos-SP, além dos portos de Vitória-ES e de Lisboa (Portugal) para colheita de boas práticas, assim como contatos com equipes internacionais, como especialistas da EUDA, do MAOC (N), do HARC Team Rotterdam e dos portos do Equador.*

4. Em função das restrições temporais (**time-box**) da auditoria, as análises sobre prevenção e repressão do tráfico de cocaína restringiram-se a terminais de contêineres nos dois primeiros portos mencionados, sendo excluídas do escopo as análises de outros tipos de terminais, instalações portuárias e recintos alfandegários. Ademais, eventuais problemas e riscos relacionados a liderança, estratégia e controle não foram objeto de análise pela mesma razão.

5. Também como limitação de auditoria, não foram realizados procedimentos sobre os controles implementados no caso concreto dos contêineres apreendidos pela Polícia Judiciária de Portugal, posteriormente citados no relatório.

6. Outrossim, não foi objeto deste trabalho a análise de outros modais de tráfico de drogas, como os aeroportos, e a importação de drogas no país, por meio das fronteiras terrestres, aéreas e marítimas, a exemplo de Tabatinga-AM.

7. Este relatório está organizado nos capítulos de introdução, visão geral do objeto, visão do Brasil na rota do tráfico de drogas, achados de auditoria, visão sobre mudanças no modal do tráfico de drogas, conclusão e propostas de encaminhamento. Ao final, estão dispostos apêndices com informações complementares à leitura do corpo do relatório, sem prejuízo da existência de peças deste processo referenciadas ao longo do artefato.

8. Por fim, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, este relatório, em sua versão preliminar, foi submetido a comentários dos gestores, os quais foram analisados no apêndice B, sendo muitos considerados pertinentes e incorporados à versão final do presente documento.

9. Nesse sentido, esta equipe de auditoria registra que, em sede de comentários dos gestores, tanto a Polícia Federal, quanto a Receita Federal, manifestaram concordância com a proposta de determinação para construção de portaria conjunta, detalhada no capítulo sete deste relatório.

## **II. VISÃO GERAL DO OBJETO**

### Histórico

10. No âmbito do TC 040.799/2020-4, a Corte de Contas realizou auditoria operacional para avaliar as providências e medidas implementadas pela PF e pela Conportos para prevenir e reprimir ilícitos em portos, terminais e vias navegáveis. Esse processo originou o Acórdão 1.431/2021-TCU-Plenário, sessão de 16/6/2021, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

11. Resumidamente, o TCU determinou que a PF elaborasse plano de ação para reestruturar os Nepoms e solucionar eventuais sobreposições em relação a atuação da RFB na fiscalização de contêineres. Do mesmo modo, determinou que a Conportos estabelecesse cronograma para que os portos e terminais cumprissem integralmente as exigências de segurança pública estabelecidas em seus normativos. As deliberações do referido aresto estão em etapa de monitoramento.

### Beneficiários

12. A prevenção e a repressão do tráfico transnacional de drogas em portos, terminais e vias navegáveis são extremamente relevantes para a segurança pública do país, impactando toda população brasileira.

### Políticas/programas estratégicos

13. A Ação Estratégica 3 do PNSP 2021-2030 (MJSP, 2021) prevê a ampliação do controle e da fiscalização nos portos para o enfrentamento de delitos transnacionais. Entretanto, essa ação não tem indicadores e metas relacionados com a atuação das entidades portuárias, aduaneiras e policiais, ou seja, não está relacionada com a presente fiscalização.

### Aspectos orçamentários

14. Não há dados/informações disponíveis sobre o volume de recursos disponibilizados especificamente para atuação das entidades portuárias, aduaneiras e policiais na prevenção e repressão ao tráfico transnacional de drogas em portos brasileiros.

### Dos portos e do escoamento de cargas

15. Os portos organizados são áreas delimitadas pela União e administradas por

autoridade portuária, conforme disposto na Lei dos Portos (Lei 12.815/2013). Tais instalações compõem a infraestrutura essencial para o escoamento da produção e a movimentação de cargas e passageiros, estando sujeitas à regulamentação específica voltada à segurança, eficiência e regularidade das operações marítimo-portuárias.

16. Tal escoamento da produção pode envolver diferentes tipos de navios, cada qual com características próprias: (i) **porta-contêineres**, destinados ao transporte de cargas unitizadas; (ii) **graneleiros**, empregados no transporte de cargas sólidas a granel, como grãos de soja e minérios; (iii) **petroleiros**, utilizados para transporte de petróleo e derivados; (iv) **RO-RO** (Roll-on/Roll-off), apropriados para veículos com trânsito próprio, como automóveis e caminhões.

17. Especificamente em relação às operações de navios porta-contêineres, conforme figura abaixo, o fluxo de exportação é composto pelas seguintes etapas: (i) guarda do contêiner; (ii) embarcação do contêiner; e (iii) transporte do contêiner.

**Figura 1 - Exportação de contêineres no Porto de Paranaguá-PR (figura no original)**

Fonte: Fotos tiradas pelo TCU, em visita técnica ao porto de Paranaguá-PR.

**Da segurança realizada na zona portuária**

18. A guarda do contêiner é a etapa em que o contêiner entra na zona portuária e fica sob a custódia de uma instalação portuária, geralmente um terminal de contêiner, até o momento de sua efetiva embarcação no navio.

19. Durante a embarcação, o contêiner é transportado para dentro de um navio até o momento do seu transporte, quando se desloca até o seu destino e é retirado em um porto em outro país.

20. Durante o processo de exportação, diversas instituições exercem funções fiscalizatórias, regulatórias e de segurança nas zonas portuárias, entre as quais se destacam:

20.1. a **Polícia Federal** (PF), que atua por meio das Delegacias de Polícia Marítima (polícia judiciária) e dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima – NEPOMs (polícia administrativa), com foco na repressão a crimes transnacionais e tráfico internacional;

20.2. a Secretaria Especial da **Receita Federal** do Brasil (RFB), responsável pela fiscalização e controle de mercadorias, pessoas e veículos nos recintos alfandegários, em que são realizadas atividades de importação, exportação e trânsito aduaneiro;

20.3. a **guarda portuária**, vinculada à autoridade portuária, que atua na segurança patrimonial e no controle de acessos da zona poligonal do porto organizado;

20.4. a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (**Antaq**), que regula e fiscaliza a exploração da infraestrutura e dos serviços portuários, nos termos da Lei dos Portos;

20.5. a **Marinha do Brasil**, por meio das Capitânicas dos Portos, que exerce competência sobre a segurança da navegação, prevenção da poluição ambiental, salvaguarda da vida humana no mar e inspeção naval; e que atua também em cooperação com órgãos de segurança em atividades de vigilância e fiscalização nas águas jurisdicionais brasileiras;

20.6. a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (**Conportos**) e as respectivas comissões estaduais vinculadas, como órgãos colegiados deliberativos permanentes, responsáveis por manter o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis; e

20.7. o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (**GSI/PR**), por meio dos Gabinetes de Gestão Integrada do Litoral (**GGIL**), que atuam de forma interinstitucional como centros coletores de informação em tempo real sobre ameaças emergentes, vulnerabilidades operacionais e necessidades de capacitação ou recursos tecnológicos, elevando a eficácia das ações repressivas e preventivas contra o crime organizado nas zonas portuárias.

21. A atuação coordenada e integrada entre os diversos órgãos públicos, assim como o uso de tecnologias integradas de controle e da constante capacitação das equipes envolvidas, são fatores essenciais para o combate eficiente ao tráfico transnacional de drogas, especialmente a cocaína, substância psicoativa derivada da planta *Erythroxylum coca*, que chega ao Brasil por rotas

terrestres, fluviais e aéreas clandestinas; é transportada pelos portos brasileiros rumo a mercados internacionais; e se apresenta em quatro formas ilícitas: cloridrato de cocaína (pó branco, inalado ou injetado), pasta base (impura, fumada), crack (cristalizado e altamente viciante) e merla (variação ainda mais impura).

22. Esse cenário, somado à complexidade do ambiente portuário, exige ainda mais planejamento estratégico e intercâmbio de informações para o enfrentamento a essa ameaça à segurança nacional e à ordem econômico-aduaneira.

**III. BRASIL COMO UM DOS MAIORES EXPORTADORES DE COCAÍNA**

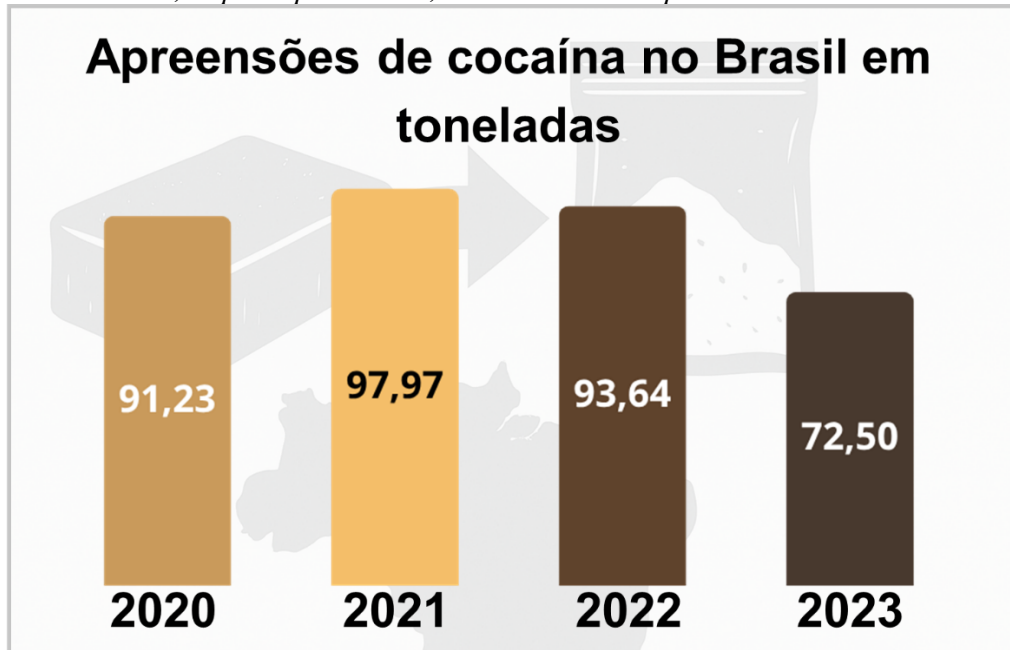
**III.1. Contextualização do problema**

23. O Brasil atualmente é um dos maiores exportadores de cocaína para o mundo, sendo uma das principais rotas internacionais de tráfico de 2020 a 2023, tendo como principal destino a Europa, de acordo com a UNODC (2025).

**Figura 2 - Principais rotas internacionais de tráfico de cocaína de 2020 a 2023 (figura no original)**

Fonte: World Drug Report 2025 (UNODC, 2025).

24. Nesse período (2020-2023), conforme a figura abaixo, no Brasil, foram apreendidas 355 toneladas de cocaína, o que representa 4,45% do total de apreensões no mundo.

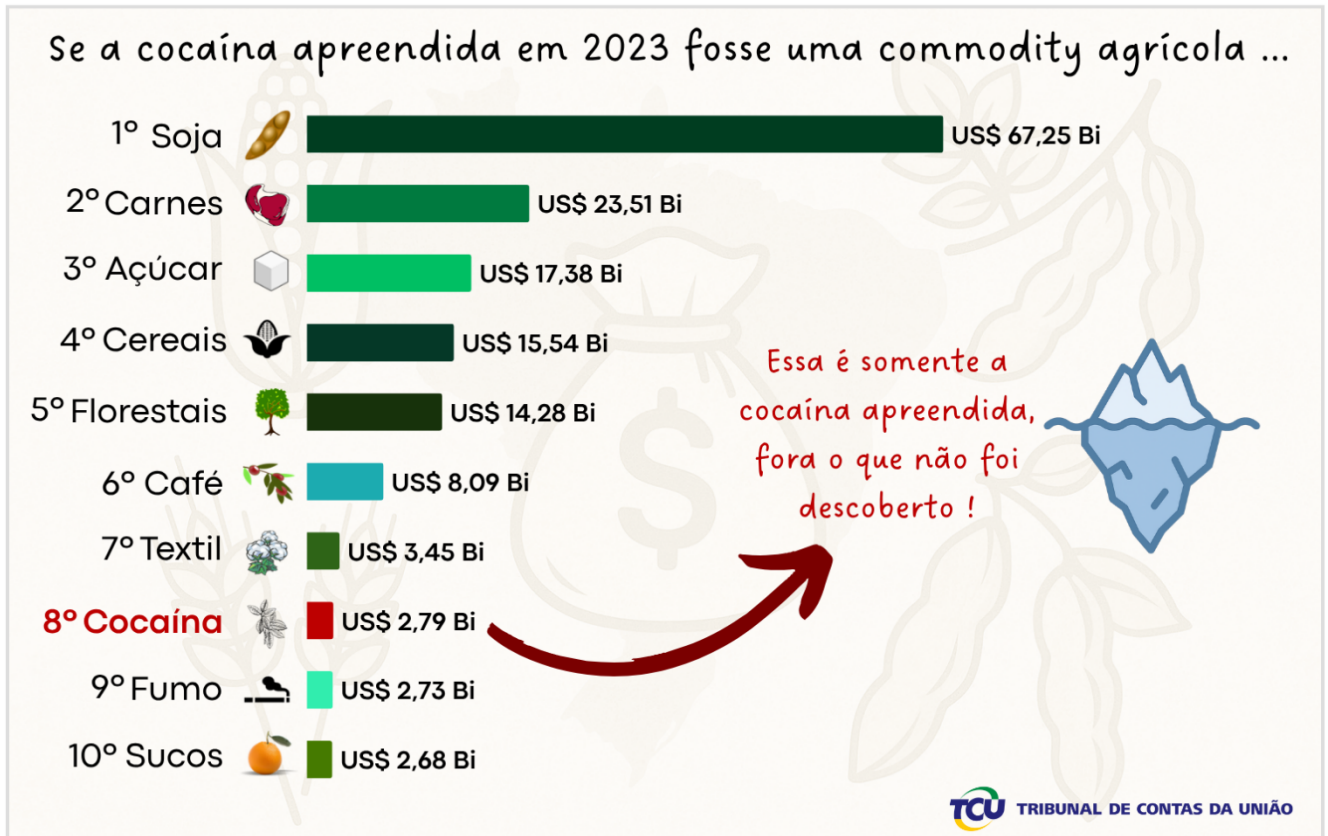


**Figura 3 - Total de cocaína apreendida no Brasil de 2020 a 2023**

Fonte: Data UNODC (UNODC, 2023).

25. Importa relatar que o Brasil não deve ser visto como o ‘vilão’ desse tráfico internacional de cocaína, sendo apenas mais um ator que participa desse processo. Conforme relatório da EUDA e EUROPOL (2022), o Brasil atua como ‘corredor’ na exportação de cocaína, sendo a maior parte da produção realizada em países andinos da América do Sul.

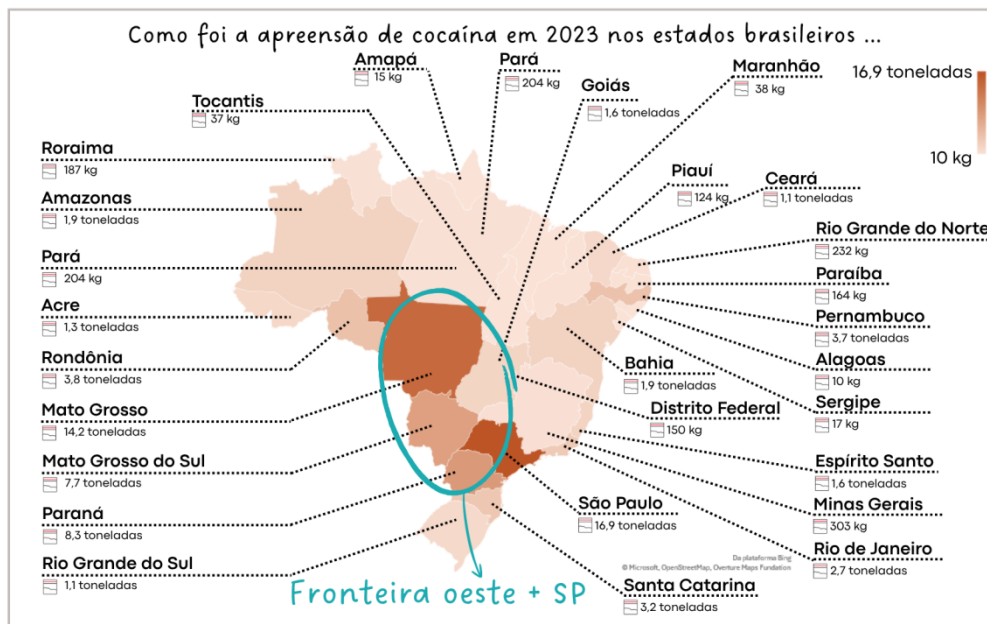
26. Ao analisar o ano de 2023, para se ter uma ideia da materialidade financeira dessas apreensões, em comparação com o volume de exportação de produtos do agronegócio, a cocaína poderia ser a oitava maior **commodity** agrícola (exceto por ser ilegal), conforme a figura a seguir:



**Figura 4 - Apreensão de cocaína comparada com a exportação do agronegócio em 2023**

Fonte: Elaboração própria do TCU com dados de Data UNODC (UNODC, 2023) e Agrostat (MAPA, 2025).

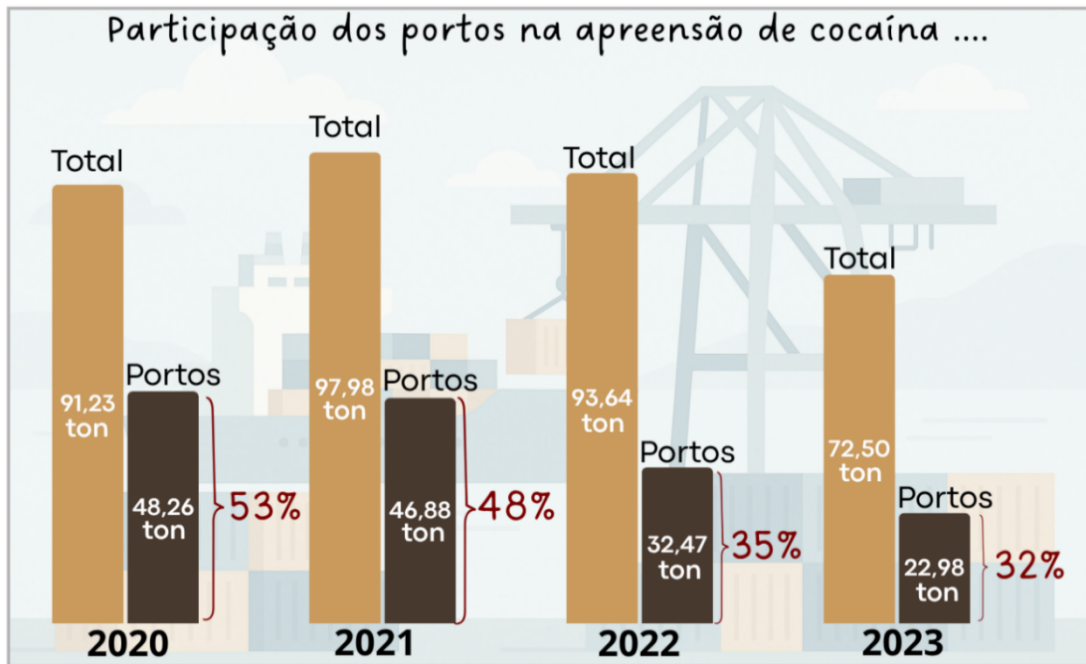
27. Conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 (FBSP, 2025), verifica-se, nesse mesmo ano de 2023, que as apreensões de cocaína se concentram ao longo dos estados brasileiros que fazem fronteira a oeste, além do estado de São Paulo, estado mais populoso, conforme a figura abaixo:



**Figura 5 - Apreensão de cocaína em 2023 nos estados brasileiros**

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP, 2025).

28. Importante notar que cerca de 40% das apreensões de 2020 a 2023 ocorreram na zona portuária, conforme figura abaixo:



**Figura 6 - Apreensão de cocaína na zona portuária de 2020 a 2023**

Fonte: Data UNODC (UNODC, 2023) e OBID (MJSP, 2023).

29. Segundo a EUDA, em 2020, 91% da cocaína apreendida nos portos europeus estava oculta em contêineres, evidenciando a relevância da fiscalização de cargas containerizadas para prevenção e repressão ao tráfico transnacional de drogas em portos.

30. Nesse contexto, uma das técnicas de destaque é a contaminação de mercadorias (51% das cargas apreendidas), vista na figura abaixo.

**Figura 7 - Técnica de contaminação de mercadoria para tráfico de cocaína em contêineres (figura no original)**

Fonte: Ramirez, InSight Crime (2021).

31. Além dessa técnica, conforme as figuras abaixo, existem outras, entre elas o rip-on/rip-off (37% das cargas apreendidas), em que a droga é depositada dentro do contêiner, sem estar necessariamente acondicionada à mercadoria.

**Figura 8 - Técnica de rip-on/rip-off para tráfico de cocaína em contêineres (figura no original)**

Fonte: Ramirez, InSight Crime (2021).

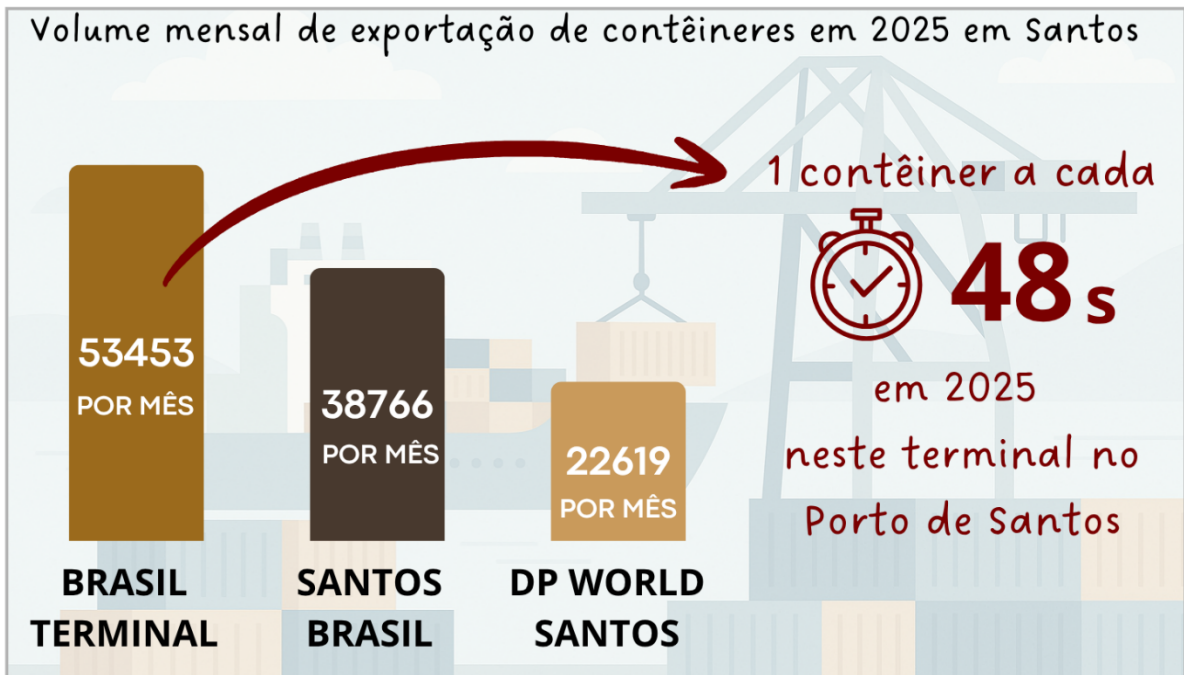
**Figura 9 - Outras variantes do rip-on/rip-off para tráfico de cocaína em contêineres (figura no original)**

Fonte: EU Drug Market: Cocaine (EUDA e EUROPOL, 2022).

III.2. Por que o tráfico ocorre, uma visão econômica sobre a relação risco x retorno do tráfico de drogas em portos

32. Segundo Salviato e Mourão (2016, p. 354), o estudo da economia do crime parte do princípio de que o agente criminoso é um ser racional, que avalia custos e benefícios antes de praticar algum delito. Se os benefícios superarem os custos, o que inclui a probabilidade de 'ser pego', o agente criminoso opta por realizar aquela ação criminosa.

33. Sob a ótica do risco, é importante entender o real volume médio de contêineres que transitam por um terminal de alta movimentação. Um exemplo prático seria a movimentação média mensal de contêineres no Porto de Santos, que pode ser vista na figura abaixo.



**Figura 10** - Volume mensal de contêineres exportados no Porto de Santos-SP em 2025

Fonte: Estatístico Aquaviário (ANTAQ, 2025) e Mensário Estatístico (PORTO DE SANTOS, 2025).

34. Nos termos dos dados acima, é possível notar que, considerando apenas o Brasil Terminal, no Porto de Santos, há um fluxo de mais de 50 mil contêineres por mês, todos sob risco de contaminação com drogas, nos termos elencados anteriormente. Considerando-se todos os portos brasileiros, esse valor médio sobe para 140 mil contêineres/mês, nos termos do Estatístico Aquaviário de 2025, publicado pela Antaq. Isso representa, mensalmente, mais de 140 mil oportunidades para cometimento do ilícito, considerando-se apenas o tráfico em contêineres.

35. Já sob a ótica do retorno econômico, verifica-se que o mercado ilícito do tráfico se estruturou de tal maneira que o valor médio de venda no atacado da cocaína, nos mercados Europeus, é aproximadamente dez vezes o valor de aquisição desse mesmo entorpecente na fronteira do Brasil, nos termos da figura a seguir.

**Figura 11** - Ganhos financeiros do narcotráfico para organizações criminosas (figura no original)

Fonte: Elaboração própria do TCU, a partir de EU Drug Market: Cocaine (EUDA e EUROPOL, 2022) e Data UNODC (UNODC, 2023).

36. No exemplo acima, além do elevado retorno financeiro do ilícito, é possível notar que uma simples lata de bebida de 350 ml, caso esteja totalmente contaminada com cocaína (aprox. 420 g de cloridrato de cocaína), teria um valor de venda no atacado de mais de R\$ 100 mil reais. Caso tal comparação fosse realizada observando-se o preço da cocaína no varejo (diretamente para o consumidor final), o valor médio seria superior ao equivalente em peso de ouro, nos termos da figura a seguir.

**Figura 12** - Valor do grama do cloridrato de cocaína no varejo em diversas regiões do mundo (figura no original)

Fonte: Elaboração própria do TCU com informações de Data UNODC (UNODC, 2023).

37. Dessa feita, sob um olhar de risco x retorno, verifica-se um cenário de alto fluxo de contêineres transitando pelos portos brasileiros a cada mês, o que aumenta significativamente o risco dos controles instituídos na detecção das contaminações, associado a um retorno de quase 10 vezes o valor do investimento, com um elevado preço por grama, o que permite uma grande taxa de perdas

por apreensão, mantendo-se o lucro e as capacidades de operação.

38. A despeito da ação sistemática, especializada e direcionada dos órgãos aduaneiros e policiais na zona portuária, com uso intenso de análise de risco, inspeções físicas e tecnologia, não se pode ter a pretensão de que as ações de controle das entidades portuárias, aduaneiras e policiais eliminarão completamente o tráfico de drogas na zona portuária, dada a relação risco x retorno apresentada.

39. Ainda assim, vislumbra-se a oportunidade de aperfeiçoamento dos controles, sob a ótica de aumentar o custo para as organizações criminosas dessa exportação ilegal, tornando desinteressante o referido modal para o tráfico de drogas.

#### **IV. Achados de auditoria**

##### **IV.1. Achado 1: Incidente de tráfico de drogas em ambiente controlado**

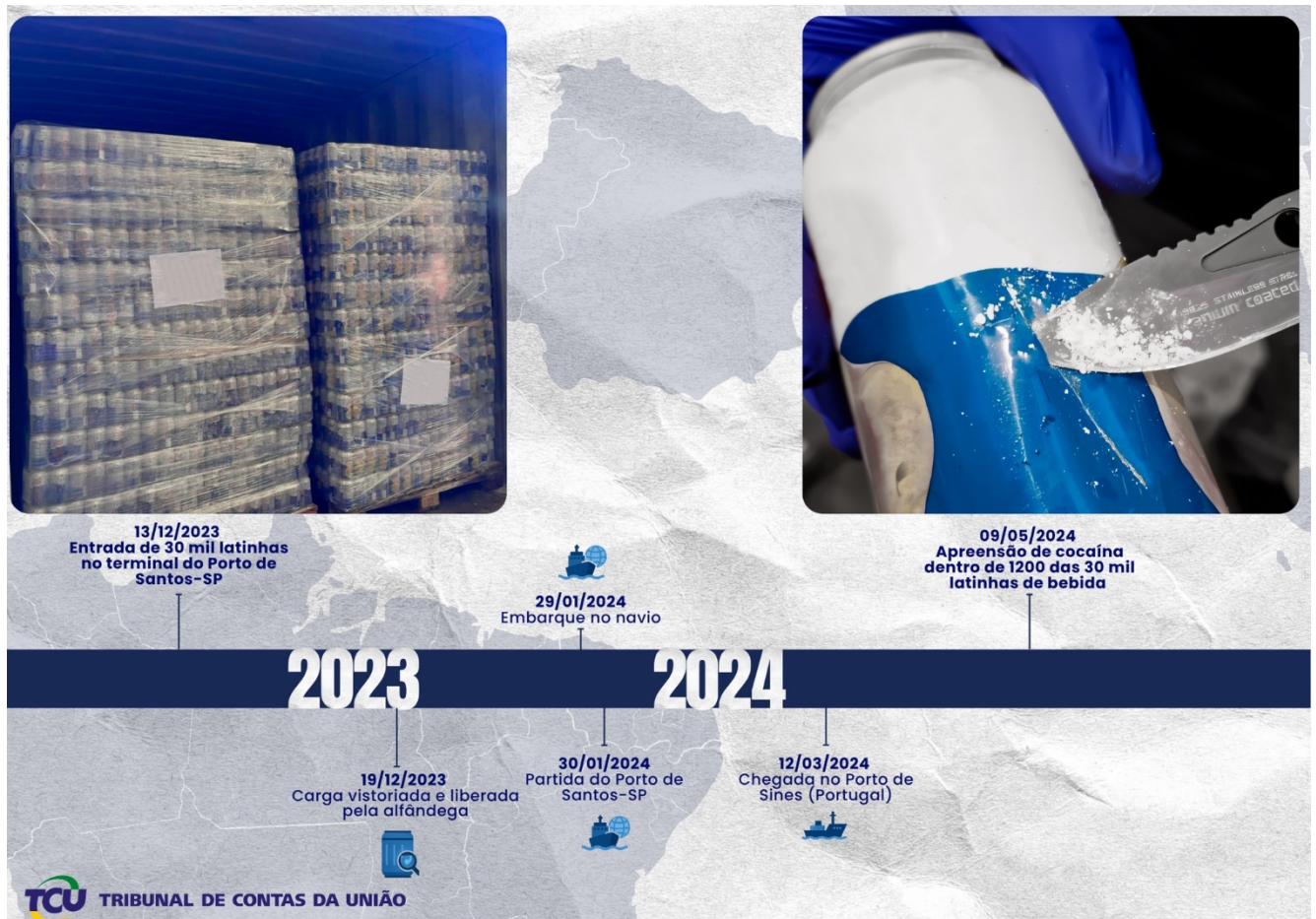
40. Para um melhor entendimento sobre a eficácia de controles, é importante conduzir estudos sobre os momentos em que os referidos controles falharam. Nesse sentido, foram levantadas as apreensões de cocaína no exterior, com origem brasileira, junto à Polícia Judiciária de Portugal, desde o ano de 2022. Os seguintes dados foram obtidos.

#### **Quadro 1 - Apreensões de contêineres brasileiros com cocaína pela Polícia Judiciária de Portugal**

<b>Ano</b>	<b>Data da Apreensão</b>	<b>Contêiner</b>	<b>Porto de Destino</b>	<b>Quant. de Cocaína</b>
2022	16/08/2022	ZCSU6824960	Porto de Leixões	1.110,00 kg
2022	23/05/2022	SZLU9342439	Porto de Sines	552,80 kg
<b>2024</b>	<b>09/05/2024</b>	<b>MRK7089863</b>	<b>Porto de Sines</b>	<b>535,40 kg</b>
2022	23/06/2022	OTPU6017207	Porto de Sines	320,45 kg
2024	06/09/2024	CAIU3470503	Porto de Leixões	265,80 kg
2022	07/10/2022	ZCSU7345560	Porto de Barcelona	240,55 kg
2023	28/01/2023	MSMU6855057	Porto de Sines	216,60 kg
2022	26/04/2022	MEDU8807706	Porto de Sines	68,20 kg
2022	03/02/2022	CXDU 181155	Porto de Leixões	23,73 kg
2022	29/11/2022	TGHU1253989	Porto de Sines	8,64 kg
2023	19/01/2023	TRLU1693015	Porto de Algeciras	1,08 kg

Fonte: Polícia Judiciária de Portugal (peça 29).

41. Ao analisar o caso de maior apreensão, realizada no ano mais recente (apreensão de 9/5/2024, contêiner MRK7089863), obteve-se a seguinte linha do tempo.



**Figura 13 - Linha do tempo com a exportação das latinhas com cocaína no contêiner MRK7089863**

Fonte: Elaboração própria do TCU com informações sobre a exportação (peça 31) e da Polícia Judiciária de Portugal (2024).

42. No caso concreto assinalado, o contêiner foi estufado em 12/12/2023 e deu entrada em terminal do Porto de Santos-SP no dia seguinte (13/12/2023). A carga foi vistoriada e liberada seis dias depois (19/12/2023), sendo embarcada no navio no final do mês de janeiro de 2024 (29/1/2024), com partida do navio do porto no dia seguinte (30/1/2024).

43. Aproximadamente um mês depois (12/3/2024), o navio chegou ao Porto de Sines, em Portugal, tendo a carga de cocaína envasada nas latinhas apreendida pela Polícia Judiciária aproximadamente dois meses depois (9/5/2024).

44. No caso prático, a cocaína foi inserida nas próprias latas de bebida, utilizando-se da técnica de contaminação da mercadoria, em que a droga é ocultada no meio da carga regular, nos termos da figura 7 acima.

45. De posse das informações apresentadas, foram analisados os desenhos e implementações dos controles normativos realizados pela Receita Federal do Brasil, os quais podem ser vistos abaixo.

Análise do conjunto estruturado de controles de guarda dos contêineres

46. Em relação à guarda dos contêineres, esta equipe de auditoria observou que os recintos alfandegários contam com conjunto estruturado de mecanismos destinados ao controle da permanência dos contêineres em suas dependências. Esses mecanismos incluem o controle de acesso com autenticação de motoristas, a identificação automatizada de veículos e cargas por meio de tecnologia OCR, o monitoramento contínuo das áreas operacionais por câmeras, a inspeção não invasiva por escâneres de raios-X e o registro sistematizado das movimentações internas.

47. A operação de exportação de cargas por meio de contêineres nos terminais portuários

alfandegados, a depender do tipo de mercadoria, envolve uma série de procedimentos sob responsabilidade compartilhada entre operadores portuários, Receita Federal do Brasil, Polícia Federal e demais agentes intervenientes da cadeia logística.

48. Considerando a natureza estratégica dos portos na dinâmica do comércio exterior, o controle efetivo sobre o fluxo e a guarda dos contêineres representa etapa crítica para a prevenção de ilícitos, sobretudo o tráfico internacional de drogas, que, tem-se utilizado da infraestrutura portuária brasileira como rota para envio de cocaína ao exterior.

49. No ambiente portuário, a principal atribuição da Receita Federal é assegurar a fluidez e a regularidade do comércio exterior, garantindo a segurança da cadeia logística, por meio da fiscalização e controle aduaneiro.

50. Para cada um dos mecanismos mencionados anteriormente, a responsabilidade por esse controle é distribuída entre os operadores portuários e a Receita Federal, cabendo aos terminais a execução das atividades operacionais e à fiscalização aduaneira, entre outras atividades, a análise das imagens de escaneamento, a autorização de movimentações e a eventual intervenção em casos de suspeita. Os prazos de retenção de dados, como imagens de escâner e gravações de vídeo, estão definidos em normativos específicos, o que confere previsibilidade e rastreabilidade aos processos.

51. Esse conjunto normativo e procedimental estabelece diretrizes gerais para o controle sobre a carga em ambiente alfandegado, voltadas à integridade logística, à segurança aduaneira e à viabilização de ações repressivas quando necessárias. Embora existam normas de caráter nacional aplicáveis a todos os recintos, o modelo regulatório vigente admite a edição de atos complementares por parte das unidades locais da Receita Federal, nos termos do art. 40 da Portaria RFB 143/2022 (peça 36). Essa combinação de diretrizes centrais com regulamentação local permite a adaptação dos controles às especificidades operacionais de cada porto.

52. A seguir, são detalhados os principais pontos de controle associados à guarda do contêiner, com base na legislação vigente e nas observações realizadas em campo durante a auditoria.

a) Controle de acesso ao terminal

**Figura 14 - Controle de acesso do terminal da DP World Santos (figura no original)**

Fonte: DP World Santos.

53. O fluxo de um contêiner no terminal portuário alfandegado tem início com a chegada do veículo transportador. Nessa etapa, são acionados sistemas de vigilância contínua, com cobertura obrigatória das áreas de entrada e saída de veículos. Os equipamentos de monitoramento devem dispor de tecnologia OCR (Optical Character Recognition), apta a identificar as placas dos veículos e os códigos dos contêineres, possibilitando o rastreamento de cada unidade de carga desde sua entrada no recinto. O controle de acesso de pessoas e motoristas deve ser realizado, preferencialmente, por autenticação biométrica, sendo obrigatória a vinculação entre o CPF do motorista, a placa do veículo e o número do conhecimento de carga (Portaria Coana 80/2022, art. 4º; Portaria Coana 72/2022, peças 37-38).

b) Escaneamento dos contêineres

**Figura 15 - Scanner Z Portal para contêineres utilizado pela DP World Santos (figura no original)**

Fonte: DP World Santos.

54. Após a entrada, os veículos de carga são submetidos à pesagem e, quando aplicável, à inspeção não invasiva por meio de escâneres de raios-X. O escaneamento é obrigatório para contêineres cheios no momento da entrada e, no caso de contêineres vazios, deve ser realizado antes do embarque, salvo se forem monitorados desde o início da permanência. Essa etapa constitui uma das principais barreiras tecnológicas contra a introdução de substâncias ilícitas (Portaria COANA 76/2022, art. 3º; Portaria ALF/RJO 79/2013; Portaria ALF/ITJ 65/2024, art. 9º, peças 39-41).

55. Cabe destacar que, conforme previsto na Portaria RFB 143/2022 (peça 36), compete

ao titular da unidade da Receita Federal com jurisdição sobre o recinto aduaneiro definir as rotinas operacionais necessárias à garantia do controle e da segurança aduaneira (art. 40). Com base nessa competência, diversas alfândegas editaram atos normativos locais que impõem critérios adicionais de escaneamento, inclusive por tipo de carga ou destino da mercadoria.

56. Nesse sentido, a Portaria ALF/STS 119/2022 (peça 42), aplicável ao Porto de Santos, estabelece a obrigatoriedade de escanear 100% dos contêineres de exportação cujo porto de transbordo ou destino se situe na Europa ou África (art. 4º). Medida semelhante foi adotada pela ALF/SDR, por meio da Portaria 11/2023 (peça 43), que também impõe o escaneamento obrigatório para cargas destinadas a esses continentes, além de outras hipóteses específicas. Tais exigências refletem a autonomia normativa das unidades locais da Receita Federal e visam mitigar os riscos associados às rotas mais visadas por organizações criminosas que atuam no tráfico internacional de drogas.

57. O operador do terminal é responsável pela operação do escâner, pela guarda das imagens e por sua remessa à Receita Federal. No entanto, a interpretação das imagens é atribuição exclusiva da Receita Federal, a qual realiza a análise técnica por meio de servidores designados. Eventuais anomalias detectadas, como compartimentos ocultos, volumes sobrepostos ou densidades incompatíveis, podem ensejar a retenção imediata da carga e a determinação de inspeção física (Portaria COANA 76/2022, arts. 5º e 6º, peça 39).

**Figura 16 - Escaneamento de contêiner em que foram encontrados cachorros dentro pela Receita**

Fonte: Receita Federal (2023).

c) Vigilância do terminal

58. Concluído o escaneamento, o contêiner é direcionado ao pátio de armazenagem, área que deve estar sob vigilância contínua. Os sistemas de monitoramento devem abranger todas as áreas operacionais, entrada, pátio, pesagem, conferência e inspeção, funcionando de forma ininterrupta. As imagens captadas por essas câmeras devem ser armazenadas por, no mínimo, 180 dias. Toda movimentação interna, incluindo operações de unitização e desunitização, deve ser registrada em tempo real no Sistema Informatizado de Controle Aduaneiro (SICA), com dados como data, hora, operador e localização (Portaria COANA 80/2022, arts. 3º e 15; e COANA 72/2022, arts. 5º e 7º, peças 37-38).

**Figura 17 - Vigilância do terminal Tecon da Santos Brasil (figura no original)**

Fonte: Santos Brasil (2025).

59. Em relação a essa etapa, esta equipe de auditoria observou uma boa prática realizada pelo porto de Lisboa, durante visita técnica, em que a utilização de equipamentos permite a acomodação dos contêineres a uma distância de cerca de 20 cm, uns em relação aos outros, conforme a figura abaixo. Isso mitiga o risco de que um contêiner seja contaminado pela abertura de suas portas e colocação de drogas em seu interior (rip-on/rip-off).

**Figura 18 - Equipamentos do porto de Lisboa que permitem a acomodação próxima de contêineres (figura no original)**

Fonte: Fotos tiradas pelo TCU, em visita técnica ao porto de Lisboa.

d) Inspeção invasiva do contêiner

60. Se, em qualquer fase do processo, forem identificadas suspeitas, como imagem anômala no escaneamento, incongruência documental ou denúncia qualificada, são acionados os protocolos de inspeção. A Receita Federal realiza a inspeção física inicial, com a abertura do contêiner e a verificação detalhada da carga. A movimentação do contêiner é suspensa, e o registro da ocorrência deve ser feito no Sistema Informatizado de Controle Aduaneiro - SICA. Caso a suspeita seja confirmada, a Polícia Federal deve ser comunicada imediatamente (Portaria COANA 72/2022; Portaria ALF/RJO 79/2013, item 5, peças 38 e 40).

**Figura 19 - Inspeção invasiva em estrutura de contêiner refrigerado feita pela Receita Federal**

Fonte: Fujimoto (2024).

**e) Retenção da droga**

61. Confirmada a presença de substância entorpecente, a carga é apreendida. A Polícia Federal assume a coordenação da ocorrência e realiza a custódia inicial da droga. Todo o material apreendido deve ser tratado como vestígio, observando-se rigorosamente as etapas da cadeia de custódia previstas no Código de Processo Penal: reconhecimento, isolamento, fixação, coleta, acondicionamento, transporte e armazenamento da prova. As imagens captadas pelo sistema de monitoramento do terminal devem ser preservadas e encaminhadas ao Centro de Operações e Vigilância (COV) da Receita Federal, observando-se o sigilo fiscal (CPP, art. 158-A e seguintes; Portaria COANA 80/2022, art. 3º; Portaria ALF/ITJ 65/2024, peças 37 e 41).

62. Após a retenção da substância ilícita e a formalização do auto de apreensão, o caso passa à esfera da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. A investigação é conduzida pela autoridade policial com atribuição federal, e os autos são remetidos à Justiça Federal. O caso é processado nos termos da Lei 11.343/2006 (Lei Antidrogas), podendo envolver cooperação internacional, especialmente em crimes transnacionais associados ao tráfico por via marítima (Lei 11.343/2006, arts. 28 a 58).

Procedimentos adotados pela Receita Federal após o incidente (peça 58)

63. Em resposta ao incidente, a RFB, por meio da Alfândega do Porto de Santos, destacou uma série de medidas rotineiramente empregadas e intensificadas em situações de apreensão, visando aprimorar o controle aduaneiro e a cooperação internacional.

64. Segundo relato da RFB, é comum a troca de informações entre aduanas por meio de canais informais e mais ágeis, como contatos diretos entre servidores, grupos de WhatsApp e e-mails funcionais. A Alfândega de Santos, por exemplo, mantém contato constante com os principais operadores portuários da região, com as Polícias Federal e estaduais, bem como com adidos aduaneiros de países como Países Baixos, Bélgica, Alemanha, França, Espanha, Portugal, Austrália e Estados Unidos (CBP). Tais conexões possibilitam o intercâmbio imediato de informações estratégicas sobre apreensões, modais logísticos suspeitos e métodos de ocultação.

65. Além disso, informaram que são monitoradas apreensões divulgadas na imprensa internacional, e, caso essas informações não cheguem pelos canais informais, é solicitada comunicação oficial aos órgãos competentes. A RFB também participa de canais e bancos de dados oficiais, como o sistema CENCOMM da Organização Mundial das Aduanas (OMA), que permite o compartilhamento de dados relacionados a apreensões de drogas e outras infrações. Informou ainda a celebração recente de convênios com as aduanas holandesa e belga para troca de imagens de escâner e dados logísticos.

66. No caso específico, apesar da sofisticação da ocultação e da ausência de detecção na amostragem inicial, mesmo com o uso de narcotestes, a alfândega aprofundou a investigação logística, o que levou ao envio de alerta para autoridades portuguesas, que conseguiram realizar a apreensão. Esse resultado demonstra o valor da articulação internacional e do monitoramento contínuo, inclusive de fontes abertas, como notícias de apreensões no exterior.

67. Além disso, a RFB informou que realiza sistematicamente análises pós-incidente, com o objetivo de alimentar as bases de dados de risco e identificar oportunidades de melhoria. Esses registros subsidiam o processo interno denominada 'análise pós-incidente', utilizado para retroalimentar a matriz de risco e identificar eventuais deficiências nos controles. Relatou, ainda, que diversas análises desse tipo resultaram em recomendações internas que levaram à melhoria de sistemas, atualização de equipamentos, reestruturação de recintos alfandegados e, em alguns casos, ao encaminhamento de informações à Polícia Federal para fins de investigação criminal.

68. Destacaram ainda o projeto 'Sivana Porto de Santos', desenvolvido em parceria com a Autoridade Portuária de Santos (APS) e prefeituras locais, que busca expandir o uso de tecnologias

como ALPRs (leitura automática de placas), integrando-as à vigilância portuária e contribuindo diretamente para a melhoria da análise de risco.

69. Por fim, a Receita Federal apontou a necessidade de revisão de determinados procedimentos interinstitucionais, especialmente no que se refere ao reconhecimento e aceitação, pela Polícia Federal, do 'Termo de Retenção de Drogas' como documento oficial nos casos de apreensão, e à racionalização da exigência de depoimentos presenciais de servidores aduaneiros. Tais aspectos serão tratados no Achado 2 deste relatório, dada sua relevância para a integração e a eficiência das ações fiscalizatórias e investigativas entre os órgãos envolvidos.

#### Análise conclusiva

70. Após análise do fluxo elaborado, apesar da situação identificada, e considerando as limitações temporais da auditoria, não foram identificadas falhas sistemáticas no desenho e implementação dos controles internos normativamente previstos pela RFB nas instalações portuárias que justifiquem a intervenção desta Corte Federal de Contas.

71. É importante notar que os sistemas de controle interno devem ser baseados em uma relação de custo-benefício, razão pela qual não é razoável esperar que haja integral eliminação do tráfico, mas sim um reforço procedimental e de controles em nível que onere o modal de tráfico, desincentivando o processo.

72. Nessa ótica, é importante considerar que as organizações criminosas que atuam no tráfico transnacional apresentam uma complexa estrutura organizacional, com hierarquia definida, setores especializados, ramificações territoriais e funções financeiras bem estruturadas, semelhantes às de corporações legítimas.

73. Assim como ocorre no meio empresarial, parte dos lucros obtidos com atividades ilícitas é reinvestido em inovação e logística avançada, visando driblar fiscalizações, aumentar a eficiência no transporte e reduzir riscos operacionais, conforme mostrado no capítulo 5 deste relatório.

74. Os dados do 17º ciclo do SISDEPEN (SENAPPEN, 2025) mostram que o crime de tráfico de drogas (art. 33 da Lei 11.343/2006), representa a maior parte das prisões relacionadas à legislação de entorpecentes no país, no total, são 174.481 presos por esse crime, e o tráfico internacional de drogas (art. 40 da mesma lei), contabiliza 6.897 presos.

75. Chama atenção a ausência de dados sobre presos pelo art. 36, que trata do financiamento do tráfico. Essa lacuna indica que o número de indivíduos responsabilizados por essa conduta aparenta estar reduzido, o que reforça a necessidade de ampliar as investigações financeiras e patrimoniais, considerando que o combate efetivo ao tráfico transnacional exige o bloqueio de fluxos financeiros, o confisco de bens, o corte das fontes de receita e a limitação da capacidade de investimento e expansão.

76. Assim, o aperfeiçoamento do processo de investigação criminal verifica-se mais proveitoso, na medida em que permite a identificação dos autores dos delitos de tráfico de drogas, impedindo que novas operações criminosas ocorram nos modais portuários. Tal aperfeiçoamento será tratado no achado seguinte.

IV.2. Achado 2: Sobreposição de atuação sem acordos de nível de serviço gera prejuízos à investigação criminal

77. Pelas razões a serem apresentadas a seguir, esta equipe de auditoria constatou prejuízos nas investigações criminais de tráfico de drogas na zona portuária, em decorrência da sobreposição de atuação entre a Polícia Federal e a Receita Federal nessas áreas, sem a existência de diretrizes e acordos de nível de serviço entre esses órgãos para a execução harmoniosa de seus processos de trabalho.

78. Voltando ao caso concreto da cocaína encontrada dentro de algumas latinhas no contêiner que foi exportado para a Europa, a atuação da Polícia Federal é inevitável, pois o tráfico de drogas na região da zona portuária é crime (art. 33 da Lei 11.343/2006), cuja conduta se inicia no território brasileiro, e se estende até outros países, sendo, portanto, transnacional e de competência

da Justiça federal (art. 109, V, da CF/88).

79. Ao mesmo tempo, por esse contêiner se encontrar em área de saída de mercadoria do país para o exterior (zona alfandegada) e pela cocaína envasada se tratar de contrabando (ilícito aduaneiro), a atuação da Receita Federal, nesse caso concreto, faz-se necessária (art. 237 da CF/88 c/c art. 23 e 24, III, da Lei dos Portos).

80. Há, portanto, sobreposição de atuação entre a Polícia Federal e a Receita Federal na prevenção e repressão do tráfico de drogas na zona portuária: de um lado a Receita Federal verifica a repressão de ilícitos aduaneiros e, portanto, identifica e faz a retenção de drogas em mercadoria; e, de outro, a Polícia Federal investiga, a partir da retenção dessa droga, os autores e participantes desse crime.



**Figura 20** - Sobreposição de atuação entre a Receita Federal e a Polícia Federal

Fonte: Elaboração própria do TCU.

81. É importante observar que essa sobreposição, por si só, não é algo ruim ou errado, sendo um fenômeno decorrente da atuação dos dois órgãos na mesma temática, que, pelos motivos apresentados abaixo, são independentes e não possuem precedência ou hierarquia um sobre o outro.

82. De um lado, a atuação constitucional da Polícia Federal no tema de prevenção e repressão do tráfico de drogas não impede a atuação da Receita Federal no que tange aos ilícitos tributários, conforme art. 144, §1º, inciso II, da Constituição Federal/88:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; (grifo nosso)

83. Nesse contexto, não há como afastar a atuação da Receita Federal na retenção de drogas em contêineres na zona portuária, pois ela decorre de suas atribuições funcionais. Com efeito,

no exemplo das latinhas, a Receita Federal, ao verificar hipoteticamente se o contêiner não conteria também videogames PlayStation com declaração de exportação de latinhas apenas (descaminho e ilícito aduaneiro), essa poderia encontrar cocaína envasada nessas latinhas (contrabando e crime federal).

84. Além disso, diante do cenário exposto anteriormente do Brasil como maior exportador de cocaína para a Europa e diante do esforço hercúleo das instituições no combate ao tráfico de drogas, não é razoável supor que a Receita Federal não poderia fazer a retenção de drogas em portos no curso de suas atribuições funcionais, considerando o princípio da indisponibilidade do interesse público e do **in dubio pro societate** (na dúvida, a favor da sociedade).

85. Por outro lado, no caso concreto portuário, não há precedência da atuação da Receita Federal sobre as competências de polícia judiciária da Polícia Federal, visto que o art. 37, XVIII, da Constituição Federal/88 (e conseqüentemente todas as normas infraconstitucionais recepcionadas) apenas autoriza essa precedência na esfera administrativa, não sendo possível estendê-la à esfera criminal, conforme interpretação léxica abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei; (grifos nossos)

86. Sob a ótica teleológica, a precedência administrativa da Receita Federal, inserida no âmbito do dispositivo constitucional que trata da administração pública, existe porque, antes de se realizar qualquer despesa pública, é necessário que essa despesa seja viável do ponto de vista fiscal, havendo receitas públicas para cobri-la, o que tornam primordiais as atividades fazendárias.

87. Contudo, não é possível transpor esse raciocínio para as investigações criminais (polícia judiciária) e para a pretensão punitiva do Estado. No caso concreto, é preciso lembrar que o crime de tráfico de drogas (art. 33 da Lei 11.343/2006) possui como sujeito passivo primário toda a sociedade, pois o bem jurídico protegido é a saúde pública.

88. Havendo aparente colisão entre os bens jurídicos tutelados, sob a ótica sistemática, partindo da premissa de que a vontade do Legislador é unitária e coerente, é forçoso aplicar o princípio da concordância prática (harmonização), que, nas lições de Pedro Lenza (2018, p. 177), traduz-se por:

Partindo da ideia de unidade da Constituição, os bens jurídicos constitucionalizados deverão coexistir de forma harmônica na hipótese de eventual conflito ou concorrência entre eles, buscando, assim, evitar o sacrifício (total) de um princípio em relação a outro em choque. O fundamento da ideia de concordância decorre da inexistência de hierarquia entre os princípios.

89. Desse modo, conclui-se que as atividades funcionais de repressão de ilícitos tributários e de investigações criminais na zona portuária, desempenhadas respectivamente pela Receita Federal e Polícia Federal, são independentes, igualmente importantes e não há precedência de uma sobre a outra.

90. Sendo a sobreposição entre elas inevitável e natural, cuidados devem ser tomados a respeito, sobretudo porque pode resultar em prejuízos ao processo de persecução penal, em decorrência da quebra de cadeia de custódia e da ausência de preservação do local do crime.

91. A cadeia de custódia é o conjunto composto por todos os procedimentos necessários para garantir a autenticidade e integridade de evidências em um contexto investigativo, desde o momento da coleta até o momento do descarte (art. 158-A do Código Processual Penal – CPP).

92. Conforme entendimento do Min. Ribeiro Dantas, do Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2023), o objetivo da cadeia de custódia é garantir que esses elementos probatórios não sofram nenhum tipo de adulteração e, dessa forma, possam ser usados de forma inequívoca no processo de responsabilização penal dos indivíduos e grupos autores de um crime:

A principal finalidade da cadeia de custódia, como decorrência lógica do conceito de corpo de

delito, é garantir que os vestígios deixados no mundo material por uma infração penal correspondam exatamente àqueles arrecadados pela polícia, examinados e apresentados em juízo. Busca-se assegurar que os vestígios sejam os mesmos, sem nenhum tipo de adulteração ocorrida durante o período em que permaneceram sob a custódia do Estado.

93. Caso a cadeia de custódia não seja preservada durante o processo penal, há a possibilidade de nulidade da responsabilização dos autores do crime, conforme Habeas Corpus (HC) 653.515/RJ (Relator Min. Rogerio Schietti Cruz), apreciado pela 6ª Turma do STJ em 23 de novembro de 2021 e cuja ementa é transcrita abaixo:

*HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS E ASSOCIAÇÃO PARA O NARCOTRÁFICO. QUEBRA DA CADEIA DE CUSTÓDIA DA PROVA. AUSÊNCIA DE LACRE. FRAGILIDADE DO MATERIAL PROBATÓRIO RESIDUAL. ABSOLVIÇÃO QUE SE MOSTRA DEVIDA. ASSOCIAÇÃO PARA O NARCOTRÁFICO. HIGIDEZ DA CONDENAÇÃO. ORDEM CONCEDIDA. (grifos nossos)*

94. A ausência de responsabilização penal dos autores e colaboradores com o tráfico de drogas pode resultar em sensação de impunidade, o que pode servir de incentivo para as organizações criminosas continuarem seus modos de operação, diante da perspectiva de omissão do Estado e de ausência de consequências gravosas para os autores dos delitos.

95. O HC citado é emblemático, pois, além de tratar de crime de tráfico de drogas, a absolvição do réu ocorreu em decorrência de falhas no acondicionamento dos vestígios do crime, uma das dez etapas da cadeia de custódia, conforme mostrado na figura abaixo (art. 158-B do CPP):



**Figura 21 - Etapas da cadeia de custódia**

Fonte: Art. 158-B do Código Processual Penal.

96. Das dez etapas mostradas, duas etapas cruciais são a de reconhecimento dos vestígios e a de isolamento da cena do crime, pois essas etapas delimitam o início da cadeia de custódia (art. 158-A, §1º, do CPP), sem as quais é comprometido todo o trabalho de responsabilização dos criminosos.

97. Nesse sentido, convém registrar recomendações trazidas pelos Procedimentos Operacionais Padrão (POP) – Local do Crime, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP, 2024a, p. 53-54):

(...) Todo material biológico presente no local de crime deve ser considerado como potencialmente infectante. Portanto, a equipe pericial deverá sempre utilizar equipamentos de proteção individual. **Os elementos materiais encontrados em Local de Crime são muito sensíveis, de modo que sua coleta, armazenamento e transporte realizados de maneira imprópria podem prejudicá-los, bem como a exames posteriores.**

(...)

Em superfícies como maçanetas, alavancas em geral, volantes de veículos atentar-se para a possível presença DNA e impressões papiloscópicas. (grifos nossos)

98. Na mesma linha, o POP – Papiloscopia, também da SENASP (2024b, p. 37-38), traz as seguintes recomendações:

Observar se o isolamento feito pelo agente público está adequado, consignando em laudo a condição do local, se idôneo ou inidôneo.

(...)

Entrar no local paramentado: luvas, máscaras e pró-pé e selecionar os materiais necessários para a inspeção do local e marcação de vestígios.

(...)

O plano de busca deve considerar as orientações da vítima ou testemunha de objetos possivelmente manuseados e as imagens de circuito interno e/ou externo (CFTV) com autorização do responsável pelo local, que possam apontar as impressões papilares de interesse para investigação policial.

(...)

Atentar-se para a preservação dos vestígios, **não tocar em nada antes de iniciar a inspeção.**

**Não retirar, inserir ou modificar nenhum objeto.** (grifos nossos)

99. Quando tais recomendações não são atendidas, ocorre a perda de vestígios e elementos probatórios, o que pode ser observado nas fotos e no parecer conclusivo do Laudo 1692/2023-SETEC/SR/PF/PR (peça 45, p. 9-11), elaborado por perito criminal federal a respeito de drogas encontradas no Porto de Paranaguá-PR:

Quesito 2- O local do crime foi devidamente preservado?

Não. Observando **notícias veiculadas na imprensa** e vestígios, como **marcas de pegada** compatíveis com o solado das botas de funcionários do porto, além do fato de a carga ocultada não mais estar presente no momento dos exames, é possível afirmar que o local não estava preservado. Cumprindo determinação do Parágrafo único do Art. 169 do CPP, o Perito informa que em razão disso **deixaram de ser coletados vestígios, como por exemplo vestígios biológicos, impressões papilares** (pela equipe de Papiloscopistas Policiais Federais presentes no local) ou outras marcas que pudessem auxiliar na determinação de autoria, **uma vez que a inserção dessas informações em bancos de dados, como o banco federal de perfis genéticos, poderia acarretar a inclusão de pessoas sem relação com a prática delituosa sob investigação.** (grifos nossos)

*Figura 22 - Ausência de preservação do local do crime, devido à sua manipulação por terceiros (figura no original)*

Fonte: Laudo 1692/2023-SETEC/SR/PF/PR (peça 45).

100. Igualmente, verifica-se situação similar encontrada no Porto de Santos-SP, conforme fotos e parecer do Laudo 2/2022-NUTEC/DPF/STS/SP (peça 46):

O contêiner MEDU 625594 8 22 G1 (fotografias 1 e 2) encontrava-se deslacrado quando da chegada do Perito Criminal. **O saco que acondicionava o café e os tabletes encontrava-se parcialmente rasgado, na região frontal, com parte do conteúdo transferido para outro saco.** Além disso, 20 (vinte) tabletes encontravam-se em um palete, fora do contêiner, quando da chegada do Perito Criminal (fotografias 1 e 2).

Conforme relatos de servidora da Receita Federal do Brasil presente no local, antes da Polícia Federal ser acionada, é praxe a retirada de parte do material e realização de exame de constatação para cocaína e, somente caso tal teste presuntivo resulte positivo, o acionamento à Polícia Federal é feito.

Reforça-se que o procedimento de retirada, mesmo parcial, do material do interior do contêiner, além da realização de exames desnecessários, ultrapassa a atribuição do agente público responsável pela preservação do local de crime, **violando a cadeia de custódia.**

*Figura 23 - Ausência de preservação do local de crime e de manipulação dos vestígios (figura no original)*

Fonte: Laudo 2/2022-NUTEC/DPF/STS/SP (peça 46).

101. Além desses dois laudos, esta equipe de auditoria identificou situações similares com perdas de vestígios em mais cinco outros laudos de peritos criminais federais (peças 47-51):

Laudo 254/2022-NUTEC/DPF/STS/SP

1. Existem vestígios no local que possam indicar a autoria do delito? Caso positivo, quais?

Resposta: Conforme subseção III.3, segundo relatos, foi localizado um par de óculos em meio à carga de minério do contêiner. Para detalhes, vide seção III e subseções. Ressalta-se que o **Local e os vestígios não foram preservados**, desta forma, **não foi coletado material biológico para alimentar o Banco Federal de Perfis Genéticos que, em tese, futuramente poderia identificar autoria do delito.**

Laudo 89/2023-NUTEC/DPF/STS/SP

Não foram observados sinais de arrombamento nas portas do container MSMU 691111 9 45G1, nem marcas de ferramentas que pudessem ser utilizadas para o rompimento de obstáculos. No

*momento da chegada do Perito ao local, o referido container se encontrava completamente desovado, não sendo possível observar as condições em que a carga se encontrava no instante da abertura, bem como o estado original dos lacres. (...)*

*Cabe ressaltar, ainda, que, no momento da chegada do Perito no local de exame, uma servidora da Receita Federal do Brasil já haviam aberto e determinado o descarregamento completo da carga do container. **Alterações do local de crime dificultam o processamento por parte da perícia, podendo, por vezes, inviabilizar a coleta de vestígios com vistas à identificação da autoria e determinação da dinâmica do delito.***

*Lauda 252/2022-NUTEC/DPF/STS/SP*

*Segundo relatos de servidores da Receita, por cima da carga foi localizado aparelho celular de cor preta, marca Samsung, que fora removido por funcionários do terminal sem o uso de luvas apropriadas. O aparelho foi acondicionado em saco plástico e entregue em mãos pela servidora da Receita Federal Fernanda para esta Signatária. **Por não ter sido coletado de maneira adequada, o aparelho celular foi arrecadado para exames periciais, mas não para extração de vestígio biológico para encaminhamento ao Banco Federal de Perfis Genéticos.***

*Lauda 202/2023-NUTEC/DPF/STS/SP*

*Foram encontrados tabletes de suposta substância entorpecente no compartimento do refrigerador do container MNBU 902 302 1 45R, do tipo reefer. Não foram observados sinais de arrombamento nas portas do citado container, nem marcas de ferramentas que pudessem ser utilizadas para o rompimento de obstáculos. No momento da chegada do Perito ao local, o referido container constatou-se que o container já havia sido aberto e alterado, **não sendo possível observar as condições em que se encontrava no momento da localização dos tabletes suspeitos. Alterações do local de crime dificultam o processamento por parte da perícia, podendo, por vezes, inviabilizar a coleta de vestígios com vistas à identificação da autoria e determinação da dinâmica do delito.***

*Lauda 474/2024-NUTEC/DPF/STS/SP*

*(...) No momento da chegada do Perito ao local, constatou-se que o container questionado já havia sido aberto e desovado, com a carga disposta em um galpão. Não foi possível, por esse motivo, determinar a posição dos pallets contendo embalagens suspeitas no contêiner. **Alterações do local de crime dificultam o processamento por parte da perícia, podendo, por vezes, inviabilizar a coleta de vestígios com vistas à identificação da autoria e determinação da dinâmica do delito.** (grifos nossos)*

*102. Conforme observado, a perda de vestígios e elementos probatórios em decorrência da ausência de preservação do local pode causar a própria perda do 'fio da investigação criminal', impactando todo o processo de persecução penal e a pretensão punitiva do Estado.*

*103. Apesar da gravidade, é preciso ter o cuidado para não demonizar as irregularidades relatadas. Em sede de auditoria operacional, constata-se problema sistêmico ao longo dos portos brasileiros, para o qual é primordial identificar causas-raízes, a fim de se propor medidas para aperfeiçoar a dinâmica das atividades portuárias e assim impedir que essas irregularidades continuem se repetindo.*

*104. A principal causa para o problema relatado é a diferença entre as naturezas dos processos de trabalho da Receita Federal e da Polícia Federal, que tornam difíceis as interfaces e a harmonização entre as atividades funcionais dos dois órgãos.*

*105. À luz do Guia de Práticas Ágeis do PMI (2017), enquanto o processo de trabalho da Receita Federal é um processo **em cascata** (preditivo e previamente prescrito), o processo de investigação policial precisa ser um processo **ágil** (adaptável e flexível a mudanças), pois, da mesma forma como os processos de tecnologia da informação (TI) e de publicidade, são **interativos e incrementais.***

*106. A investigação policial é interativa, na medida que é baseada em interações com as partes interessadas, com a utilização sucessiva de diligências policiais de busca e apreensão (art. 240 do CPP).*

*107. Por sua vez, a investigação policial é incremental, pois é realizada em etapas, sendo que a cada ciclo, a partir das informações obtidas na fase anterior, são buscadas novas informações,*

até que todos os elementos para responsabilização sejam obtidos.

108. Ela ocorre dessa forma, porque, à luz do framework Cynefin (SNOWDEN e BOONE, 2007), o ambiente de tomada de decisão de uma investigação policial é **complexo**, cujas soluções são descobertas por meio de experimentos seguros que levam a novas soluções (abordagem probe-sense-respond).

109. Trata-se de ambiente dinâmico em que não existem relações claras de causa e efeito, pois a própria interação do investigador com o meio repercute em mudanças rápidas: com efeito, enquanto o investigador tenta descobrir as táticas e o modo de operação das organizações criminosas, essas procuram burlar e despistar tais investigações, não precisando para isso seguir leis e regras implícitas estabelecidas pela sociedade.

110. Por não ser a investigação policial processo preditivo de forma semelhante ao processo de trabalho de repressão de ilícitos tributários na zona portuária, seus produtos e resultados não podem ser simplesmente integrados como entradas nos processos daquela atividade.

111. Portanto, é imperativo que haja **portaria conjunta, ou instrumento similar**, da Polícia Federal e da Receita Federal para disciplinar **interface** entre os processos de trabalho, ou seja, diretrizes e acordos de nível de serviço entre as equipes dos dois órgãos, de modo que as respectivas atuações na zona portuária ocorram de forma harmoniosa e sem prejuízos para a preservação da cadeia de custódia e para a comunicação tempestiva de indícios de crime. Essa é a proposta de determinação feita por esta equipe de fiscalização em sede deste achado de auditoria.



**Figura 24 - Requisitos para a portaria conjunta da Polícia e Receita Federal**  
Fonte: Elaboração própria do TCU.

112. Embora se tenha mencionado os procedimentos operacionais padrões da SENASP do MJSP para preservação da cadeia de custódia, não cabe a este Tribunal definir como serão essas diretrizes e acordos de nível de serviço, cabendo apenas definir os requisitos e balizas que devem ser seguidos.

113. Nesse aspecto, é imprescindível que o instrumento a ser elaborado estabeleça a obrigatoriedade, por parte da Receita Federal ou das instalações portuárias, de comunicação tempestiva de indícios de crime à Polícia Federal, nos termos do art. 5º, § 3º, do CPP, tão logo que se descubra a existência de drogas em suas atividades rotineiras.

114. A comunicação tempestiva à autoridade policial é o primeiro passo para a preservação da cadeia de custódia, visto que viabiliza a notificação da autoridade policial, que, por sua vez, designará peritos oficiais para avaliar a cena do crime.

115. Além disso, as investigações policiais são regidas pelo **princípio da oportunidade** (golden hour principle), devendo a comunicação de indícios de crime ocorrer tão logo que ela seja percebida, a fim de se aproveitar a colheita de provas e de vestígios ‘no calor do crime’.

116. Para essa comunicação tempestiva ocorrer, são obrigatórios requisitos subsidiários. Primeiramente, é essencial que a portaria, ou instrumento similar, estabeleça modelo de comunicação

*com campos padronizados em anexo, para o qual deve ser obrigatória, tanto sua elaboração por parte da Receita Federal ou das instalações portuárias, quanto seu recebimento por parte da Polícia Federal.*

*117. Além disso, para ser efetiva, essa comunicação deve ser tempestiva, logo, é imprescindível estabelecer acordo de nível de serviço, com limite temporal máximo em horas ou dias, para que essa comunicação seja feita pela Receita Federal ou pelas instalações portuárias, a contar do momento em que se percebe a existência de drogas.*

*118. De igual modo, a fim de viabilizar a oportunidade de investigação do crime em curso e de modo a não impactar nos trabalhos da Receita Federal, é necessário estabelecer acordo de nível de serviço, com limite temporal máximo em horas ou dias, para que a autoridade policial chegue ao local do crime, a partir do momento em que essa comunicação seja realizada.*

*119. Embora possa se argumentar que uma mercadoria com drogas será apreendida e, portanto, não goza de celeridade para desembarço e exportação, é vital esclarecer que outras mercadorias em condições regulares estão esperando na fila para serem desembarçadas pela Receita Federal e, assim, exportadas, de modo que o comércio exterior como um todo pode ser impactado.*

*120. Em relação à preservação do estado de conservação das coisas no local de crime e, conseqüentemente, da cadeia de custódia, é primordial que a portaria conjunta, ou instrumento similar, realize de forma expressa a divisão de responsabilidades entre a Receita Federal e a Polícia Federal.*

*121. Nesse aspecto, conforme arts. 6º, I, e 158-A, § 2º, do CPP, a responsabilidade pela preservação da cena do crime é da Receita Federal até o momento de chegada da Polícia Federal ao local do crime, momento em que passa a ser dessa.*

*122. Ainda em relação à preservação da cadeia de custódia, é fundamental definir procedimentos operacionais padrões (POPs) de cumprimento obrigatório, tanto pela Polícia Federal, quanto pela Receita Federal, para prevenção e repressão ao tráfico de drogas na zona portuária.*

*123. Embora tenha-se mencionado os POPs elaborados pela SENASP do MJSP e embora possam ser aderidos, convém que sejam definidos em conjunto e que haja consenso na sua adoção, a fim de não impactar o trabalho dos órgãos.*

*124. Em relação às diretrizes da portaria conjunta, ou instrumento similar, de modo geral, é imperativo que haja balanceamento entre a busca pela verdade material nas autorias dos crimes de tráfico de drogas com o interesse público e eficiência do comércio exterior, em nome do princípio da concordância prática (harmonização) mencionado anteriormente.*

*125. Nesse sentido, apesar da importância da preservação da cadeia de custódia e da comunicação tempestiva da autoridade policial, deve-se tomar o cuidado para que as diretrizes estabelecidas não impactem de forma severa no processo de trabalho da Receita Federal e no comércio exterior.*

*126. A título de exemplo, o Porto de Santos é responsável por cerca de 30% da balança comercial do Brasil. Dessa forma, em que pese a relevância das investigações criminais para coibir as organizações criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas, logo, ressalta-se que os procedimentos podem impactar a economia brasileira.*

*127. Em relação a essa portaria conjunta, cabe enfatizar que não se trata de oportunidade de melhoria, mas de determinação proposta pela equipe de auditoria, com o intuito de coibir a repetição de irregularidades graves em curso, considerando que a preservação da cadeia de custódia é ato vinculado da Polícia Federal e da Receita Federal (art. 158-A, §2º, do CPP).*

*128. Ressalta-se que esse instrumento a ser elaborado poderá abranger outros elementos pertinentes, não explicitamente abordados neste relatório, que os dois órgãos julguem pertinente tratar em conjunto, a exemplo do compartilhamento de dados e informações para aprimorar a comunicação interinstitucional no contexto da segurança portuária.*

*129. Nesse sentido, destaca-se que, em sede de comentários de gestores (art. 14 da*

Resolução-TCU 315/2020), tanto a Polícia Federal, quanto a Receita Federal, manifestaram concordância com a proposta de determinação formulada (peça 122, p.1 e peça 125, p. 1).

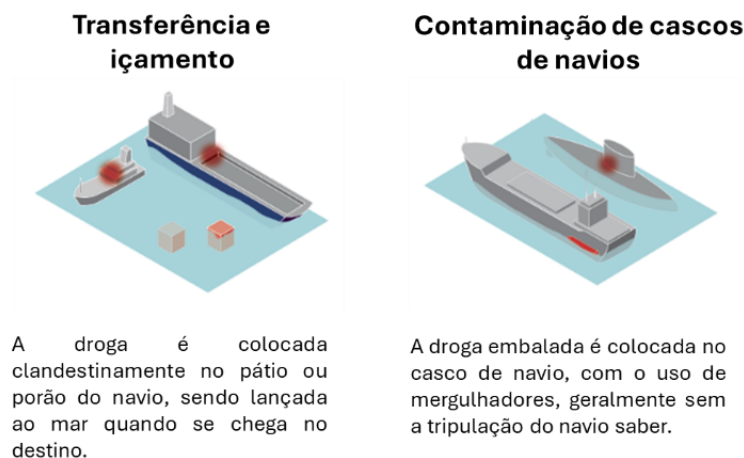
130. No mais, para mitigar o problema relatado de ausência de preservação da cena do crime, esta equipe de auditoria propõe também recomendação à Receita Federal para que realize treinamentos e ações de capacitação dos servidores públicos envolvidos nas ações de repressão de ilícitos tributários e nos recintos alfandegários em procedimentos operacionais para preservação da cadeia de custódia, dos vestígios e do estado de conservação das coisas no local do crime, considerando que ainda não foram observados treinamentos a respeito desse tema (peça 34, p. 19).

131. Nesse sentido, em sede de comentários de gestores (art. 14 da Resolução-TCU 315/2020), é importante destacar que a Polícia Federal manifestou a sua disponibilidade para contribuir na realização desses treinamentos, conforme manifestação em sede de comentários dos gestores (peça 122, p. 1).

IV.3. Achado 3: Ausência do sistema VTMISS nos principais portos facilita o tráfico durante a navegação

132. Em relação às etapas de embarcação e transporte dos contêineres, esta equipe de auditoria constatou que, com exceção do porto de Vitória, não se encontra implantado nos principais portos brasileiros, o sistema VTMISS (Vessel Traffic Management Information System), utilizado para monitoramento e detecção de embarcações clandestinas, sobretudo nas 'áreas molhadas' dos portos (zonas de fundeio, canais de acesso e áreas adjacentes às instalações portuárias), sendo assunto de relevância não só para a segurança da navegação, mas para a **segurança do Estado**.

133. A ausência de sistemas eficazes de monitoramento dessas áreas contribui diretamente para a execução de operações ilícitas de tráfico, como transferência de drogas entre embarcações diretamente no mar (ship-to-ship); içamento clandestino de pacotes de drogas para o pátio ou porão do navio; e contaminação dos cascos dos navios, com o uso de mergulhadores.



**Figura 25 - Técnicas de tráfico de cocaína que podem ser mitigadas com VTMISS (figura no original)**  
 Fonte: EU Drug Market: Cocaine (EUDA e EUROPOL, 2022).

134. O VTMISS é um sistema integrado voltado para o gerenciamento e monitoramento em tempo real do tráfego marítimo, com o objetivo de garantir a segurança da navegação, proteger o meio ambiente e aumentar a eficiência logística portuária. Para isso, utiliza combinação de radares, AIS (Sistema de Identificação Automática), comunicações VHF, sensores meteorológicos e oceanográficos, sistemas eletro-ópticos (EOS) e softwares de gerenciamento e análise de tráfego, que trabalham de forma coordenada para oferecer visão abrangente e precisa das operações portuárias.

135. Além do VTMISS, existem sistemas mais simples que também exercem papel relevante no apoio à segurança e organização do tráfego aquaviário, como o VTS (Vessel Traffic Service) e o LPS (Local Port Service). O VTS é um sistema de controle e vigilância do tráfego marítimo utilizado em áreas com grande movimentação de embarcações, como portos e canais de navegação. Embora menos sofisticado que o VTMISS, o VTS contribui significativamente para a segurança e fluidez das operações portuárias, utilizando radares, AIS, comunicações por rádio e outros sensores para

acompanhar embarcações em tempo real, além de fornecer informações e orientações às tripulações, especialmente em situações de risco ou manobra.

136. O LPS, por sua vez, é um serviço mais básico, voltado à coordenação local do tráfego marítimo nas áreas de acesso aos portos. Seu foco está na comunicação entre a autoridade portuária e os comandantes das embarcações, repassando informações operacionais como condições meteorológicas, disponibilidade de berços e orientações de atracação. Embora não envolva monitoramento ativo por sensores, sua implementação representa primeiro passo importante na estruturação da governança do tráfego portuário. Assim, a instalação de LPS é considerada ato preparatório para a adoção de sistemas mais avançados, como o VTS e, posteriormente, o VTMISS.

137. A imagem abaixo apresenta tela do sistema VTMISS em operação no Porto de Vitória, fornecida pela empresa concessionária, sendo que, por meio de sua interface, a autoridade portuária tem ampla visualização da área interna do porto e da zona de fundeio, com monitoramento em tempo real. O sistema conta com inteligência embarcada, capaz de gerar alertas automáticos aos operadores diante de situações anômalas, como a interrupção do sinal de AIS, permitindo resposta imediata.

**Figura 26** - Visão geral da área monitorada pelo VTMISS Porto de Vitória (figura no original)  
 Fonte: VPorts Autoridade Portuária (2025).

**Figura 27** - Sala de controle do VTMISS no Porto de Vitória (figura no original)  
 Fonte: Fotos tiradas pelo TCU, em visita técnica ao porto de Vitória-ES.

138. Além de possibilitar a visualização ampla da área portuária, inclusive das zonas de fundeio, a interface do sistema demonstra sua capacidade de detectar embarcações de diferentes portes em tempo real. Mesmo barcos pesqueiros artesanais, comumente utilizados em atividades clandestinas, são identificados e acompanhados pelo VTMISS graças à combinação de sensores e inteligência embarcada. Isso contribui para vigilância eficaz de áreas sensíveis, prevenindo ações ilícitas e fortalecendo a resposta das autoridades portuárias.

139. Em contrapartida, em portos que não possuem o sistema VTMISS, uma embarcação com o AIS desligado pode não ser detectada pelos operadores portuários, tornando-se praticamente invisível ao sistema de monitoramento e favorecendo atividades ilícitas.

140. No Brasil, apenas o Porto de Vitória-ES possui sistema VTMISS plenamente operacional, implantado em 2017. Embora o Governo Federal tenha iniciado a primeira fase de implantação em 2012, incluindo os portos do Rio de Janeiro, Itaguaí, Santos, Salvador e Aratu, somente o Porto de Vitória efetivou a operacionalização do sistema. O Porto do Açú — terminal privado localizado no estado do Rio de Janeiro — opera sistema VTS (Vessel Traffic Services), versão menos complexa, porém ainda com alcance limitado. Os demais portos brasileiros, a exemplo de Santos, Paranaguá, Suape e Itajaí, não dispõem de sistemas ativos de monitoramento do tráfego aquaviário, permanecendo suas áreas de fundeio e aproximação sem vigilância contínua.

141. De acordo com informações do site do novo PAC, a implantação do sistema VTMISS está prevista para os portos do Rio de Janeiro, Itaguaí, Itaquí (em ação preparatória) e Santos (em licitação/leilão). Já a instalação do sistema VTS está em execução no Porto de Rio Grande. Por fim, a implantação do sistema LPS está em ação preparatória nos portos de Vila do Conde e Itaquí.

Empreendimento	Estágio	Estimativa do valor total do empreendimento no Novo PAC (2023-2030) (R\$)
Porto do Itaquí: Implantação de Sistema de Tráfego Portuário VTMISS	Em ação preparatória	36.385.337,00
Porto de Vila do Conde: Implantação de Sistema de Tráfego Portuário LPS	Em ação preparatória	40.000.000,00
Porto de Itaguaí: Implantação de Sistema de Tráfego Portuário VTMISS	Em execução	40.000.000,00
Porto do Rio de Janeiro: Implantação de Sistema de Tráfego Portuário VTMISS	Em execução	50.000.000,00
Porto de Rio Grande: Implantação de Sistema de Tráfego Portuário VTS	Em execução	16.800.000,00

Empreendimento	Estágio	Estimativa do valor total do empreendimento no Novo PAC (2023-2030) (R\$)
Porto de Santos: Implantação de Sistema de Tráfego Portuário VTMS	Em licitação / Leilão	164.478.575,00

**Quadro 2 - Investimentos em sistemas e inovações tecnológicas para os portos brasileiros previstos**

Fonte: Novo PAC (CASA CIVIL, 2025).

142. A visita da equipe de auditoria ao Porto de Vitória revelou que os benefícios do VTMS vão muito além da segurança da navegação. A partir da sua implantação, observou-se a transformação das zonas de fundeio, antes descritas pela equipe da autoridade portuária local como ‘terra de ninguém’, em áreas efetivamente controladas, com registro contínuo de movimentações, alertas e capacidade de resposta em tempo real.

143. Segundo relatos do Núcleo Especial de Polícia Marítima (NEPOM) da Polícia Federal em Vitória, houve aumento de eficiência nas operações de patrulhamento, com maior assertividade e direcionamento para áreas com maior tráfego, o que antes era inviável devido à falta de visibilidade situacional.

144. Um exemplo prático dessa mudança foi relatado pela autoridade portuária: antes da implantação do VTMS, quando um navio de grande porte reportava a presença de uma embarcação suspeita — sem sinal AIS — nas proximidades, a informação era repassada ao NEPOM. No entanto, muitas vezes a embarcação já havia se evadido antes que a fiscalização conseguisse localizá-la. Com o VTMS, a autoridade portuária passou a monitorar em tempo real, tanto a embarcação suspeita, quanto a embarcação da Polícia Federal, fornecendo atualizações contínuas de posição, o que permite abordagem precisa e tempestiva. Trata-se de claro exemplo de otimização de recursos e aumento da efetividade da fiscalização.

145. Ainda segundo o NEPOM de Vitória, comparar dois portos, um com VTMS e outro sem, é como comparar duas casas, uma com sistema de vigilância e aviso ‘sorria, você está sendo filmado’ e outra sem qualquer segurança. O criminoso, naturalmente, tende a optar pela segunda. A presença de monitoramento visível e ativo, portanto, atua como fator dissuasório real para a atuação de grupos criminosos organizados.

146. Analisando o cenário internacional, portos estratégicos no combate ao tráfico internacional, como Roterdã (Países Baixos), Antuérpia (Bélgica) e Hamburgo (Alemanha), implementaram sistemas VTMS integrados a plataformas de vigilância costeira, bases de dados internacionais e sistemas automatizados de gerenciamento de risco com inteligência artificial. Essas ferramentas permitem o rastreamento em tempo real de embarcações, a análise preditiva de comportamentos anômalos e a atuação coordenada entre autoridades portuárias, aduaneiras e policiais. A utilização desses sistemas é padrão internacional de segurança portuária, alinhada aos compromissos assumidos em convenções marítimas, como o ISPS Code - Código Internacional para a Segurança de Navios e Instalações Portuárias (PORTO DE ANTUÉRPPIA; PORTO DE HAMBURGO; PORTO DE ROTERDÃ; 2025).

147. Importante ressaltar que embora os portos de Roterdã, Antuérpia e Hamburgo denominem oficialmente seus sistemas como VTS, esses sistemas vêm incorporando tecnologias avançadas e funcionalidades típicas dos modernos VTMS. Isso inclui a integração de múltiplas fontes de dados, como radares, AIS, sensores ambientais, bases de dados internacionais e o uso de inteligência artificial para análise preditiva e gerenciamento de riscos. Dessa forma, esses portos operam sistemas cada vez mais completos e automatizados, que ultrapassam o escopo tradicional do VTS, aproximando-se do conceito de VTMS, reconhecido internacionalmente como um padrão avançado para a gestão segura e eficiente do tráfego marítimo.

148. Na América Latina, diversos países vêm avançando na implantação de sistemas semelhantes. O Porto de Cartagena, na Colômbia, utiliza recursos de monitoramento por radar, câmeras térmicas, AIS e patrulhamento automatizado em tempo real, servindo de referência regional na prevenção ao narcotráfico. O Porto do Callao, no Peru, adotou sistema integrado de vigilância

*com tecnologia de rastreamento e controle de acesso embarcado, alinhado às normas da Organização Marítima Internacional (IMO). No Panamá, o Canal do Panamá e seus portos adjacentes contam com infraestrutura robusta de VTS/VTMIS, integrando controle de tráfego com plataformas de inteligência alfandegária e marítima (AUTORIDADE DO CANAL DO PANAMÁ, 2025; MINISTÉRIO DE TRANSPORTE E COMUNICAÇÕES DO PERU; REVISTA NOVA CIÊNCIA, 2024).*

*149. Esses exemplos demonstram que, mesmo na América Latina, região também afetada pela atuação de organizações criminosas transnacionais, houve avanços relevantes na modernização dos sistemas de vigilância portuária, permanecendo o Brasil com defasagem tecnológica, sem estratégia nacional consolidada para equipar seus principais portos com sistemas que hoje são considerados elementos importantes de segurança portuária em nível global.*

*150. Dessa forma, é possível afirmar que a ausência de sistemas eficazes de monitoramento do tráfego aquaviário, como o VTMIS, nos principais portos brasileiros, compromete não apenas a segurança da navegação, mas também a capacidade do Estado de prevenir e reprimir atividades ilícitas associadas ao tráfico internacional de drogas.*

*151. No âmbito do TC 001.562/2023-1, conduzido pela AudPortoFerrovia, que realiza o monitoramento do Acórdão 2.707/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, encontra-se em análise o atendimento da recomendação 9.2.2 ao então Ministério da Infraestrutura, atual Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), que determina:*

*9.2.2 dê continuidade ao projeto de implantação do Sistema de Gerenciamento de Informações do Tráfego de Embarcações (VTMIS) nos portos públicos brasileiros com maior tráfego de embarcações e/ou maior risco à navegação*

*152. Nesse contexto, o MPOR emitiu o Despacho 207/2024/DGMP-SNP-MPOR (peça 56), no qual apresenta sua justificativa para o não avanço do projeto de forma mais ampla nos principais portos públicos do país.*

*153. Segundo a manifestação contida nesse despacho, a principal razão para a não implantação do VTMIS nos principais portos brasileiros decorre da descentralização da responsabilidade legal por sua implementação, que recai sobre as autoridades portuárias, conforme a Lei 12.815/2013 e a NORMAM-602/DHN da Marinha do Brasil (peça 57). O Ministério informou que, embora tenha elaborado anteprojetos e fornecido suporte técnico desde 2011, a decisão de implantar ou não o sistema é de gestão local, a ser tomada com base em critérios técnicos, riscos, custos e características específicas de cada porto.*

*154. Além disso, o órgão declarou não dispor, atualmente, de recursos técnicos e financeiros suficientes para atualizar os projetos anteriores ou realizar novos estudos com o nível de detalhamento necessário para indicar soluções personalizadas para cada localidade.*

*155. Dessa forma, a ausência do VTMIS reflete uma combinação de limitação orçamentária e modelo institucional descentralizado, que transfere aos portos a responsabilidade pela condução e priorização desses investimentos.*

*156. Desse modo, não se pode ter a pretensão de que as ações de controle empreendidas por entidades portuárias, aduaneiras e policiais eliminem completamente o tráfico de drogas na zona portuária, dado o elevado incentivo econômico associado à atividade ilícita, em que o risco muitas vezes é compensado por altos retornos. No entanto, vislumbra-se clara oportunidade de aperfeiçoamento dos controles, sob a ótica de aumentar o custo da operação para as organizações criminosas, tornando desvantajoso o uso do modal marítimo para o tráfico internacional de entorpecentes.*

*157. Nesse contexto, é fundamental reconhecer que o incremento da efetividade do controle estatal nas áreas portuárias não poderá prescindir da intensificação das ações de inteligência, com capacidade de antecipar rotas, métodos e agentes envolvidos, nem tampouco da adoção de tecnologias avançadas que possibilitem o tratamento de grandes volumes de dados em tempo real. A utilização de sistemas como o VTMIS, aliados a soluções baseadas em inteligência artificial para detecção de comportamentos anômalos, representa caminho promissor para fortalecer a vigilância, aumentar a previsibilidade e reduzir vulnerabilidades logísticas exploradas por redes*

*criminosas transnacionais.*

158. Ressalta-se que os critérios atualmente adotados pelo Ministério de Portos e Aeroportos e pela Marinha do Brasil para a priorização de investimentos em sistemas de monitoramento, como o VTMISS, estão voltados primordialmente à segurança da navegação e ao ordenamento do tráfego marítimo. Embora esses critérios sejam tecnicamente justificados, a análise dos dados de apreensões recentes revela tendência de deslocamento dos corredores de exportação de drogas para a Região Norte do país.

159. Assim, ainda que os portos da Região Norte não estejam atualmente priorizados segundo os critérios vigentes, sua inclusão na estratégia de implantação de sistemas de monitoramento deve ser considerada sob a **ótica da segurança pública** e do combate ao tráfico internacional. Medidas nesse sentido podem ter impacto relevante na repressão ao tráfico de drogas, contribuindo para mitigar o surgimento de novas rotas e fortalecer o controle do Estado em áreas historicamente desassistidas.

160. Em que pese esse tema ser objeto de monitoramento do Acórdão 2.707/2022-TCU-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas) em processo específico (TC 001.562/2023-1), esta equipe de auditoria entende que a proposta a seguir pode contribuir para o aperfeiçoamento da política pública analisada, no escopo específico deste trabalho.

161. Este relatório foi encaminhado para comentários dos gestores com a proposta de recomendar que o Ministério de Portos e Aeroportos passe a considerar, em suas análises de priorização de investimentos, critérios relacionados à segurança pública, especialmente a incidência de apreensões de drogas, de forma a alinhar os investimentos em sistemas de monitoramento do tráfego aquaviário (como o VTMISS, VTS ou LPS) também com os esforços de enfrentamento às atividades ilícitas que comprometem a segurança do Estado e a integridade do comércio exterior.

162. Propõe-se recomendar que o Ministério de Portos e Aeroportos passe a considerar, em suas análises de priorização de investimentos, critérios relacionados à segurança pública, especialmente a incidência de apreensões de drogas, de forma a alinhar os investimentos em sistemas de monitoramento do tráfego aquaviário (como o VTMISS, VTS ou LPS) também com os esforços de enfrentamento às atividades ilícitas que comprometem a segurança do Estado e a integridade do comércio exterior.

*IV.4. Achado 4: Regulamentação por decreto autônomo fragiliza a governança de segurança portuária e compromete a prevenção ao tráfico de drogas*

163. Esta equipe de auditoria constatou que a governança e a gestão de segurança portuária são reguladas por decreto autônomo (Decreto 9.861/2019), em vez de lei federal, o que resulta em problemas na articulação entre os diversos atores que atuam no combate ao tráfico de drogas em portos.

164. Ressalta-se que a definição clara de aspectos de liderança, estratégia e controle é fundamental para a integração entre os órgãos, principalmente no contexto da segurança portuária, que tem alta complexidade. Entende-se que é primordial que isso seja feito mediante legislação para que seja efetivo, uma vez que o decreto autônomo não atende as particularidades dessa conjuntura.

165. Embora a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos) tenha desempenhado papel majoritário na certificação das instalações portuárias quanto ao ISPS Code, sua finalidade é mais ampla, no sentido de manter o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis (art. 2º do Decreto 9.861/2019), no qual se inclui o tráfico de cocaína.

166. Sua regulação, assim como a das Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Cesportos), ocorre por meio de **decreto autônomo**, instrumento jurídico para o qual a Constituição Federal/88 estabelece as seguintes balizas:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;** (grifos nossos)

167. Em princípio, do ponto de vista da conformidade, não há ilegalidade na regulação da Conportos e das Cesportos por meio de decreto autônomo.

168. Contudo, do ponto de vista da eficácia e efetividade (foco das auditorias operacionais), a regulação da governança de segurança portuária por meio desse instrumento jurídico traz obstáculos que dificultam a consecução dos objetivos e da finalidade de prevenção e repressão ao tráfico de drogas na zona portuária.

169. O primeiro obstáculo observado é a impossibilidade de se atribuir limites e responsabilidades específicas aos órgãos e entidades integrantes da Conportos e das Cesportos, diretriz importante para a boa governança de segurança portuária, conforme lições do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (JENSEN e MECKLING, 2008, apud TCU, 2020, p. 26):

*A complexidade e o tamanho das organizações modernas e a dispersão da sua relação de propriedade (p.ex.: sociedades anônimas) são características que requerem regras para que haja **convívio harmônico entre os proprietários** e para que o direcionamento dado por eles seja implementado por administradores contratados. Para tanto, **tais administradores recebem dos proprietários os recursos e o poder de comando (autonomia relativa) necessários para conduzir a organização na direção estabelecida e alcançar os objetivos almejados**. Porém, é comum que os administradores, dados os seus interesses e preferências particulares, se comportem de maneira distinta daquela esperada pelos proprietários (conflito de interesse). Esse fenômeno cresce à medida que mais autonomia é dada aos administradores e menos informação e controle os proprietários (majoritários ou minoritários) tenham sobre a organização, ainda que seja um efeito esperado conforme se afastam da administração diária da organização e a delegam aos administradores. Isso é chamado de conflito agente-principal (ou **conflito de agência**): quando os interesses daqueles que têm direitos (principal) não são adequadamente atendidos pelos agentes incumbidos de respeitá-los e atendê-los. (grifos nossos)*

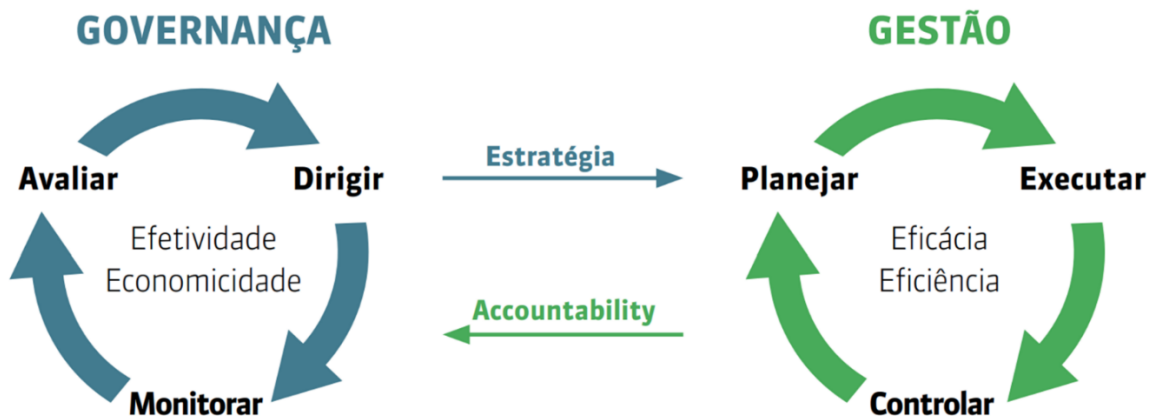
170. Voltando ao achado descrito anteriormente sobre o prejuízo das investigações criminais e da prevenção ao tráfico de drogas, em decorrência da sobreposição de atuação da Polícia Federal e da Receita Federal, instituições pertencentes à Conportos e Cesportos (arts. 4º e 12 do Decreto 9.861/2019).

171. Se essas comissões de segurança portuária fossem regidas por lei federal, poderiam estabelecer de forma pacífica os limites de atuação dos dois órgãos, de modo que ambos não interferissem e prejudicassem as atribuições legais de um em relação ao outro.

172. No entanto, a Conportos e a Cesportos são regidas por decreto autônomo, que, em caso de divergência de entendimentos, não pode ir contra entendimentos dispostos em leis. Assim, o decreto da Conportos ou qualquer norma regulamentar deste tipo não pode estabelecer diretrizes, a título de exemplo, para atuação da repressão de drogas da Receita Federal nas instalações portuárias, visto que essas atribuições são conferidas pelo art. 24, III, da Lei 12.815/2013 (Lei dos Portos).

173. Outro obstáculo observado é a ausência de separação entre a governança e a gestão da segurança portuária.

174. Segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020, p. 16-17), a governança não é o mesmo que gestão, possuindo a primeira a função direcionadora, avaliando, dirigindo e monitorando a organização, enquanto a segunda possui função realizadora, planejando, executando e controlando as diretrizes estabelecidas pela governança.



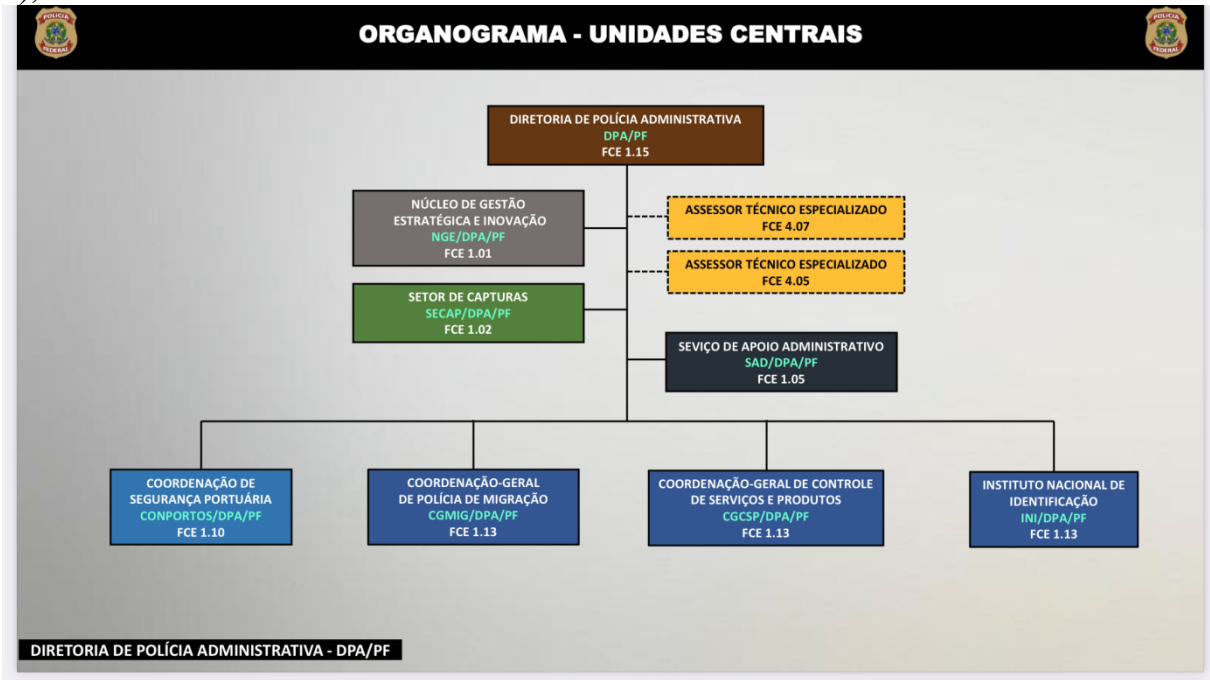
**Figura 28 - Diferenciação entre as funções de governança e gestão**

Fonte: Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020, p. 17).

175. A ausência de separação entre as funções de governança e gestão na segurança portuária é evidenciada no Decreto 9.861/2019, que atribui à Conportos tanto competências típicas de governança, como avaliar periodicamente a segurança pública nos portos (art. 3º, II), quanto competências operacionais de gestão, como informar a Antaq sobre não conformidades sobre os planos de segurança portuária (art. 3º, X).

176. Essa ausência de separação é responsável pela confusão de identidade nas atribuições desempenhadas pela Conportos e pela Polícia Federal.

177. O organograma da Polícia Federal mostra que, no entendimento dessa, a Conportos localiza-se dentro de sua estrutura organizacional, dentro da Diretoria de Polícia Administrativa (DPA), vinculada à Diretoria-Executiva dessa:



**Figura 29 - Conportos dentro da estrutura organizacional da Polícia Federal**

Fonte: Organograma da Polícia Federal (2023), peça 52.

178. Apesar de a Polícia Federal (PF) presidir permanentemente a comissão portuária (art. 4º, I, do Decreto 9.861/2019), a inserção dessa comissão dentro da estrutura PF não é possível, pois a Conportos é um órgão colegiado deliberativo permanente, composto por seis membros, e vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, nos seguintes termos do **caput** do art. 2º desse decreto:

Art. 2º A Conportos é um órgão colegiado deliberativo, de caráter permanente, vinculado ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que tem por finalidade manter sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis. (grifos nossos)

179. Sem deixar de levar em conta a importância e o protagonismo que a Polícia Federal possui na questão da segurança portuária, é fundamental esclarecer que essa temática é multidisciplinar, sendo que cada órgão e entidade integrante das comissões contribui igualmente com sua ótica especializada nesse tema: a Receita Federal, com seu olhar para o comércio exterior; a Marinha do Brasil, com seu olhar para a defesa nacional, para a segurança da navegação e salvaguarda da vida no mar; a Antaq, com seu olhar sobre as funções e disfunções da regulação econômica dos serviços aquaviários; as secretarias estaduais de segurança pública, com seus olhares sobre a realidade local; etc.

180. Essa visão multidisciplinar e de operação interagências na segurança portuária e na prevenção do tráfico de drogas encontra amparo em boas práticas internacionais.

181. A título de exemplo, no Porto de Roterdã, maior porto da Europa, localizado nos Países Baixos, a estrutura local equivalente é o **HARC (Hit And Run Cargo) Team**, conforme figura abaixo.

182. Entretanto, diferentemente da Conportos, o HARC Team trabalha de forma orientada a investigações (criminal investigation as a service), é liderado pelo Ministério Público em Roterdã (Openbaar Ministerie in Rotterdam) e possui de forma integrada permanentemente não só a polícia portuária local (zeehavenpolitie) e a alfândega (douane), como também a organização equivalente ao nosso Conselho de Controle de Atividades Financeiras (FIOD - De opsporingsdienst van financiële en fiscale criminaliteit).

**Figura 30 - Atuação do HARC Team na apreensão de 200 kg de cocaína no Porto de Roterdã (figura no original)**

Fonte: Ministério Público dos Países Baixos (2025).

183. Não sendo possível que a Conportos se localize dentro da estrutura organizacional da Polícia Federal, a coordenação-geral que se localiza abaixo da Diretoria de Polícia Administrativa é uma coordenação de segurança portuária que desempenha funções de gestão delegadas pela Conportos no tocante às atribuições específicas da Polícia Federal naquela comissão, sendo esse o cerne da confusão de identidade apresentada.

184. Um terceiro obstáculo observado é o fato de que a adesão da secretaria estadual de segurança pública à respectiva Cesportos é voluntária, tendo em vista que essa comissão é regulada por decreto autônomo, que, nos termos do art. 84, VI, alínea a, da Constituição Federal, refere-se à organização e funcionamento da administração federal. Por essa razão, o art. 12, VI, do Decreto 9.861/2019 versa assim:

Art. 12. As Cesportos são compostas por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

VI - Secretaria de Segurança Pública do Governo estadual, como membro convidado, com direito a voto.

§ 3º Cada Cesportos convidará o respectivo Governo estadual a indicar o representante de que trata o inciso VI do **caput**.

185. Conforme explicado anteriormente, as secretarias estaduais de segurança pública possuem importante contribuição na segurança portuária, na medida em que abrangem a expertise da realidade estadual e local.

186. Voltando ao exemplo das latinhas com cocaína apresentado, é razoável supor que a droga foi envasada em tais latas fora da região portuária e, portanto, em área de jurisdição, em princípio, da respectiva polícia civil estadual, sendo importante essa experiência sobre a dinâmica das interações das organizações criminosas locais para apoiar o 'fio da investigação criminal'.

187. Nesse contexto, como não há lei federal para disciplinar o envolvimento do governo estadual na segurança portuária, o vínculo das secretarias estaduais de segurança pública é precário, podendo ser desfeito caso os respectivos governos estaduais não possuam interesse ou meios para

*dispor equipes de apoio à segurança portuária.*

*188. Outro obstáculo correlato a esse é a insegurança jurídica para a Conportos envolver a unidade de segurança da autoridade portuária (guarda portuária) como integrante da comissão, nos termos do art. 12, V, do Decreto 9.861/2019:*

*Art. 12. As Cesportos são compostas por representantes dos seguintes órgãos e entidades:*

*V - unidade de segurança da autoridade portuária;*

*189. A redação desse decreto foi pensada para a situação em que a autoridade portuária é uma entidade federal (autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista), como eram as companhias de docas. Nesses casos, não há qualquer insegurança jurídica na composição da Cesportos.*

*190. Situação diferente ocorre quando a natureza jurídica da autoridade portuária é estadual, como ocorre no caso da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA, conhecida como Portos do Paraná), que é empresa pública estadual.*

*191. Nesse caso, há certo grau de insegurança jurídica na inclusão da guarda portuária como integrante da Cesportos-PR, pois o Decreto 9.861/2019 é autônomo e como versa sobre a organização e o funcionamento da administração federal, a adesão da guarda portuária teria que ser voluntária, da mesma forma que a secretaria estadual de segurança pública.*

*192. A situação da insegurança jurídica piora no caso da Cesportos-ES, pois a autoridade portuária do Porto de Vitória (Vports Autoridade Portuária) é empresa privada, sendo o primeiro caso de privatização de autoridade portuária. Nessa situação, em se tratando de ente particular, a sua adesão na Cesportos teria que ser feita por meio de lei federal, ante o princípio da legalidade ampla.*

*193. Por fim, em relação à gestão de segurança portuária, destaca-se que não existem incentivos, financeiros ou não, para participação de agentes públicos nas comissões da Conportos e da Cesportos.*

*194. Tal fato ganha especial conotação considerando que essa participação ocorre em regime de dedicação parcial de atividades, o que foi observado nas visitas técnicas ao Porto de Paranaguá-PR e de Santos-SP e conforme a própria Nota Corep 9/2025, da Receita Federal (peça 34, p. 17), que, em resposta à equipe de auditoria, afirmou que todos os integrantes das Cesportos pertencentes à autoridade alfandegária atuam nas respectivas comissões em regime de dedicação parcial, em concomitância com suas atividades funcionais primárias.*

*195. Sob a ótica da Teoria dos Dois Fatores de Herzberg, para se motivar equipes dentro de um ecossistema como o de segurança portuária, é indispensável criar incentivos que estimulem a satisfação e colaboração no ambiente de trabalho, que podem ser divididos em dois grupos distintos de fatores: os fatores extrínsecos (higiênicos) e os fatores intrínsecos (motivacionais).*

*196. Embora não sejam propriamente motivacionais, é preciso ter cuidado com os fatores extrínsecos, dentre os quais se incluem o salário e os benefícios financeiros, pois a ausência desses pode, segundo a teoria, destruir a satisfação do trabalho.*

*197. Nesse contexto, o Decreto 9.861/2019 não só deixa de estabelecer tais incentivos, como vai na direção diametralmente oposta, positivando de forma expressa a proibição desses mecanismos de motivação, ao estabelecer laconicamente que:*

*Art. 21. A participação na Conportos, nas Cesportos, nas subcomissões e nos grupos de trabalho temáticos será considerada **prestação de serviço público relevante, não remunerada**. (grifos nossos)*

*198. Essa proibição existe para proteger o requisito do decreto autônomo de não criação de despesas adicionais, o que seria dispensável caso a regulamentação do sistema Conportos-Cesportos fosse feita por lei federal.*

*199. Apesar de bem-intencionada, essa medida se revela maléfica, pois cria ciclo de desestímulo à participação de agentes públicos nas Cesportos, que pode agravar a rotatividade de pessoal existente, em função da dinâmica de movimentações, especialmente na Polícia Federal.*

*200. Com efeito, em um cenário em que não existem mecanismos de gestão de pessoas adequados, a permanência de integrantes da Conportos e das Cesportos, sejam eles da Polícia*

*Federal, da Receita Federal, da Antaq, da Marinha do Brasil ou de outros órgãos, devem-se, sobretudo, ao heroísmo dessas pessoas, que acreditam no propósito dessas comissões.*

*201. Diante de todo o exposto, percebe-se ser inadequada a regulamentação da governança e da gestão da segurança portuária por meio de decreto autônomo. Lei federal sobre esse tema poderia suprimir os vários obstáculos apresentados e tornar a Conportos e as Cesportos mais robustas, além de tratar os vários pontos de interação entre a Polícia Federal e a Receita Federal, abordados anteriormente.*

*202. É de conhecimento notório que a Receita Federal, muito em função das informações sobre a situação financeira dos contribuintes que detém sob o manto do sigilo fiscal, possui excelente sistema de gestão de riscos, com estabelecimento de tipologias e regras de heurísticas, conhecida popularmente como ‘malha fina’.*

*203. Também é de conhecimento notório que a Polícia Federal possui excelente expertise em investigações criminais, que resultam na deflagração de operações e na responsabilização de crimes de soluções complexas.*

*204. Portanto, a realização de ações conjunta entre esses dois órgãos, a ser viabilizada de forma permanente por meio de lei federal sobre a segurança portuária poderia resultar em benefícios à sociedade e na prevenção ao tráfico de drogas na zona portuária, em especial considerando o histórico de sucesso de operações conjuntas desses dois órgãos, a exemplo das apreensões de:*

*204.1. 4 toneladas de cocaína em 2009 no Porto de Paranaguá-PR (PORTOS DO PARANÁ, 2009);*

*204.2. 1,5 toneladas de cocaína em 2023 no Porto de Vitória-ES (MAIA, 2023);*

*204.3. 570 kg de cocaína em 2008 no Porto de Imbituba-SC (EXTRA, 2010);*

*204.4. 550 kg de cocaína em 2024 no Porto de Salvador-BA (G1 BA, 2024);*

*204.5. 155 kg de cocaína em 2021 no Porto de Santos-SP (RECEITA FEDERAL, 2021); e*

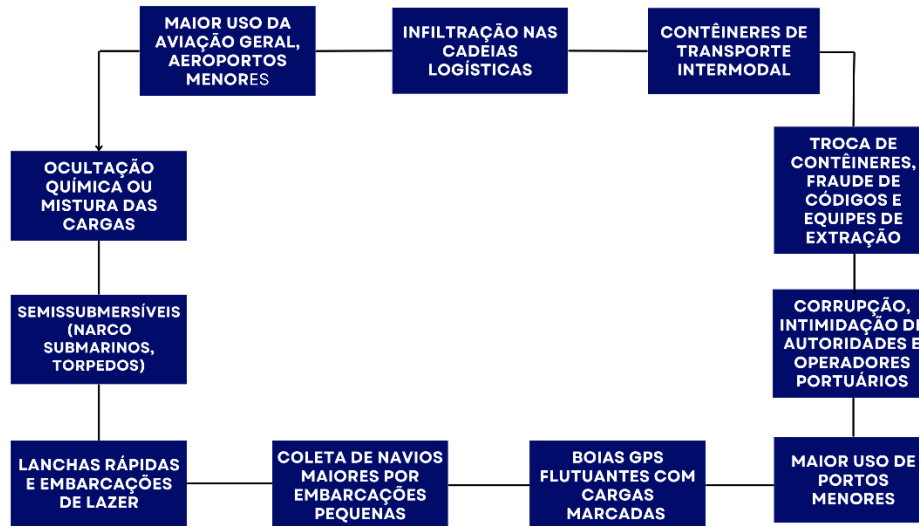
*204.6. 95,83 kg de cocaína em 2022 no Porto de Santos-SP (GUARULHOS HOJE, 2022).*

*205. Diante do exposto, propõem-se o encaminhamento deste relatório de auditoria às comissões de segurança pública do Congresso Nacional, bem como a SENAD/MJSP, a fim de se endereçar essa questão da necessidade de um arcabouço legal para robustecer a governança de segurança portuária.*

#### ***V. O mundo mudou: MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS NO MODAL DO TRÁFICO E NOS MÉTODOS DE OCULTAÇÃO***

*206. Os dados do MAOC (N) indicam uma mudança relevante nas rotas e métodos empregados no tráfico transnacional de cocaína por via marítima. Nos últimos anos, especialmente em 2023 e 2024, houve um aumento expressivo nas apreensões realizadas em alto-mar, superando 70 toneladas por ano. Em contrapartida, as apreensões em portos brasileiros, conforme registros da PF, têm apresentado tendência de queda, sugerindo possível migração das operações criminosas.*

## MÉTODOS DO TRÁFICO



**Figura 31** - Métodos e modais de tráfico internacional de drogas

Fonte: European Drug Report 2025 (EUDA, 2025).

207. Essa mudança no padrão de apreensão indica a adaptação de rotas e de métodos logísticos do narcotráfico, priorizando o uso de embarcações de pequeno e médio porte, como veleiros (54% das apreensões em alto-mar) e barcos de pesca (19,5%), que apresentam maior mobilidade em águas internacionais, dificultando as ações de fiscalização e indicando uma tentativa deliberada de evitar áreas portuárias que, em regra, têm melhores sistemas de controle.

208. O recente aumento das capturas em alto-mar pode ser atribuído à eficácia crescente da cooperação internacional, com atuação coordenada entre agências europeias e latino-americanas, como no caso do MAOC(N), que tem ampliado sua presença e capacidade de interceptação no Oceano Atlântico. Entretanto, a tendência observada pode refletir uma fragilidade operacional ou limitação da capacidade de apreensão em portos, dado o alto volume de contêineres e cargas que transitam diariamente por essas instalações.

**Figura 32** - Semissubmersível com cocaína apreendido pela marinha portuguesa e MAOC(N)- (figura no original).

Fonte: Saiz e Fernández / InsightCrime (2025).

209. Destaca-se, nesse sentido, a primeira apreensão mundial, de um **narcoss submarino não tripulado**, com capacidade para transportar 1,5 tonelada de cocaína, pela marinha colombiana, conforme a figura abaixo.

**Figura 33** - Narcoss submarino não tripulado apreendido pela marinha colombiana (figura no original).

Fonte: AFP apud Deutsche Welle (2025).

210. Portanto, essa mudança de cenário exige atenção por parte das autoridades brasileiras e europeias quanto à necessidade de fortalecer simultaneamente os mecanismos de controle portuário, a exemplo do **impedimento de embarcações transitarem na zona navegável brasileira quando não tenham emitido sinal de AIS nos últimos seis meses**, bem como das operações de inteligência em rotas marítimas, visando antecipar movimentos do tráfico transnacional de drogas.

211. Importa notar que, nos últimos anos, as facções modernizaram os métodos de ocultação da cocaína. Além dos métodos tradicionais de camuflagem, em que a droga é escondida em pacotes, objetos ou compartimentos ocultos, ou mesmo dissolvida e encharcada em materiais industriais, a exemplo de tecidos, papelão e **shampoo**, tem-se notado a progressão para ocultação em produtos naturais, como temperos e polpas de frutas, ou mesmo a camuflagem química.

212. Para detecção desses novos métodos de ocultação, são necessários exames cada vez

*mais sofisticados por parte das polícias científicas, exigindo contínua capacitação e relacionamento institucional junto a forças de segurança pública internacionais.*

*213. Todos esses elementos reforçam a importância de investimentos em tecnologia, integração de bases de dados e estratégias conjuntas entre os diferentes elos da fiscalização – terrestre, marítima e aduaneira.*

## **VI. CONCLUSÃO**

*214. O Brasil é um dos maiores exportadores de cocaína do mundo, sendo uma das principais rotas internacionais do tráfico transnacional de drogas para a Europa. Segundo dados recentes, cerca de 40% de toda a cocaína apreendida no país (o equivalente a 155 toneladas) ocorreu em áreas portuárias, o que motivou a realização da presente auditoria para avaliar mecanismos de prevenção e de repressão do tráfico internacional de drogas nos portos brasileiros.*

*215. Análises de apreensões de drogas provenientes de portos brasileiros e interceptadas na Europa revelaram a dimensão do desafio que as autoridades brasileiras enfrentam para combater os ilícitos ainda em território nacional.*

*216. A equipe de auditoria constatou prejuízos nas investigações criminais de tráfico de drogas em zonas portuárias em virtude de falhas na atuação coordenada da Receita Federal (RFB) e da Polícia Federal (PF). Essas falhas prejudicam a preservação do local do crime, ocasionam a quebra da cadeia de custódia e, como consequência, perpetuam uma atuação centrada exclusivamente na apreensão de drogas — estratégia que não apresenta resultados eficazes e permite a manutenção da estrutura organizacional delitiva em plena atividade.*

*217. A investigação criminal é importante, pois possibilita identificar todos os autores do esquema criminoso, desde os varejistas de drogas até os financiadores, bem como promover a descapitalização, por meio do confisco dos bens adquiridos ilegalmente. Como consequência, essa abordagem aumenta o risco e reduz o retorno financeiro da atividade criminosa, tornando o tráfico uma prática comercial menos atrativa.*

*218. Apenas o Porto de Vitória conta com sistema de informação (VTMIS) sofisticado para monitoramento e detecção de embarcações clandestinas. Este sistema é importante não só para a segurança da navegação, mas também para a segurança do Estado.*

*219. Outro ponto observado foi a fragilidade do modelo de governança da segurança portuária, que, por sua regulamentação por meio de decreto autônomo, dificulta ainda mais o combate ao tráfico.*

*220. Por fim, cumpre destacar que o crime organizado está evoluindo na utilização de novos modais de exportação de cocaína, que exploram meios de transporte que não envolvem portos. Isso ressalta a necessidade de organizações de segurança pública investirem mais em inteligência para acompanhar a modificação do **modus operandi** dos criminosos e agir com mais eficácia.*

*221. Diante das constatações, a equipe de auditoria propôs uma determinação e duas recomendações, além de encaminhamento deste relatório, conforme capítulo seguinte.*

*222. Com a implementação das deliberações propostas, a equipe de auditoria espera que haja melhoria na atuação coordenada da RFB e da PF nas ações contra o tráfico transnacional de drogas nos portos, fortalecendo controles aduaneiros e investigativos capazes de reduzir o ilícito no país. Além disso, há expectativa de que haja formulação de políticas públicas e de leis mais eficazes no combate ao crime organizado, bem como a expansão do uso de tecnologias de monitoramento, como o VTMIS, para reforçar a segurança portuária.*

## **VII. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

*223. Ante o exposto, submetem-se os autos a consideração superior, propondo:*

*223.1. **determinar**, com fulcro no art. 4º, II, da Resolução-TCU 315/2020, à Polícia Federal e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, sob coordenação dessa última, que, **no prazo de 180 dias**, elaborem **portaria conjunta, ou instrumento similar**, com o objetivo de disciplinar diretrizes e acordos de nível de serviço para garantir o cumprimento dos art. 6º, I, e 158-A, § 2º, do Código Processual Penal (CPP), devendo essa portaria atender aos seguintes requisitos, sem prejuízo*

*de incluir outros elementos ou outros modais que julgarem convenientes:*

*223.1.1. prever a obrigatoriedade, por parte da Receita Federal ou das instalações portuárias, de comunicação tempestiva de indícios de crime à autoridade policial, ante o princípio da busca pela verdade material e o disposto no art. 5º, §3º, do CPP;*

*223.1.2. estabelecer, para essa comunicação, informações necessárias, prevendo a obrigatoriedade, quando houver indícios de crime, de elaboração de artefato por parte de servidores públicos da Receita Federal, assim como a obrigatoriedade de aceitação dessa comunicação por parte de servidores públicos da Polícia Federal;*

*223.1.3. estabelecer acordo de nível de serviço, com limite máximo em dias ou horas, para que essa comunicação seja feita pela Receita Federal ou pelas instalações portuárias, a contar do momento em que é percebida a existência de drogas no recinto alfandegário;*

*223.1.4. estabelecer acordo de nível de serviço, com limite máximo em dias ou horas, para a chegada de servidor público da Polícia Federal no local do crime, nos termos do art. 6º, I, do CPP, a contar do recebimento da comunicação de indícios de crime feita pela Receita Federal ou pelas instalações portuárias;*

*223.1.5. estabelecer expressamente que a preservação do estado de conservação das coisas no local do crime é de responsabilidade do servidor público da Receita Federal responsável no local pela repressão de ilícitos tributários, até o momento de chegada da autoridade policial, ante o disposto no art. 158-A, § 2º, do CPP;*

*223.1.6. estabelecer expressamente que, no momento da chegada da autoridade policial, a responsabilidade descrita no item anterior passa a ser dessa autoridade, ante o disposto no art. 6º, I, do CPP;*

*223.1.7. estabelecer diretrizes e procedimentos operacionais padrões, de cumprimento obrigatório por servidores públicos da Polícia Federal e da Receita Federal, para a preservação da cadeia de custódia na prevenção e repressão do tráfico de drogas na zona portuária, de acordo com as etapas e diretrizes estabelecidas nos arts. 158-A a 158-F do CPP;*

*223.1.8. privilegiar os fluxos de trabalho atuais da Polícia Federal e da Receita Federal, em nome do princípio da eficiência, atendendo também aos requisitos de segurança funcional e de garantia para os fiscalizados, por meio da captação de imagens e sons das operações realizadas, de modo a permitir também a integridade do processo de produção de provas, nos termos dos arts. 158-A e 158-B do CPP;*

*223.1.9. balancear a busca pela verdade material nas autorias de crimes de tráfico de drogas com a agilidade e eficiência do controle aduaneiro, levando em consideração o volume massivo de cargas fiscalizadas na zona portuária e a baixa taxa de casos positivos de contaminação de drogas em relação ao universo inspecionado, de modo a contemplar os bens jurídicos tutelados, ante o princípio da concordância prática (harmonização);*

*223.2. **recomendar**, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que realize treinamentos e ações de capacitação dos servidores públicos envolvidos nas ações de repressão de ilícitos tributários e nos recintos alfandegários em procedimentos operacionais para preservação da cadeia de custódia, dos vestígios e do estado de conservação das coisas no local do crime, podendo, para isso, estabelecer acordos de cooperação com outros órgãos públicos, tomando como parâmetro o art. 158-A, § 2º, do Código Processual Penal;*

*223.3. **recomendar**, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério dos Portos e Aeroportos que considere, em suas análises de priorização de investimentos, critérios relacionados à segurança pública, especialmente a incidência de apreensões de drogas, de forma a alinhar os investimentos em sistemas de monitoramento do tráfego aquaviário (como o VTMISS, VTS ou LPS) também com os esforços de enfrentamento às atividades ilícitas que comprometem a segurança do Estado e a integridade do comércio exterior;*

*223.4. dar **ciência**, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, à Polícia*

*Federal (PF) sobre a seguinte falha/impropriedade identificada, para que sejam adotadas providências internas que visem a evitar novas ocorrências semelhantes:*

*223.4.1. consta no organograma da Polícia Federal a Conportos como estrutura organizacional abaixo da Diretoria de Polícia Administrativa (DPA), em afronta ao art. 2º do Decreto 9.861/2019, que estabelece que a Conportos é um órgão colegiado deliberativo vinculado ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;*

*223.5. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar em ata desta sessão comunicação do Relator ao colegiado no sentido de **monitorar** a implementação da recomendação supra à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, por ocasião da avaliação do cumprimento da determinação contida supra; e*

*223.6. **encaminhar** este relatório de auditoria à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Segurança Pública (CSP) do Senado Federal e à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).”*

É o Relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.248/2026-GABPRES

Processo: 005.929/2025-3

Órgão/entidade: SF - Comissão de Segurança Pública - CSP

Destinatário: COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 16/06/2026

*(Assinado eletronicamente)*

**WALDIR BEZERRA MIRANDA**

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.