



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO  
GERÊNCIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMA Nº 016/2014/Geori/Ciset-MD**

PROGRAMA	: 2058 - Política Nacional de Defesa
OBJETIVO	: 0520 - Fortalecer o Programa Calha Norte de modo a contribuir para o desenvolvimento e a manutenção da soberania e integridade territorial na região amazônica
UNIDADE RESPONSÁVEL	: Secretaria Geral (SG)
UNIDADE GESTORA-EXECUTORA	: Departamento do Programa Calha Norte (DPCN)
GESTÃO	: 00001 – Tesouro Nacional
PROCESSO Nº	: 60100.000056/2013-91

1. Trata-se do resultado do acompanhamento realizado no âmbito desta Gerência de Orientação e Avaliação (Geori/Ciset-MD), em cumprimento ao disposto nos incisos I e II do art. 10 do Anexo VIII da Portaria Normativa/MD nº 142, de 25.01.2008, com a finalidade de avaliar o Programa Política Nacional de Defesa, no Objetivo 0520 - Fortalecer o Programa Calha Norte, de modo a contribuir para o desenvolvimento e a manutenção da soberania e integridade territorial na região amazônica.

**II- DAS FONTES DE PESQUISAS**

2. Nossos exames levaram em consideração os elementos colhidos, mediante consultas aos gestores do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN), às bases de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), bem assim os resultados dos trabalhos promovidos no âmbito da Gerência de Acompanhamento Orçamentário e Financeiro (Geafo) e da Gerência de Auditoria (Geaud), ambas desta Secretaria, atinentes aos atos de gestão de responsabilidade dos dirigentes do Programa Calha Norte (PCN), exercício de 2013.

**III – DA SUPERVISÃO MINISTERIAL**

3. Nos termos do Decreto nº 7.974, de 1º.04.2013, que aprovou a atual estrutura regimental do Ministério da Defesa, o Programa Calha Norte encontra-se diretamente vinculado ao Departamento do Programa Calha Norte, da Secretaria-Geral, que detém a competência de promover o planejamento, a coordenação, a execução das atividades, a programação orçamentária e financeira, assim como todo e qualquer ato de gestão relacionado com o PCN, incluídos os recursos recebidos por descentralização.

#### **IV – DA UNIDADE GESTORA EXECUTORA**

4. O Programa Calha Norte, desde a criação do Ministério da Defesa, ocorrida com a edição da Lei Complementar nº 97, de 09.06.1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25.08.2010, encontrava-se sob a supervisão da Secretaria de Coordenação e Organização Institucional (Seori/MD) e tinha seus atos de gestão sob a responsabilidade direta do Departamento de Administração Interna (Deadi/MD), então registrados na Unidade Gestora (UG - 110404).

5. Como forma de contribuir para o processo de consolidação dos mecanismos de acompanhamento dos convênios, foi autorizada, por meio da Portaria nº 3.485/MD, de 10.11.2011 (DOU de 14.11.2011), a criação de Unidade Gestora, vinculada à Coordenação-Geral do Programa Calha Norte, então da estrutura organizacional do Departamento de Administração Interna. Em consequência, a partir de 1º.01.2012, surgiu a Unidade Gestora: 110594 - Coordenação-Geral do Programa Calha Norte, tendo por finalidade registrar os atos e fatos decorrentes da gestão orçamentária e financeira dos recursos alocados ao Programa Calha Norte, a qual recebeu os saldos registrados na UG 110404, relativamente aos convênios e outros atos de gestão a cargo do citado Programa.

6. A partir de 1º.04.2013, o Departamento do Programa Calha Norte, criado com a edição do Decreto nº 7.974 supracitado, assumiu as funções de planejamento, coordenação e execução das atividades atinentes à gestão do PCN, incluída a celebração de convênios com Estados e Municípios para fins de suporte às concessões voluntárias dos recursos, atrelados às dotações previstas no orçamento da União, por conta do referido Programa, o acompanhamento da execução física e financeira dos projetos conveniados, a articulação com Estados, Municípios, Forças Armadas e outros órgãos públicos para o trato de assuntos correlatos.

7. Para tanto, de modo a permitir o planejamento, a coordenação e a execução das atividades relacionadas à programação orçamentária e financeira do Programa Calha Norte, de que trata o art. 26 do Anexo I do Decreto nº 7.974, de 1º.04.2013, por intermédio da Portaria Normativa nº 3.425/MD, de 16.12.2013, foi delegado ao Diretor do Departamento do Programa Calha Norte poderes para assinatura de termos de contrato, aditivo, de rescisão e demais instrumentos congêneres; ratificação de termos de dispensa e de inexigibilidade de licitação e aplicação de sanções administrativas decorrentes do descumprimento de obrigações legais e contratuais afetas ao Departamento, respeitados o devido processo legal e o contraditório.

#### **V - DOS OBJETIVOS DO PROGRAMA**

8. O Programa Calha Norte foi criado em 1985, então com a denominação de Projeto Calha Norte, tendo por finalidade a promoção, a ocupação e o desenvolvimento ordenado e sustentável da Região Amazônica abrangida pelo Programa.

9. Em sua concepção original o Projeto Calha Norte tinha como ênfase a ocupação militar de uma faixa de 14% do território nacional, situada ao Norte da Calha do Rio Solimões e do Rio Amazonas. Atualmente, a abrangência do PCN é de 194 (cento e noventa e quatro) municípios, com 95 (noventa e cinco) situados ao longo dos 10.938 km da faixa de fronteira, em seis estados da federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima), correspondendo a 32% do Território Nacional, onde habitam cerca de oito milhões de pessoas, incluindo 46% da população indígena do Brasil.

10. Devido ao esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação de ilícitos transfronteiriços e ambientais, emergiram as necessidades de vigilância das fronteiras e de proteção à população da região diante dos fenômenos sociais. Em face disso, o Programa tem seus esforços voltados a aumentar a presença do poder público na região, no intuito de contribuir com a defesa nacional, bem assim proporcionar assistência à população local e fixar o homem ao local, respeitando-se as peculiaridades e características regionais, as diferenças culturais e o meio

ambiente.

11. Nesse propósito, o PCN tem buscado cumprir seus objetivos por meio de ações diversas, citando-se a realização de obras de rodovias, portos, escolas, centro de convivências, hospitais, redes de energia elétrica, além da construção e manutenção das instalações militares que reforçam a segurança nas fronteiras e o combate ao narcotráfico. Para tanto, atua em duas vertentes distintas, uma de natureza militar e outra civil, de cunho social.

12. A vertente militar tem como foco principal implantar e ampliar unidades militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, visando à manutenção da soberania e da integridade territorial, mediante a descentralização de recursos para os Comandos das Forças, para fins de atendimento às ações vinculadas ao Programa. A vertente civil, por sua vez, volta-se ao atendimento de projetos de infraestrutura básica complementar, além da aquisição de equipamentos, como forma de proporcionar melhoria da qualidade de vida da população e a fixação do homem na região, bem como integrar as comunidades isoladas.

13. Os recursos destinados ao atendimento da vertente civil são consignados no orçamento da União, por força de emendas parlamentares, e descentralizados pelo PCN, ao amparo de convênios celebrados com governos estaduais e municipais, inseridos em sua área de atuação, em regra, contendo cláusulas condicionando a liberação do recurso comprometido pela concedente ao saneamento de pendências relacionadas com aprovação de projetos e de natureza documental.

14. As Diretrizes Estratégicas para o Departamento do Programa Calha Norte, atualmente, encontram-se disciplinadas pela Portaria Normativa nº 3.353/MD, de 05.12.2013, em cujo item 2.1 do Capítulo II, indica como objetivo principal do Programa, o aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação, contribuindo para a Defesa Nacional, mediante a promoção de assistência às populações locais e no processo de fixação do homem na região.

15. Dentre as inovações contempladas na Portaria Normativa nº 3.353/MD, supracitada, cite-se as orientações descritas no item 4.9, alínea "a", no tocante à formalização de convênio com entes da Federação abrangidos na área do PCN, que apresentam restrições no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados (Cadin) e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), desde que destinados à execução de ações sociais ou ações em faixa de fronteira, desde que atendidas as condições previstas na legislação aplicável, e recebido aprovação em parecer técnico por parte das áreas técnicas competentes da concedente.

16. As transferências voluntárias do programa encontram-se limitadas a R\$ 5.000.000,00, por convênio, devendo a liberação, após a aprovação do projeto básico e da apresentação ocorrer em parcelas, da seguinte forma:

- até R\$ 750.000,00 em parcela única;
- acima de R\$ 750.000,00 até R\$ 2.000.000,00 em duas parcelas; e
- acima de R\$ 2.000.000,00 até o limite de R\$ 5.000.000,00 em três parcelas.

17. Excepcionalmente, o Programa Calha Norte, mediante consulta prévia, poderá avaliar a possibilidade de promover transferências voluntárias, com valores superiores a R\$ 5.000.000,00, para custeio de objetos que atendam às condições estabelecidas naquela Diretriz Ministerial, desde que se trate de projetos a serem implantados nas Capitais dos Estados abrangidos na área de atuação do Programa, devendo as transferências ocorrer mediante "Contrato de Repasse", por intermédio da Caixa Econômica Federal.

## VI - DO CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO

18. De antemão, e para fins de melhor compreensão do assunto, cumpre registrar que pela Lei nº 12.593, de 18.01.2012, foi instituído o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, o qual reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental, por meio de programas temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado, conceituados a seguir, conforme o contido no art. 5º do citado diploma legal:

I - Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e,

II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

19. Em conformidade com o contido no art. 6º, parágrafo 1º, da Lei nº 12.593, de 18.01.2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.866, de 19.12.2012, apenas os programas temáticos contam com objetivos, indicando o que deve ser feito, e refletem as situações a serem alteradas pela implantação de um conjunto de iniciativas, tendo os seguintes atributos:

I - Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do objetivo;

II - Meta: medida do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

III - Iniciativa: atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.

20. Além dos objetivos, o programa temático é composto pelos indicadores, valores globais e de referência, assim definidos nos parágrafos 2º a 4º do art. 6º da Lei nº 12.593, de 18.01.2012:

§ 2º O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.

§ 3º O Valor Global é uma estimativa dos recursos orçamentários, necessários à consecução dos Objetivos, segregadas as esferas Fiscal e da Seguridade da esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas, e dos recursos de outras fontes.

§ 4º O Valor de Referência é um parâmetro financeiro, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais, que permitirá identificar, no PPA 2012-2015, empreendimento, quando seu custo total superar aquele valor.

21. Segundo a linha do PPA 2012-2015, as ações relativas ao Programa Calha Norte integram o Programa Temático 2058 - Política Nacional de Defesa que, nos termos do art. 5º da Lei nº 12.593, de 18.01.2012, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade, estando nele inserido o Objetivo 0520 - Fortalecer o Programa Calha Norte.

22. A Lei nº 12.798, de 04.04.2013 (LOA/2013), para o Objetivo 0520, contemplou dotação orçamentária no valor de RS 779.710.310,00, abrangendo 3 (três) iniciativas e 3 (três) ações, indicadas no quadro a seguir, compreendendo a vertente civil e militar:

PROGRAMA	OBJETIVO	INICIATIVA	AÇÃO	VERTENTE
Programa: 2058 Política Nacional de Defesa	0520 - Fortalecer o Programa Calha Norte de modo a contribuir para o desenvolvimento e a manutenção da soberania e integridade territorial na região amazônica.	01ZA - Logística operacional para apoio as atividades do Calha Norte	20X6 - Desenvolvimento Sustentável da Região do Calha Norte	Militar
		01ZC - Implantação e melhoria da infraestrutura básica nos municípios atendidos pelo Calha Norte	1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	Civil
		01Z4 - Adequação da infraestrutura de unidades militares e dos pelotões especiais de fronteira na região do Calha Norte	2452 - Adequação da Infraestrutura dos Pelotões Especiais de Fronteira da Região do Calha Norte	Militar

23. Ocorre que a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP), quando da elaboração do Manual Técnico Orçamentário para o exercício de 2013 (MTO 2013), instituiu o Plano Orçamentário (PO), atributo que possibilita a identificação orçamentária parcial ou total de uma ação, de caráter gerencial (ou seja, não constante na LOA), no intuito de permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução sejam realizados a partir de dados mais específicos ao que anteriormente se apresentavam no subtítulo (localizador de gasto) da ação.

24. Por força da nova classificação definida pela SOF/MP, bem assim com a publicação da Portaria Normativa nº 3.353/MD, de 05.12.2013, as Ações 20S8, 20SX, 2439 e 2441 foram convertidas em Planos Orçamentários, aglutinados na Ação 20X6 - Desenvolvimento Sustentável da Região do Calha Norte, conforme a seguir:

AÇÃO	PLANO ORÇAMENTARIO (PO)
20S8 - Adequação de Embarcações para Controle, Segurança da Navegação Fluvial e Infraestrutura na Região do Calha Norte	0001 - Adequação de Embarcações para Controle, Segurança da Navegação Fluvial e Infraestrutura na Região do Calha Norte
20SX - Infraestrutura de Unidades Militares na Região do Calha Norte	0002 - Infraestrutura de Unidades Militares na Região do Calha Norte
2439 - Logística Operacional para Apoio às Atividades do Calha Norte	0003 - Logística Operacional para Apoio às Atividades do Calha Norte
2441 - Manutenção de Aeródromos na Região do Calha Norte	0004 - Manutenção de Aeródromos na Região do Calha Norte

25. Com a publicação do Decreto nº 8.152, de 12.12.2013, a Ação 1211 (Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte) foi incluída no rol das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a serem executadas por meio de transferência obrigatória de recursos financeiros para a realização pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de que trata o art. 1º da Lei nº 11.578, de 26.11.2007.

26. O Programa 2058, composto de 13 (treze) ações orçamentárias, de acordo com os dados contidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), conta com os indicadores de desempenho denominados: Adequação da Força Aérea, Adequação da Força

Naval, Adequação da Força Terrestre, Índice de Acidentes Aeronáuticos, Monitoramento do Espaço Aéreo e Taxa de Acidentes Náuticos, cuja aferição de resultados depende da avaliação do conjunto das ações orçamentárias a ele incorporadas, incluídas as 1211, 2452 e 20X6, vinculadas ao PCN, de que trata o presente relatório, apurados de forma automática pelo mencionado sistema corporativo.

27. Registre-se, ainda, que as ações orçamentárias vinculadas ao Programa Temático 2058 contam com indicadores de eficácia e eficiência, a saber, cujos resultados, relativamente às Ações 1211, 2452 e 20X6, atreladas ao Programa Calha Norte, abordaremos em tópico específico do presente relatório.

INDICADOR	DESCRIÇÃO	FÓRMULA DE APURAÇÃO (VALOR EM R\$1,00)
Eficiência em relação à meta na LOA (EFLOA)	O indicador permite verificar se a meta física prevista na LOA foi alcançada com os recursos da dotação atual (LOA + Créditos)	$\frac{\text{Valor da Dotação Atual} / \text{Meta Física na LOA}}{\text{Valor Liquidado} / \text{Meta Física Realizada}} \times 100$
Eficiência em relação à meta física, após a reprogramação financeira (EFREP)	O indicador permite verificar se a meta física reprogramada foi alcançada com os recursos da reprogramação financeira.	$\frac{\text{Valor da Reprogramação Financeira} / \text{Meta Física Reprogramada}}{\text{Valor Liquidado} / \text{Meta Física Realizada}} \times 100$
Eficácia em relação à meta física prevista na LOA (ECLOA)	O indicador permite verificar se a meta física prevista na LOA foi alcançada	$\frac{\text{Meta Física Realizada}}{\text{Meta Física na LOA}} \times 100$
Eficácia em relação à meta física, após a reprogramação financeira (ECREP)	O indicador permite verificar se a meta física reprogramada aproximou-se da realidade (*)	$\frac{\text{Meta Física Realizada}}{\text{Meta Física Reprogramada}} \times 100$
(*) o indicador permite avaliar se o gestor, ao reprogramar a meta física, aproximou-se da realidade, considerando os possíveis ajustes: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) emenda parlamentar, uma vez que o Congresso Nacional altera a LOA em termos financeiros, mas não as metas físicas;</li> <li>b) alterações orçamentárias porventura ocorridas; e</li> <li>c) revisão do planejamento físico.</li> </ul>		

Fonte SOF

## VII - DAS FERRAMENTAS DE ACOMPANHAMENTO

28. No uso de suas atribuições regimentais, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a Portaria MP nº 103, de 19.10.2012 (DOU de 22.10.2012), instituindo o sistema de acompanhamento da execução orçamentária que engloba o registro físico-financeiro das ações constantes na programação das leis orçamentárias anuais, a ser realizado pelas Unidades Orçamentárias, em nível de subtítulo, relativamente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

29. Nos termos do art. 2º da citada portaria, o acompanhamento da execução orçamentária será realizado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal e expresso por meio dos indicadores apresentados nos relatórios gerenciais do módulo de acompanhamento orçamentário gerados pelo mencionado sistema corporativo, além das

informações prestadas por órgãos ou unidades setoriais de orçamento competentes.

## VIII- DAS AVALIAÇÕES E RESULTADOS OBTIDOS

30. Nos tópicos subsequentes, passamos a apresentar o comportamento da execução das ações vinculadas ao mencionado Objetivo, sua respectiva descrição, meta física e execução financeira, bem como o recurso previsto, nos termos da Lei Orçamentária Anual (LOA/2013), aplicado no exercício, acompanhado da manifestação desta Gerência de Orientação e Avaliação acerca dos resultados obtidos.

### Ação 1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte

- **Descrição:** Realizar de obras de infraestrutura básica nas localidades da região da Calha Norte para atender os seguintes objetos: 1) Implantação de iluminação de campos de futebol, praças públicas, redes elétrica urbana e rural de baixa tensão; 2) Construção, ampliação ou reforma de creches, praça públicas, casas ou centros de convivência do idoso, centros comunitários, hospitais, centros e postos de saúde; 3) Urbanização de áreas públicas, pavimentação com drenagem e/ou terraplanagem e/ou construção de calçadas com meio-fio e sarjetas e pontes de pequeno porte; 4) Implantação ou ampliação de sistema de saneamento básico, de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto, de preservação de nascentes, de mananciais e cursos d'água, de drenagem urbana e de aterros sanitários; 5) Construção, ampliação ou reforma de vestiários e cobertura de arquibancadas para campo de futebol, de quadras poliesportivas, de estádios de futebol de pequeno porte, de piscinas e de pistas de atletismo; 6) Construção, ampliação ou reforma de galpões em alvenaria, mercados, feiras cobertas, centros de beneficiamento e armazéns de carga; 7) Construção, ampliação ou reforma de centros de inclusão digital, bibliotecas públicas, casas de cultura, escolas de música, escolas de ensino e centros profissionalizantes; 8) Construção, ampliação ou reforma de pequenos aeródromos e/ou pistas de pouso, portos e/ou terminais hidroviários e terminais de passageiros e de cargas; 9) Aquisição de equipamentos, viaturas e acessórios, tais como ônibus, tratores, máquinas agrícolas, equipamentos agrícolas e/ou acessórios, vans, veículos tipo micro-ônibus, veículos utilitários do tipo pick-up e máquinas de fabricação de tijolos e/ou bloquetes; 10) Construção, ampliação e reformas de sedes de quartéis, de cadeias públicas, de delegacias de polícia, de núcleos de custódia e de centros de ressocialização e profissionalização do preso.

31. No exercício de 2013, a Ação 1211 contou com 56 (cinquenta e seis) localizadores. Nesse contexto, a Lei nº 12.798, de 04.04.2013, relativa ao orçamento do exercício de 2013, com base em indicação por emendas parlamentares, consignou para a referida ação o valor de R\$ 707.710.310,00, cujo comportamento das realizações, a partir dos dados contidos no Siop, assim se apresenta:

Avaliação da execução Física e Financeira (Fonte Siop)					
Previstas (LOA + Crédito)		Realizadas			
Física	Financeira	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: projeto concluído		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: unidade					
1.492	707.710.310,00	13	0,87	3.380.000,00	0,48

32. No bojo da Ação 1211, em sua vertente civil, no exercício de 2013 foram

celebrados 461 (quatrocentos e sessenta e um) convênios com municípios localizados nas seguintes unidades da federação, consoante “Relatório de Convênios Publicados com Objeto”, apenso às fls. 140 e 163 dos presentes autos, abrangendo recurso da ordem de R\$ 312.080.644,40, equivalente a 44,09%, em comparação ao valor consignado na LOA/2013 para a mencionada ação, todos contendo cláusulas condicionando a liberação do recurso comprometido à conta do orçamento da União, ao saneamento de restrições documentais:

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	QTDE DE CONVÊNIOS	VALOR EMPENHADO (R\$)
ACRE	67	44.582.000,00
AMAZONAS	65	52.907.000,00
AMAPÁ	60	60.523.240,00
PARÁ	0	0,00
RONDÔNIA	222	86.083.122,00
RORAIMA	47	67.985.282,00
<b>TOTAL</b>	<b>461</b>	<b>312.080.644,40</b>

33. Dos 461 (quatrocentos e sessenta e um) convênios indicados no quadro anterior, somente 13 (treze) foram contemplados com liberação de recursos no decorrer do exercício de 2013, totalizando R\$ 3.380.000,00, equivalente a 0,48% em comparação ao montante empenhado à conta da dotação orçamentária aprovada para a Ação 1211, o que indica baixo índice de realização financeira no exercício, tendo o saldo de R\$ 308.700.644,40 sido inscrito à conta de restos a pagar não processados.

34. Em conformidade com o contido no Plano de Ação Calha Norte (Exercício 2013), apresentado pela administração do Programa, mediante o Memorando nº 022/DEPCN/SG-MD, de 29.01.2014, campo “Síntese dos comentários gerais da Ação (fl. 133)”, *“O DEPCN-MD não recebeu recurso financeiro para desembolso de convênios de 2013, os 13 convênios que tiveram recursos liberados foram em virtude de sobra de recursos afetos a restos a pagar.”*

35. De acordo com dados extraídos do Siafi, até 30.01.2014, além do valor de R\$ 3.380.000,00, realizado a título de despesas próprias da Ação 1211, foram liquidadas despesas relativas a exercícios anteriores no montante de R\$ 159.203.952,99.

36. A Coordenação Geral do Programa Calha Norte registrou no campo “Análise” do Relatório de Acompanhamento da Execução, disponível no Siop, que *“[...] As metas associadas ao crédito do corrente ano iniciam-se a partir do 2º semestre com a celebração dos convênios junto aos Estados e Municípios da Região Norte. Executados 13 desembolsos financeiros. Assim, de JUN a DEZ os empenhos foram realizados em decorrência das 15 liberações pela Secretaria de Relações Internacionais/PR – SRI. Conforme os créditos/limites recebidos houve uma reprogramação nas metas físicas, atingindo assim o percentual de 99,8% dos créditos recebidos”*.

37. No citado Plano de Ação Calha Norte (Exercício 2013), a administração do DPCN informa que *“[...] Considerando que mais de 60% dos convênios foram celebrados no último trimestre do ano, e que por força da Portaria Interministerial nº 507, de 2011, foi facultado ao convenente apresentar o projeto básico ou o termo de referência após a celebração do convênio”, contendo cláusula suspensiva, “[...] a análise desse instrumento ficou prejudicada, tendo em vista o pequeno número de projeto apresentado pelo convenente em tempo hábil para análise e desembolso de financeiro, em 2013.”*, o que justifica a baixa realização, tanto de meta física como de execução financeira.



### Ação 20X6 - Desenvolvimento Sustentável da Região do Calha Norte

- **Descrição:** Adequação e manutenção, por meio de aquisição, construção, ampliação e reforma das unidades militares, pistas de pouso e instalações que compõem os aeródromos da Região, das rodovias, estradas vicinais das unidades militares, as embarcações, bem como o suporte logístico a ser prestado pelo Programa Calha Norte, os meios aéreos, terrestres e fluviais, necessários para as atividades do Programa, as despesas com viagens e locomoção entre outras demandas administrativas julgadas necessárias à gestão do Programa, bem como apoiar em caráter emergencial as unidades militares da região, em proveito do desenvolvimento e da soberania da área de atuação do PCN.

Avaliação da execução Física e Financeira (Fonte SIOP)					
Previstas (LOA - Crédito)		Realizadas			
Física	Financeira	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: iniciativa apoiada		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: unidade					
183	59.234.520,00	161	87,98	15.884.651,00	26,82

38. Conforme antes informado, em razão da nova classificação definida pela SOF/MP, as Ações 20S8, 20SX, 2439 e 2441 foram convertidas em Planos Orçamentários (PO), todos aglutinados na Ação 20X6 - Desenvolvimento Sustentável da Região do Calha Norte.

39. Em consonância com os dados contidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, a execução física e financeira dos planos orçamentários assim se apresenta:

#### Plano Orçamentário 0001 - Adequação de Embarcações para Controle, Segurança da Navegação Fluvial e Infraestrutura na Região do Calha Norte

Avaliação da execução Física e Financeira (Fonte SIOP)					
Previstas (LOA - Crédito)		Realizadas			
Física	Financeira	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: embarcação adequada		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: unidade					
49	10.297.489,00	37	75,51	2.073.666,00	20,14

40. Considerando os dados registrados na base do Siop, a partir dos parâmetros fixados na LOA/2013, a meta física e a execução financeira portaram-se, respectivamente, nos índices de 75,51% e 20,14%, denotando, portanto, um bom nível de execução física, em que pese a baixa execução financeira.

41. De acordo, contudo, com os dados contidos no mencionado sistema corporativo, o volume de recurso empenhado foi da ordem de R\$ 8.496.622,00. Assim, considerando que o valor liquidado atingiu a quantia de R\$ 2.073.666,00, podemos concluir que foi transferida para a conta de restos a pagar não processados a importância de R\$ 6.422.956,00. Dessa forma, salvo eventual anulação, no exercício em curso, de crédito empenhado, o percentual de realização financeira atinge o índice de 62,37%, portanto, aproximando-se ao resultado da meta física.

## Plano Orçamentário 0002 - Infraestrutura de Unidades Militares na Região da Calha Norte.

Avaliação da execução Física e Financeira (Fonte Siop)					
Previstas (LOA + Crédito)		Realizadas			
Física	Financeira	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: Infraestrutura mantida		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: unidade					
127	42.454.279,00	119	93,70	10.962.406,00	25,82

42. Verifica-se, no quadro anterior, que a meta física e a execução financeira ficaram nos percentuais de 93,70% e 25,82%, respectivamente, comportamento, sobre o qual, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal não dispõe de informação que nos permita avaliar.

43. Quanto ao baixo índice de realização financeira, registre-se que o volume de recurso empenhado atingiu a quantia de R\$ 38.461.392,00, elevando o percentual da execução financeira para o índice de 90,59%, portanto, aproximado ao resultado da meta física.

## Plano Orçamentário 0003 - Logística Operacional para Apoio às Atividades do Calha Norte

Avaliação da execução Física e Financeira (Fonte Siop)					
Previstas (LOA + Crédito)		Realizadas			
Física	Financeira	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: missão apoiada		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: unidade					
5	4.178.752,00	5	100	2.125.799,00	50,87

44. A considerar os dados contidos no Siop, demonstrados no quadro anterior, as realizações, no que diz respeito à execução física e financeira, alcançaram os percentuais, respectivamente, de 100% e 50,87%. Registre-se, contudo, que o volume de despesas empenhadas é da ordem de R\$ 3.925.533,00, indicando que, salvo a hipótese de anulação de empenhos no exercício em curso, a execução financeira poderá atingir o percentual de 93,94%, inferior em 6,06 pontos percentuais, comparativamente à meta física.

## Plano Orçamentário 0004 - Manutenção de Aeródromos na Região do Calha Norte

Avaliação da execução Física e Financeira (Fonte Siop)					
Previstas (LOA + Crédito)		Realizadas			
Física	Financeira	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: aeródromo mantido		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: unidade					
2	2.304.000,00	1	50	722.779,00	31,37

45. Também nesse caso, considerando os dados extraídos do Siop, demonstrados no quadro anterior, as realizações, no que diz respeito à execução física e financeira, alcançaram os percentuais, respectivamente, de 50% e 31,37%. Não obstante, o volume de despesas empenhadas foi da ordem de R\$ 1.721.389,00, indicando que, salvo a hipótese de anulação de empenhos no exercício em curso, a execução financeira poderá atingir o percentual de 74,71%.

46. A Ação 20X6 somente foi por incluída no orçamento do Programa Calha Norte no exercício de 2013, sendo os Planos Orçamentários 0001, 0002, 0003 e 0004 a ela vinculados, originários das Ações 20S8, 20SX, 2439 e 2441, respectivamente.

47. No quadro subsequente apresentamos as despesas realizadas no exercício de 2013, em função dos Planos Orçamentários 0001, 0002, 0003 e 0004, retrocitados, inscritas no exercício anterior, à conta restos a pagar:

PLANO ORÇAMENTÁRIO	VALOR DA DESPESA (R\$)
0001	2.731.041,49
0002	15.641.666,91
0003	799.145,00
0004	1.425,00
<b>TOTAL</b>	<b>19.173.278,40</b>

48. Consoante o contido no Relatório de Acompanhamento da Execução do Siop, referente à Ação 20X6, “[...] somente em MAIO ocorreu a primeira liberação de crédito com bloqueio de 11%. Em seguida, ocorreu um contingenciamento de 25,8% forçando o Comando da Marinha a estornar créditos repassados para nova descentralização e adequação de metas. Em 31 de julho, a Portaria do MPOG nº 268 limitou despesas de funcionamento com base em subelementos de despesas. Em 7 de dezembro ocorreu uma nova descentralização com descontingenciamento de recursos na ordem de R\$ 10.000.000,00. Essas questões geraram alterações de metas para adequar os recursos disponíveis.”

49. Em relação ao caso, a manifestação conclusiva, por parte desta Secretaria de Controle Interno, relativamente ao comportamento de tais realizações, enseja exame na documentação suporte, não alcançada no presente trabalho.

**Ação 2452 - Adequação da Infraestrutura dos Pelotões Especiais de Fronteira da Região do Calha Norte**

- **Descrição:** Promover a adequação (ampliação e reforma) dos Pelotões Especiais de Fronteira, manutenção da infraestrutura instalada (realização de obras e serviços de manutenção de suas instalações e equipamentos não militares; realização de obras e serviços de conservação e pavimentação das rodovias e estradas vicinais; e realização de obras e serviços de manutenção do complexo de instalações e linhas de distribuição das pequenas centrais elétricas que atendem aos Pelotões Especiais de Fronteira e às comunidades) e aquisição de materiais e equipamentos não militares necessários ao pleno funcionamento dos Pelotões Especiais de Fronteira.

Avaliação da execução Física e Financeira (Fonte Siop)					
Previstas (LOA + Crédito)		Realizadas			
Física	Financeira	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: pelotão adequado		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: unidade					
7	12.765.480,00	6	85,71	2.223.214,00	17,42

50. Segundo dados extraídos do Siafi, até 31.01.2014, além do valor de R\$ 2.223.214,00, realizado a título de despesas próprias da Ação 2452, correspondente 17,42%, em relação à dotação aprovada, no exercício de 2013, foram liquidadas despesas relativas a exercícios anteriores no montante de R\$ 7.955.238,43.

51. O volume de recurso empenhado por conta da dotação da Ação 2452, exercício de 2013, contudo, foi da ordem de R\$ 11.151.161,00, indicando inscrição de recursos à conta de

restos a pagar, o que, salvo eventual anulação de empenho no exercício em curso, eleva o percentual da execução financeira ao patamar de 87,35%, compatível com a meta física de 85,71%. Nesse caso, também, não foi possível avaliar o comportamento da ação a partir dos dados contidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

52. Conforme o informado no contido no Plano de Ação Calha Norte (Exercício 2013), campo Observações da Execução da Ação (fl.139), *“somente em MAIO ocorreu a primeira liberação de crédito com bloqueio de 11%. Em 31 de julho, a Portaria do MPOG nº 268 limitou despesas de funcionamento com base em subelementos de despesas. Em 7 de dezembro ocorreu uma nova descentralização. Essas questões geraram alterações de metas para adequar os recursos disponíveis. O contingenciamento de 12,65% da dotação prevista na LOA levou uma correção da meta física na mesma proporção.”*

53. A respeito do resultado informado, a manifestação conclusiva, por parte desta Secretaria sobre o assunto, requer exame na documentação suporte, não alcançada no presente trabalho.

## **IX - DE OUTRAS DOTAÇÕES OCORRIDAS NO EXERCÍCIO**

54. O Programa Calha Norte, além das ações retromencionadas, com a edição da Medida Provisória nº 598, de 27.12.2012 (DOU de 27.12.2012), foi contemplado com crédito extraordinário, nos valores de R\$ 15.878.277,00, vinculado a Ação 20X6 - Desenvolvimento Sustentável da Região da Calha Norte e de R\$ 3.950.908,00, atrelado à Ação 2452, sem indicação de meta física a ser alcançada.

55. A propósito, cumpre lembrar que, nos termos do parágrafo 2º do art. 167 da Constituição Federal *“[...] os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente”*.

56. Assim, cumprindo o estabelecido no mencionado dispositivo constitucional, por intermédio do Decreto s/nº, de 23.01.2013, o crédito extraordinário autorizado mediante a Medida Provisória nº 598, de 27.12.2012, supracitada, foi reaberto para efeito de execução no exercício financeiro de 2013.

57. Não obstante, em 05.06.2013, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, fez saber que, por intermédio do Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 34, de 05.06.2013, a referida Medida Provisória teve seu prazo de vigência encerrado no dia 3 de junho do corrente ano, por conseguinte os ditos créditos extraordinários foram cancelados.

## **X – PRINCIPAIS DADOS RELEVANTES COM REFLEXO NA ATUAÇÃO DO PROGRAMA**

58. O Relatório de Situação nº 036/2008/Geori/Ciset-MD, de 30.04.2008 (Processo nº 60100.000860/2008), que trata do acompanhamento do Programa Calha Norte, no bojo do PPA 2008-2011, apontou como pontos fracos o excessivo número de convênios ativos, envolvendo valores expressivos, para o que a administração do Programa não dispunha de meios suficientes para promover o estreito acompanhamento e vistorias físicas nos projetos, notadamente pela insuficiência de pessoal, além do quadro de tomadas de contas especiais e as denúncias recepcionadas pela Controladoria-Geral da União e o Ministério Público Federal, requerendo tratamento, tanto por parte da concedente quanto deste órgão setorial de controle interno.

59. A esse respeito, não resta dúvida de que os acompanhamentos realizados no decorrer daquele plano plurianual, conforme consta do Relatório de Situação nº

036/2008/Geori/Ciset-MD, de 30.04.2008, do Relatório de Acompanhamento nº 42/2009/Geori/Ciset-MD, de 26.05.2009, do Relatório de Acompanhamento nº 037/2010/ Geori/Ciset-MD, de 05.05.2010, do Relatório de Acompanhamento nº 035/2011/ Geori/Ciset-MD, de 13.04.2011 e do Relatório de Avaliação de Programa nº 031/2012/Geori/Ciset-MD, de 10.04.2012, todos autuados sob o Processo nº 60100.000860/2008-11, indicaram melhorias relevantes, com reflexo positivo na atuação do Programa.

60. Colocada essa informação, passamos a apresentar, nos tópicos subsequentes, o atual cenário, sob o contexto das realizações do Programa Calha Norte, contemplado no Plano Plurianual 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.593, de 18.01.2012, como parte do Programa Temático 2058 - Política Nacional de Defesa.

- **Dos convênios cadastrados no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)**

61. Em 04.02.2014, encontravam-se registrados no balancete da Unidade Gestora 110594 – Coordenação-Geral do Programa Calha Norte, no Siafi, o total de 1.399 (um mil, trezentos e noventa e nove) convênios, celebrados no período compreendido entre 2003 e 2013, envolvendo recursos no montante de R\$ 849.209.230,57, composto das parcelas indicadas no quadro a seguir:

SITUAÇÃO DO CONVÊNIO	VALOR (R\$)
A liquidar	365.928.022,40
A comprovar	155.487.159,36
A aprovar	87.872.834,33
Aprovado	111.837.473,30
Cancelado	111.103.384,51
Impugnado	3.911.720,48
Inadimplência efetiva	7.875.000,00
Inadimplência suspensa	5.193.636,19
<b>VALOR FIRMADO (TOTAL)</b>	<b>849.209.230,57</b>

62. Sobre o assunto, vale lembrar que a celebração de convênios, cuja natureza financeira tivesse por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, foi regulamentada pela Instrução Normativa STN nº 1, de 15.01.1997, e, a partir de 30.05.2008, passando a ser disciplinada pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29.05.2008, revogada pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24.11.2011, publicada no Diário Oficial da União de 28.11.2011.

63. Registre-se que os convênios celebrados antes de 30.05.2008, vigentes quando da edição da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, sujeitam-se aos regramentos da IN/STN nº 1/1997, podendo-lhes ser aplicados os dispositivos da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, naquilo que beneficiar a consecução dos objetos conveniados, prerrogativa, ressaltamos, preservada pelas disposições contidas na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011 (cf. alínea “b” do inciso I do art. 2º).

64. Ao amparo dos referidos normativos, os convênios, no âmbito do Programa Calha Norte, foram celebrados com base em projetos básicos, pendentes de aprovação, e, ainda, sob a sujeição de apresentação de documentação essencial, como condicionante à liberação do recurso

comprometido à conta da União, na condição de concedente.

65. Nesse ponto, vale lembrar que, ao longo do tempo, a política de contenção de despesa, aliada à falta de aprovação pela concedente, representada pela área técnica do Programa Calha Norte, dos objetos conveniados, em face da insuficiência dos projetos de engenharia, bem assim da ausência de documentação requerida na norma, os recursos comprometidos pela União têm sido inscritos à conta restos a pagar não processados.

66. No exercício de 2013, foram anulados empenhos inscritos em restos a pagar, totalizando a quantia de R\$ 28.208.108,91, composta das parcelas apresentadas no quadro subsequente, à conta dos orçamentos relativos aos exercícios de 2008 a 2010, em razão do não saneamento, por parte dos entes municipais, das situações que levaram à celebração dos respectivos convênios, contendo cláusula restritiva à liberação do recurso pela União, ou por força do Decreto nº 7.654, de 23.12.2011:

EXERCÍCIO	QTDE. DE CONVÊNIOS	VALOR (R\$)
2008	01	8.178.396,00
2009	03	1.814.712,91
2010	28	18.215.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>28.208.108,91</b>

67. Até o mês de abril do exercício de 2013, segundo o informado no parágrafo 62 do Relatório de Avaliação de Programa nº 012/2013/Geori/Ciset-MD, de 11.03.2013, encontravam-se registrados no Siafi, na condição de ativos, o total de 1.109 (um mil cento e nove) convênios, situação que, comparada aos dados levantados no exercício em curso, posição em 04.02.2014, representa elevação de 26,14 %, aproximadamente.

68. Vale aqui frisar que o incremento do quantitativo de convênios ativos, ocorrido entre 2011 e 2013, decorre do fato de os convênios celebrados, objetivando a implantação de projetos de cunho social, têm como suporte recursos originados de emendas parlamentares, sobre os quais a administração do Programa não detém poder de influência.

• **Da evolução do quadro de pessoal da Gerência do Programa Calha Norte.**

69. A dotação das áreas do Departamento do Programa Calha Norte, envolvidas com as atividades-fim, com pessoal suficiente para o desempenho das ações que lhe competem, reflete-se em resultados positivos para o Programa Calha Norte.

70. No ano de 2012, de acordo com o contido no Relatório de Avaliação de Programa nº 012/2013/Geori/Ciset-MD, de 11.03.2013, o efetivo do DPCN constituía-se de 49 (quarenta e nove) integrantes, composto de servidores civis, militares, terceirizados e estagiários, o que, em relação ao exercício de 2011, demonstra acréscimo de 29%, influenciado, principalmente, pela incorporação de pessoal, lotado na Divisão Orçamentária e Financeira (Diofi), antes responsável pelo tratamento dos convênios, sob o aspecto da descentralização de recurso e da aprovação das prestações de contas, função esta transferida para a Coordenação-Geral do Programa Calha Norte, com a criação da UG 110594, atual Departamento do Programa Calha Norte.

71. Apenas para fins de melhor compreensão do assunto, apresentamos a seguir a composição do quadro de pessoal do PCN, no período compreendido de 2009 a 2012:

ANO	MILITAR		PESSOAL CIVIL		ESTAGIÁRIO		TOTAL
	ATIVO	RESERVA REMUNERADA	EFETIVO	TERCEIRIZADO	ENGENHARIA	CONVÊNIO	
2009	03	-	04	02	-	04	13
2010	10	05	07	04	04	09	39
2011	09	03	10	08	04	04	38
2012	16	05	13	11	02	02	49

72. No ano de 2013, segundo constante do Relatório de Acompanhamento nº 101/2013/Geaud/Ciset-MD, de 09.12.2013 (fl. 8), o efetivo do PCN constituía-se de 53 (cinquenta e três) integrantes, composto de servidores civis, militares, terceirizados e estagiários, o que demonstra acréscimo de 8 %, em relação ao ano anterior, conforme demonstrado a seguir:

MILITAR		PESSOAL CIVIL		ESTAGIÁRIOS			TOTAL
ATIVA	RESERVA	EFET	TERC	ENG	ARQUIT	ADM	
15	04	20	10	02	01	01	53

73. Observa-se que, em comparação com o apontado no Relatório de Situação nº 36/2008/Geori/Ciset-MD, de 30.04.2008, quando o efetivo do PCN era de 13 (treze) servidores/militares, houve um relevante acréscimo de pessoal no quadro do Programa, em especial, de efetivo militar que, acreditamos, em muito, vem contribuindo para o cumprimento da missão primordial do DPCN.

- **Das vitórias da concedente realizadas no exercício.**

74. No exercício de 2013, o Departamento do Programa Calha Norte, no desempenho das atribuições de fiscalizar, de competência da concedente (cf. parágrafo único do art. 66 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011), promoveu vitória física, no tocante à implantação do objeto, de 243 (duzentos e quarenta e três) convênios (fls. 193 a 222), celebrados no período de 2006 a 2012, envolvendo recurso da ordem de R\$ 134.995.241,92, assim composto:

EXERCÍCIO	QTDE. DE CONVÊNIOS	VALOR (R\$)
2006	2	1.900.000,00
2007	1	966.394,56
2008	6	7.509.264,23
2009	47	33.751.951,50
2010	149	60.867.698,22
2011	32	24.909.933,41
2012	6	5.090.000,00
<b>TOTAIS</b>	<b>243</b>	<b>134.995.241,92</b>



75. Extraídas as parcelas relativas aos valores a liquidar e os cancelados, totalizando R\$ 372.177.823,66, sobre as quais, por não ter ocorrido descentralização sujeita à atuação do corpo de engenharia da concedente, o volume de recurso cuja aplicação passou por processo de avaliação física dos projetos, de modo a permitir o ateste do executado, no referido exercício, representa 36,27%, comparativamente ao valor registrado no balancete da Unidade Gestora 110594 – Departamento do Programa Calha Norte, posição em 04.02.2014, retromencionado.

76. Sobre o assunto, vale registrar que, em razão das limitações de recursos logísticos e de pessoal, aliada às dificuldades de visita aos municípios beneficiários dos recursos descentralizados pela União, em parte localizados em região de difícil acesso, as sobreditas fiscalizações ocorrem basicamente quando da apresentação das prestações de contas, o que inviabiliza eventual correção de rumo, por atuação da concedente, na fase de implantação dos projetos conveniados, e, por consequência, dificulta a apuração de responsabilidade em função de prejuízos apurados.

#### • Das tomadas de contas especiais

77. As principais ocorrências verificadas, ao longo dos anos, com reflexos negativos no Programa Calha Norte, envolvem situações relativas à ampliação de metas com uso de saldo da conta específica, sem a aprovação prévia da concedente; solicitações de prorrogação de vigência fora do prazo; mudança das condições do objeto pactuado; falta de execução do objeto, ou a sua execução parcial; qualidade insatisfatória dos serviços executados; além da omissão do dever de prestar contas.

78. Este órgão setorial de controle interno, no exercício de 2013, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da IN/TCU nº 56/2007, certificou 11 (onze) tomadas de contas especiais, conforme relação às fls. 223 a 225 dos autos, instauradas no âmbito do Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças (Deorf/MD) e do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN/MD), em função de convênios, abrangendo recursos no valor original da ordem de R\$ 7.295.676,00, descentralizados do orçamento da União, em exercícios distintos, sob a administração do Programa Calha Norte, todas encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, para efeito de julgamento.

79. Esclareça-se que com a reestruturação do Ministério da Defesa, ocorrida com a edição do Decreto nº 7.974, de 1º.04.2013, a instauração de tomada de contas especial, antes a cargo do Deorf/MD, ficou sob a responsabilidade do Departamento do Programa Calha Norte, que, como dissemos, assumiu todas as funções de planejamento, coordenação e execução das atividades relacionadas com a programação orçamentária e financeira do PCN.

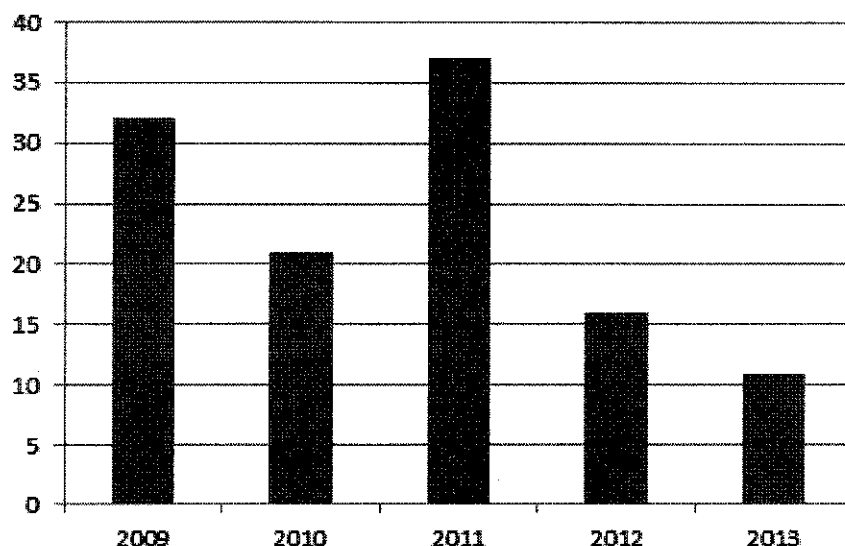
80. Diante do quadro antes comentado, resta-nos frisar que o quantitativo de tomadas de contas especiais certificadas no ano de 2013, apesar do expressivo valor envolvido, foi inferior em 0,06%, comparativamente ao volume de recurso comprometido no ano de 2012, quando foram instauradas 16 (dezesesseis), compreendendo recurso no montante de R\$ 7.299.904,95.

81. A esse respeito, temos a registrar que, embora a instauração de tomadas de contas especiais decorra de fatores diversos, parte delas resulta de descumprimento pela administração conveniente das regras atinentes aos procedimentos licitatórios. Nesse cenário, o Departamento do Programa Calha Norte vem imprimindo esforços, notadamente ao longo dos últimos dois anos, de modo a treinar o pessoal dos municípios apoiados pelo PCN, quanto à condução regular dos certames, à correta instrução das prestações de contas e aos demais aspectos de engenharia.

82. Para efeito de comparação, apresentamos, no gráfico a seguir, a evolução do número de tomadas de contas especiais certificadas nos últimos cinco anos.



**Comparativo do número de TCEs  
certificadas nos últimos 5 (cinco) anos**



83. Acreditamos que a criação de UG própria, vinculada à Coordenação-Geral do Programa, atual Departamento do Programa Calha Norte, em muito tem contribuído para o fortalecimento dos instrumentos de controle, com reflexo no quadro de tomadas de contas especiais, em razão da interação entre o corpo técnico do Programa, além da oportunidade de oferecimento de melhorias na qualificação profissional do pessoal à disposição das áreas técnicas competentes do Programa, em proveito do tratamento de assuntos relativos aos convênios.

84. Também nesse cenário, não se pode perder de vista o papel orientador que vem sendo desempenhado pela administração do DPCN, junto aos municípios, mediante o oferecimento de palestras e seminários, notadamente na implantação dos convênios e no trato das prestações de contas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).

• **Das denúncias envolvendo convênios**

85. Além das mencionadas tomadas de contas especiais, vale registrar a existência de denúncias, envolvendo 15 (quinze) convênios, celebrados com municípios distintos, comprometendo recursos descentralizados do orçamento da União, no montante de R\$ 27.872.466,39, versando, dentre outros motivos, acerca de irregularidades nas licitações, superfaturamento de preços, má qualidade dos serviços executados e não execução do objeto pactuado.

86. A título de reflexão, apresentamos, no quadro a seguir, o quantitativo de convênios e volume dos recursos envolvidos nas sobreditas denúncias, bem assim as situações observadas nos estudos realizados no âmbito deste órgão setorial de controle interno, diante dos resultados dos levantamentos promovidos pela administração concedente:

SITUAÇÃO	QTDE DE CONVÊNIO	VALOR (R\$)
IMPROCEDENTE	7	5.049.004,38
PROCEDENTE	5	15.840.830,05
EM FASE DE APURAÇÃO	3	6.982.631,96
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>27.872.466,39</b>

87. Acrescente-se que, nos casos de comprovação da procedência da denúncia, a administração do DPCN, em cumprimento ao disposto no art. 84 do Decreto-Lei nº 200/1967 e no art. 8º da Lei nº 8.443/1992, vem instaurando a competente tomada de contas especial, medida que, ressaltamos, independentemente do resultado do julgamento, por parte do Tribunal de Contas da União, não evita prejuízo ao PCN, notadamente por comprometer a implantação de projeto de cunho social.

• **Das outras atuações do órgão setorial de controle interno**

88. Em cumprimento às metas aprovadas pela Portaria nº 3.421, de 28.12.2012, a Gerência de Acompanhamento Financeiro e Orçamentário desta Secretaria (Geafo), diante das informações concernentes às respectivas prestações de contas, constantes dos demonstrativos contábeis e cadastros de transferências do Sistema da Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), denominado “Portal dos Convênios”, realizou acompanhamento no tocante ao comportamento das liberações de recursos financeiros, promovidas pelo Departamento do Programa Calha Norte, Unidade Gestora: 110594, no exercício de 2013, ao amparo de convênios celebrados no âmbito do Programa Calha Norte.

89. A Geafo/Ciset-MD, em decorrência do acompanhamento promovido, emitiu o Relatório de Acompanhamento nº 092/2013/Geafo/Ciset-MD, de 21.11.2013, no qual aponta as seguintes principais inconsistências, requerendo medidas de saneamento por parte da administração do DPCN:

- a) 171 (cento e setenta e uma) Notas de Empenho “A Liquidar”, do DPCN, sem os cadastros de convênios correspondentes na situação de “A Liquidar” ou “A Liberar”, conforme parágrafos 12 e 13, do Capítulo III;
- b) 2 (dois) convênios (627843 e 734429), com registros referentes a valor “A Liberar” mesmo constando vigência vencida em seus cadastros, conforme parágrafos 14 a 18, do Capítulo IV.1;
- c) 10 (dez) convênios que apresentam valores “A Comprovar”, mesmo constando em seus cadastros a vigência vencida há mais de 60 (sessenta) dias e, portanto, estão com indícios de vencimento do prazo para apresentação de prestação de contas por parte do conveniente e não foram objeto de registro como inadimplentes, conforme parágrafos 19 a 26, do Capítulo IV.2;
- d) 1 (um) convênio, celebrado sob a égide da IN/STN nº 01, de 15.01.1997, que apresenta valores “A Aprovar”, mesmo constando, em seu cadastro, fim de vigência superior a cento e vinte dias (menor ou igual a 30/6/2013), indicando a não observância, pelo Departamento, do prazo determinado pela citada norma, para fins de análise da prestação de contas apresentada pelo conveniente, conforme parágrafos 35 a 37, do Capítulo IV.3; e
- e) 99 (noventa e nove) convênios, todos celebrados sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29.05.2008, que apresentam valores em “A Aprovar,” cujos cadastros indicam o fim vigência em prazo superior a cento e cinquenta dias (menor ou igual a 31.05.2013), também apontando o não atendimento, pelo DPCN, do prazo estabelecido na mencionada norma, para fins de análise da prestação de contas apresentada pelo conveniente, conforme parágrafo 38, do Capítulo IV.3.

90. Esclareça-se que o citado relatório de acompanhamento foi encaminhado ao Departamento do Programa Calha Norte, pelo Memorando nº 402/2013/Geafo/Ciset/MD, de 22.11.2013, buscando manifestações e justificativas a respeito das situações apontadas.

91. O DPCN apresentou a esta Ciset/MD suas manifestações e justificativas, por

intermédio do Memorando nº 001/DIAF/DPCN/SG-MD, de 02.01.2014, encontrando-se o assunto, atualmente, em análise no âmbito daquela Gerência de Acompanhamento Financeiro e Orçamentário.

## XI- DA AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO

92. Sobre os indicadores de eficiência e eficácia, constam na base do Siop, no Momento Formalização, as seguintes informações, relativamente às ações orçamentárias do PCN, exercício de 2013, no que tange ao aspecto de execução:

AÇÃO	INDICADOR			
	EFICIÊNCIA (%)		EFICÁCIA (%)	
	EFLOA	EFREP	ECLOA	ECREP
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	6.469,50	16.757,81	30,90	80,03
20X6 - Desenvolvimento Sustentável da Região do Calha Norte	328,07	331,37	87,98	100,00
2452 - Adequação da Infraestrutura dos Pelotões Especiais de Fronteira da Região do Calha Norte	492,16	501,58	85,71	100,00

**LEGENDA:**  
EFLOA - Eficiência em relação à meta física na LOA  
EFREP - Eficiência em relação à meta física, após a reprogramação financeira  
ECLOA - Eficácia em relação à meta física prevista na LOA  
ECREP - Eficácia em relação à meta física, após a reprogramação financeira

93. Sobre o tema, cabe esclarecer que tais indicadores são gerados automaticamente pelo sistema e, em sua maioria, espera-se dos gestores o alcance do índice igual ou superior a 100%, cabendo-lhes, nos casos em que o resultado obtido seja inferior a 100%, informar a situação no campo de comentários previsto no módulo de acompanhamento orçamentário do Siop.

94. Nos tópicos subsequentes, passamos a apresentar o comportamento dos indicadores de eficiência e eficácia constantes do Siop, bem como os dados informados pelo DPCN no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação Calha Norte:

### **Ação 1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte**

95. A execução financeira da referida ação não ocorre integralmente no exercício de aprovação do orçamento. Como sabemos, historicamente, a liquidação da despesa, em função do orçamento alocado à referida ação, atualmente sob a responsabilidade do DPCN, vem portando-se em percentual aquém da empenhada, quadro este que se repetiu no ano de 2013, quando foi liquidado e pago somente 0,48% do recurso consignado na LOA.

96. Em 17.02.2014, segundo consta nos dados inseridos no Siop, no que diz respeito aos indicadores de eficiência, sejam em relação à LOA (EFLOA) ou à reprogramação (EFREP), os resultados atingidos pela Ação 1211 – Implantação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região da Calha Norte, de 6.469,50% e 16.757,81%, respectivamente, ambos muito acima do ideal de 100%.

97. Esclareça-se que a distorção nos valores dos indicadores supracitados deve-se ao fato de, mesmo havendo uma baixa execução financeira dos recursos referentes ao orçamento de 2013 (0,48%), ter sido informado no sistema a execução de 461 (quatrocentos e sessenta e um) convênios, que se referem ao número de convênios empenhados, conforme apresentado nos parágrafos 33 e 34.

98. Outros indicadores merecedores de comentários dizem respeito ao da eficácia da mesma ação, que apresentaram percentuais na ordem de 30,90% e 80,03%, de ECLOA e ECREP, respectivamente, conforme quadro anterior, resultados esses, ressaltamos, também distorcidos pela informação de execução inserida pelo DPCN, relativa ao empenho de 461 (quatrocentos e sessenta e um) convênios, o que não se confunde com realização.

99. Vale salientar que, apesar de o gestor considerar o convênio celebrado (empenhos) como produto passível de cálculo da execução física da ação, o produto instituído na LOA/2013 foi "Projeto Concluído", que, em vista da forma de execução da ação não ser direta, a cargo da concedente, mas sim indireta, pela conveniente, por meio de transferência voluntária, cujo pagamento ocorre antes da entrega do bem ou serviço, o produto apurado, como consequência, não representa a realidade do Programa.

100. Segundo constante do "Plano de Ação Calha Norte (Exercício 2013)", no campo "Observações da Execução da Ação (fl. 133)", "*houve uma reprogramação nas metas físicas previstas de 1492 para 972 unidades, a contar dos créditos/limites recebidos.*", tendo sido alcançado uma meta física de 13 unidades, para uma execução financeira de R\$ 3.380.000,00.

101. Para fins de comparação, apresentamos a seguir os valores dos indicadores de eficiência e eficácia calculados com base nas informações constantes do Plano de Ação fornecidas pelo DPCN, utilizando a fórmula empregada pelo Siop:

AÇÃO	INDICADOR			
	EFICIÊNCIA (%)		EFICÁCIA (%)	
	EFLOA	EFREP	ECLOA	ECREP
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	182,44	280,04	0,87	1,34
<b>LEGENDA:</b>				
EFLOA - Eficiência em relação à meta física na LOA				
EFREP - Eficiência em relação à meta física, após a reprogramação financeira				
ECLOA - Eficácia em relação à meta física prevista na LOA				
ECREP - Eficácia em relação à meta física, após a reprogramação financeira				

102. Podemos observar que os indicadores de eficiência EFLOA e EFREP (182,44% e 280,04%), ainda, assim, apresentam distorção, ou seja, valores superiores a 100%. Tal situação decorre do fato de os projetos concluídos (convênios) não possuírem valores equivalentes, não havendo uma relação linear entre o número de convênios celebrados e o valor total consignado na LOA, podendo um convênio ter valor maior do que outro.

103. Não obstante, se considerarmos somente o orçamento de 2013, não há distorção em relação aos indicadores de eficácia ECLOA e ECREP (0,87% e 1,34%), apresentando valores que refletem o que de fato ocorreu em relação à Ação 1211, ou seja, uma baixa execução financeira e reduzida realização física dos projetos.

#### **Ação 20X6 - Desenvolvimento Sustentável da Região do Calha Norte**

104. A Ação 20X6 apresentou para os indicadores de eficiência EFLOA e EFREP os resultados de 328,07% e 331,37%, respectivamente, ambos, também, acima do ideal de 100% dela esperado. A distorção nos valores dos indicadores supracitados deve-se ao fato de, mesmo havendo uma baixa execução financeira dos recursos referentes ao orçamento de 2013 (26,82%), foi informado no sistema a execução total da meta física reprogramada, ou seja, 161 (cento e sessenta e uma) iniciativas apoiadas, segundo dados extraídos do Siop, em 17.02.2014.

105. Os indicadores de eficácia, ECLOA e ECREP, da mesma ação apresentaram percentuais na ordem de 87,98% e 100%, respectivamente, valores que se encontram distorcidos

em razão da informação de execução inserida pelo DPCN, compreendendo 161 (cento e sessenta e uma) iniciativas apoiadas.

106. No Plano de Ação Calha Norte (Exercício 2013) foi informado, também, uma execução de 100% da meta reprogramada, compreendendo 161 (cento e sessenta e uma) iniciativas apoiadas. Já a execução financeira informada foi de R\$ 52.604.935,84, valor este que diverge dos dados constantes do Siop apontando para uma execução financeira de R\$ 15.884.651,00.

### **Ação 2452 - Adequação da Infraestrutura dos Pelotões Especiais de Fronteira da Região do Calha Norte**

107. A Ação 2452 apresentou para os indicadores de eficiência EFLOA e EFREP os resultados de 492,16% e 501,58% e para os indicadores de eficácia, ECLOA e ECREP, 85,71% e 100%, respectivamente, valores que se encontram distorcidos pela informação de execução inserida no Siop pelo DPCN, segundo a qual, foi alcançado 85,71% da meta física, mesmo com a execução (liquidação) de 17,42%.

## **XII - DOS MECANISMOS DE CONTROLE**

108. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.866, de 19.12.2012, c/c seu parágrafo único, a gestão do PPA 2012-2015 “*consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos*”, e tem por finalidade “*garantir o acesso da população aos bens e serviços públicos, aperfeiçoar os mecanismos de implementação e integração das políticas públicas, seus critérios de regionalização e mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do Plano, com vistas à redução das desigualdades, à democratização de oportunidades e ao desenvolvimento nacional, observado o disposto no art. 12 da Lei nº 12.593, de 2012*”.

109. No uso de suas atribuições regimentais, a Secretaria de Orçamento Federal editou a Portaria nº 103, de 19.10.2012, em cujo art. 1º institui o sistema de acompanhamento da execução orçamentária, que engloba o registro físico-financeiro das ações constantes das Leis Orçamentárias (LOAs), a ser realizado mediante o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), expresso por meio de indicadores apresentados nos relatórios gerenciais do módulo de acompanhamento gerados pelos sistemas, além das informações prestadas por órgãos e unidades setoriais de orçamento nele constantes.

110. Integra o processo de acompanhamento da execução orçamentária a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA). Aos órgãos setoriais de orçamento, consoante o contido no art. 4º, incisos I a VII, da Portaria nº 103/SOF, de 19.10.2012, compete:

I - acompanhar a execução físico-financeira das ações orçamentárias, cujos subtítulos possuam produtos e metas físicas associados, observando o alinhamento da execução com o planejado na LOA;

II - coordenar o preenchimento e o envio dos dados no módulo de acompanhamento orçamentário do SIOP;

III - organizar, disciplinar e difundir a sistemática de acompanhamento orçamentário do órgão ou da entidade, observadas as disposições desta Portaria;

IV - coordenar o processo de acompanhamento orçamentário, visando à qualidade das informações inseridas pelas respectivas unidades no módulo do SIOP, inclusive perante os órgãos centrais que compõem os Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, conforme estabelece a Lei nº 10.180, de 6 de

fevereiro de 2001, e o Controle Externo, conforme consta na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

V - garantir que as metas físicas constantes da LOA estejam atualizadas no módulo específico do SIOP, inclusive quando da efetivação de alterações orçamentárias no decorrer do exercício financeiro vigente;

VI - acompanhar e demonstrar a evolução dos indicadores previstos no SIOP, conforme disposto no caput do art. 2º desta Portaria; e

VII - editar normas complementares para disciplinar o processo junto as suas unidades orçamentárias.

111. Para tanto, os servidores incumbidos do desempenho dessas funções devem ser designados por ato próprio das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos setoriais de orçamento ou equivalentes, informando-se os atos no campo específico do Siop, que, no caso do Ministério da Defesa, deu-se pela Portaria nº 2.105/Seori, de 16.07.2013, sendo que, o controle de acesso de usuários e sistemas clientes ao Siop constitui matéria de instruções aprovadas pela Portaria SOF nº 130, de 16.11.2012 (<https://www.Siop.planejamento.gov.br>).

112. O monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano Plurianual, com foco nas diretrizes traçadas na Lei nº 12.593, de 18.01.2012, encontra-se disciplinado na Portaria MP nº 16, de 31.01.2013, em cujo art. 5º exige a elaboração semestral de relatórios de monitoramento e procedimentos de tomadas de contas, mediante levantamento de informação no Siop.

### **XIII – DAS DELIBERAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO**

113. As deliberações proferidas pelo Tribunal de Contas da União, no exercício de 2013, decorreram, basicamente, de julgamento de tomada de contas especial, conforme Acórdãos nº 471/2013 - 2ª Câmara, nº 671/2013 - 2ª Câmara, nº 1414/2013 - 2ª Câmara, nº 2.416/2013 - 1ª Câmara, nº 3.338/2013 - 2ª Câmara, nº 4.417/2013 - 1ª Câmara, nº 4.603/2013 - 1ª Câmara, nº 4.062/2013 - 2ª Câmara, nº 4.911/2013 - 2ª Câmara e nº 6.143/2013 - 1ª Câmara, todos propugnando pela condenação, imputando responsabilidade aos agentes envolvidos pela indenização ao erário dos valores globais ou parciais descentralizados, acrescidos de encargos legais e multas, em razão da omissão do dever de prestar contas ou de prejuízos apurados, ou ratificação de decisão de entendimento manifestado, em razão da comprovação do saneamento das situações apontadas.

### **XIV – DOS ATUAIS NORMATIVOS APLICÁVEIS AO PROGRAMA**

114. Aplicam-se à celebração de convênios no âmbito do Programa Calha Norte: Constituição Federal; Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000; Lei nº 8.666, de 21.06.1993; Lei nº 10.520, de 17.07.2002; Lei nº 10.522, de 19.07.2002; Lei nº 10.954, de 29.09.2004; Lei nº 12.593, de 18.1.2012 (PPA - 2012-2015), Decreto nº 7.866, de 19.12.2012, Decreto nº 93.872, de 23.12.1986; Decreto nº 6.170, de 25.07.2007, e suas alterações; Decreto nº 8.152, de 12.12.2013; Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29.05.2008, Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24.11.2011; Portaria SOF nº 103, de 19.10.2012, Portaria SOF nº 130, de 16.11.2012, Portaria MP nº 16, de 31.01.2013, Portaria Normativa nº 606/MD, de 24.04.2007, alterada pela Portaria Normativa nº 1.709/MD, de 16.11.2010; Portaria nº 3.485/SEORI/MD, de 10.11.2011, Portaria Normativa nº 3.353/MD, de 05.12.2013, além de jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União.

115. No exercício de 2013, com a promulgação da Lei nº 12.844/2013, as empresas de construção civil e de obras de infraestrutura, enquadradas na Tabela de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) nos Grupos: 412, 421, 422, 429, 431, 432, 433 e 439, foram

incluídas na condição de beneficiárias do regime de desoneração da folha de pagamento, passando a contribuir para custeio da Seguridade Social, a partir de 1º.11.2013, no caso de construção civil, e de 1º.01.2014, em se tratando de obras de infraestrutura, com base na alíquota de 2% (dois por cento), incidente sobre a receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do artigo 22 da Lei nº 8.212/1991.

116. A desoneração da folha de pagamento a que se refere à citada legislação reflete no cálculo do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), matéria, aliás, objeto de jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, em que se determina aos órgãos da administração pública federal exigir a apresentação da composição detalhada da taxa relativa ao BDI, bem como a adoção de valores referenciais para citado item de custo, a ser considerado quando da análise dos orçamentos de obras públicas.

117. A mudança implementada pela referida legislação afeta, de forma direta, os convênios celebrados no âmbito do Departamento do Programa Calha Norte, uma vez que os projetos aprovados pela concedente consideravam a contribuição para a Seguridade Social em bases diferentes daquelas definidas na Lei nº 12.844/2013,

118. A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 65, inciso II, parágrafo 5º, dispõe no sentido de que os contratos poderão ser revistos, “para mais ou para menos”, por acordo das partes, em decorrência de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados.

119. Nesse caso, deverão as entidades convenientes promover adequação das planilhas orçamentárias dos convênios com objetos licitados, mediante o expurgo do excesso de custo em razão da desoneração da folha de pagamento, inclusive com a formalização de termo aditivo entre as concedentes e as empresas contratadas, de forma a adequar ao real custo do projeto conveniado.

120. Sabemos que a administração do DPCN, com foco na preservação do interesse público, vem orientando os entes municipais a promover adequação dos projetos aos atuais custos dos serviços assumidos pelas empresas contratadas, a fim de se evitar glosas de valores pela concedente, por ocasião da apreciação da prestação de contas final.

## **XV – DAS AVALIAÇÕES CRÍTICAS E RESULTADOS ALCANÇADOS**

121. O Programa Calha Norte, conforme abordado nos relatórios anteriores, de longe, vem administrando considerável número de convênios, remanescentes de exercícios anteriores, pendentes de implantação ou de conclusão, e até mesmo de recebimento e aprovação de prestação de contas, conquanto a atuação de sua administração.

122. Como já informado, ao longo do tempo, ao amparo do disposto na IN/STN nº 01/1997, na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008 e na Portaria Interministerial nº 507, de 24.11.2011, os convênios vêm sendo celebrados com base em pré-projeto, ou condicionados ao saneamento de pendências documentais, fato que obriga a inscrição de empenhos em restos a pagar, cujos prazos, em face da política de revalidação automática dos correspondentes empenhos, por ato do Governo Federal, postergam a vigência dos instrumentos celebrados.

123. Este órgão setorial de controle interno, por reconhecer que os convênios celebrados são frutos de emendas parlamentares, no bojo da Ação 1211- Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região da Calha Norte, sobre as quais o Programa Calha Norte não detém poder de decisão, tem defendido entendimento no sentido de que os objetos

acordados podem não levar em conta as diretrizes primordiais dos municípios, e, por consequência, não refletir o interesse da comunidade, e, ainda, não contribuir para o cumprimento dos objetivos primordiais do Programa, de elevar a presença do Estado ao norte dos Rios Solimões e Amazonas e promover o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional.

124. Não podemos desconsiderar as tomadas de contas especiais e denúncias procedentes, por fatores alheios à vontade da administração concedente, sob o risco de comprometer as diretrizes do PPA 2012-2015, no contexto do Programa Temático 2058 - Política Nacional de Defesa, do qual faz parte o Programa Calha Norte, na medida em que frustram os objetivos sociais almejados e as finalidades do PCN, muito embora reconhecendo o significativo avanço no cenário, verificado nos últimos dois exercícios.

125. Não se pode esquecer, o volume de recurso anulado, seja pela falta de saneamento de pendências, por parte do conveniente, ou pelos contingenciamentos impostos pelo Governo Federal, cujo efeito influencia diretamente sobre o resultado esperado por conta da execução do plano plurianual.

126. Corroborar esse entendimento o volume de empenhos anulados nos últimos dois anos, da ordem de R\$ 21.540.000,00, em função de 26 (vinte e seis) convênios, número que pode sofrer acréscimo, dada a existência de 449 (quatrocentos e quarenta e nove) convênios, celebrados no período, passíveis de anulação, conforme demonstrado no quadro a seguir:

(Valor em R\$)

Exercício do empenho	Convênios Empenhados		Convênios Extintos		Convênios Efetivos		Convênios com valores a liberar		
	Qtd. de Convênios Celebrados	Recurso Empenhado	Qtd. de Conv. Extintos	RAP Anulado	Qtd. Efetiva de Conv.	RAP Pago	Qtd. de Convênios Pendentes sem qualquer liberação	Qtd. de Convênios em andamento (Com Parcelas Pendentes)	RAP a Pagar
2012	243	168.282.977,21	26	21.540.000,00	217	117.408.793,32	1	27	29.334.183,89
2013	461	312.080.644,00		0,00	461	3.380.000,00	448	448	308.700.644,00
<b>Total</b>	<b>704</b>	<b>480.363.621,21</b>	<b>26</b>	<b>21.540.000,00</b>	<b>678</b>	<b>120.788.793,32</b>	<b>449</b>	<b>475</b>	<b>338.034.827,89</b>

OBS: RAP = Restos a Pagar

127. No confronto dos dados contidos no quadro anterior, verifica-se que, em termos quantitativos, até o momento, cerca de 3,69% dos projetos conveniados, nos últimos dois anos, foram frustrados, em face da extinção dos convênios, correspondendo a 4,48% do volume de recurso comprometido pela União, no mesmo período, a título de transferência voluntária.

128. Cumpre ressaltar que devido ao previsto na Lei nº 12.919, de 24.12.2013 (LDO 2014), em seu art. 52 e a publicação das Portarias Interministeriais nº 39 e nº 40, ambas de 06.02.2014, haverá um grande impacto sobre o DPCN, no que tange ao recebimento de emendas parlamentares e celebração de convênios no âmbito do Programa Calha Norte.

129. O art. 52 da Lei nº 12.919/2013, supracitada, determina a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, desde que não haja impedimentos de ordem técnica.

130. A Portaria nº 39 supracitada determina em seu art. 1º que os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cujas Unidades Orçamentárias (UO) tenham sido contempladas com emendas individuais em lei orçamentária, apresentem à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), por intermédio do Sistema Integrado de Planejamento e



Orçamento (Siop), dentre outras informações, se há impedimento de ordem técnica na execução da despesa correspondente, se o impedimento é total ou parcial, indicando o valor correspondente no último caso e a identificação da(s) proposta(s) com impedimento, objeto da emenda individual, e sua justificativa.

131. Determina ainda a portaria que a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República fará a coordenação e o acompanhamento do cumprimento dos procedimentos descritos naquele normativo, promovendo inclusive o controle do atendimento dos respectivos prazos pelos órgãos setoriais do SPOF, competindo à referida secretaria, após a apresentação e o registro dos impedimentos técnicos que incidirem na execução das emendas individuais pelos órgãos, adotar as seguintes providências:

I - validar as justificativas dos impedimentos de ordem técnica na execução da despesa relativos às emendas individuais;

II - consolidar as informações referentes às emendas individuais e elaborar a comunicação das justificativas de impedimento que deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional para o cumprimento do prazo de que trata o inciso I do § 2º do art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013; e

III - encaminhar à Casa Civil/PR a proposta de comunicação referida no inciso II do caput até 15 de maio de 2014.

132. As dotações com impedimentos insuperáveis de ordem técnica na execução da despesa, segundo a dita portaria, serão remanejadas de acordo com as indicações de remanejamento de programação encaminhadas pelo Congresso Nacional, independentemente de consulta ou proposição dos órgãos setoriais do SPOF.

133. A Portaria Interministerial nº 40 disciplina a utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) para a celebração de convênios e contratos de repasse objetivando a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais de que trata o art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013, listando no § 1º do art. 1º os impedimentos de ordem técnica para a execução da despesa correspondente às ditas emendas, além de estabelecer os prazos e procedimentos que devem ser adotados no Siconv pelos órgãos na execução das emendas individuais.

134. Acreditamos que, com edição das Portarias Interministeriais nº 39 e 40, de 06.02.2014, haverá uma diminuição expressiva na inscrição de restos a pagar, no exercício de 2014, referente à execução da Ação 1211- Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região da Calha Norte, por conta da dificuldade de comprovação documental por parte dos proponentes, já nos próximos exercícios, se os ritos previstos em tais normativos forem integralmente cumpridos, teremos uma diminuição na quantidade de convênios extintos, à medida que serão celebrados, em tese, somente aqueles que não possuem impedimentos de ordem técnica.

135. A avaliação sobre o papel de contribuir para o cumprimento dos objetivos do Programa, de elevar a presença do Estado ao norte dos Rios Solimões e Amazonas, bem como de promover o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional, a nosso ver, depende da verificação de outros fatores, tais como: estudo do crescimento demográfico, da evasão da população local, do grau de satisfação da comunidade assistida, dentre outros, não alcançados no presente trabalho.

136. Apesar dessas reflexões, não resta dúvida de que a atuação do PCN, pela natureza dos objetos dos convênios, de cunho social, independentemente dos dados aqui apresentados, com base nos elementos levantados, relativamente ao comportamento do plano plurianual, é de fundamental importância para o desenvolvimento da região.

137. À vista dos resultados dos indicadores de eficácia e eficiência, apresentados no quadro do parágrafo 92, bem assim dos objetivos finalísticos do PCN, podemos concluir o seguinte:

- 1211 – Implantação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região da Calha Norte - os resultados de 6.469,50% e 16.757,81%, de EFLOA e EFREP, respectivamente, ambos distorcidos, decorrem, da diferença de metodologia de medição utilizada pela SOF, responsável pelo Siop, e dos gestores do Departamento do Programa Calha Norte (parágrafo 96);
- em relação à mesma ação, se considerarmos os dados fornecidos no plano de ação do DPCN e os valores calculados no âmbito desta Ciset/MD (parágrafo 101), os indicadores terão 182,44% e 280,04%, de EFLOA e EFREP, ainda assim, acima de 100%, decorrente da diferença de valores entre os diversos convênios (parágrafo 102) e 0,87% e 1,34% de ECLOA e ECREP, estes últimos refletindo baixa execução de convênios e financeira ocorrida em 2013, se excluirmos a execução de Restos a Pagar de exercícios anteriores (parágrafo 103);
- 20X6 - Desenvolvimento Sustentável da Região do Calha Norte - os indicadores constantes no Siop, de eficiência EFLOA e EFREP, apresentaram os resultados de 328,07% e 331,37%, respectivamente, ambos, também, acima do ideal de 100%, distorção motivada pela inserção de informações no sistema, referentes à execução da meta, baseadas nos empenhos emitidos, quando o Siop considera a meta alcançada quando ocorrem as liquidações. Os indicadores de eficácia, ECLOA e ECREP, da mesma ação, apresentaram percentuais na ordem de 87,98% e 100%, respectivamente, valores que se encontram, também, distorcidos pelos motivos citados anteriormente (parágrafos 104 a 106); e
- 2452 - Adequação da Infraestrutura dos Pelotões Especiais de Fronteira da Região do Calha Norte - apresentou para os indicadores de eficiência EFLOA e EFREP os resultados de 492,16% e 501,58% e para os indicadores de eficácia, ECLOA e ECREP, 85,71% e 100%, respectivamente, valores que se encontram distorcidos pelos mesmos motivos apontados no item anterior (parágrafo 107).

138. Quanto aos indicadores de desempenho, no foco da função principal de contribuir para a Defesa Nacional, proporcionar assistência às populações locais e fixar o homem na região, resultando no aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação, consoante o teor do item 2.1 do Capítulo II da Portaria Normativa nº 3.353/MD, de 05.12.2013, o Programa Calha Norte não conta com mecanismos capazes de aferir o alcance de seus objetivos.

139. Como resultado da Ação 1211- Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região da Calha Norte, parte do PPA 2012-2015, os dados levantados indicam que, em termos quantitativos, cerca de 3,69% dos projetos conveniados foram frustrados, em razão da extinção dos convênios, correspondendo a 4,48% do volume de recurso comprometido pela União, dado que pode ainda sofrer acréscimo, haja vista a existência de convênios aguardando saneamento de pendências, de modo a permitir a descentralização do recurso pela concedente (parágrafos 126 e 127).

## **XVII – DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

140. De todo o exposto, propõe-se o encaminhamento de cópia do presente relatório à Secretaria Geral deste Ministério (SG/MD), para conhecimento e providências julgadas

pertinentes, das considerações e conclusões ora apresentadas, em função das avaliações promovidas por esta Secretaria, relativamente ao Programa de que se trata.

141. Propomos, ainda, enviar cópia à Gerência de Auditoria desta Secretaria (Geaud/Ciset-MD), com o fito de subsidiar as ações de competência daquela unidade técnica, relativamente à certificação das contas da Secretaria Geral/MD, concernentes ao exercício de 2013.

142. Finalizando, orientamos pela restituição do presente processo a esta Gerência, para continuidade das medidas de acompanhamento do PPA 2012-2015, no uso das competências regimentais.

À consideração superior.

Brasília, 14 de março de 2014.

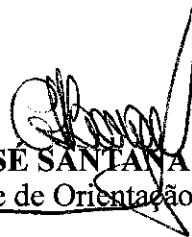


**RICARDO DE MELLO PEREIRA**  
Assistente Técnico Militar

De acordo.

À apreciação da Senhora Secretária de Controle Interno.

Brasília, 14 de março de 2014.



**GESSE SANTANA BORGES**  
Gerente de Orientação e Avaliação



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

**Processo nº 60100.000056/2013-91  
Programa Calha Norte – Objetivo 0520**

**DESPACHO**

1. À vista das informações e considerações contidas no Relatório de Acompanhamento nº 016/2014/Geori/Ciset-MD, desta data, estou de acordo com as conclusões da Gerência de Orientação e Avaliação desta Secretaria sobre a matéria de que se trata, bem assim quanto aos encaminhamentos sugeridos pela referida unidade técnica.
2. Encaminhe-se cópia do mencionado relatório à Secretaria Geral (SG/MD), para conhecimento e providências julgadas pertinentes, bem assim apresentação, caso entenda pertinente, de outros esclarecimentos porventura disponíveis.
3. Envie-se, ainda, cópia do relatório em retrocitado à Gerência de Auditoria desta Secretaria (Geaud/Ciset-MD), para conhecimento, bem assim subsidiar as ações de sua competência, em especial quanto aos procedimentos de auditoria voltados à certificação das contas, relativas ao exercício de 2013, da unidade gestora envolvida.
4. Após, restitua-se o processo em referência a Gerência de Orientação e Avaliação, para continuidade do acompanhamento da atuação do PCN no bojo do PPA 2012-2015.
5. À Cosea/Ciset-MD, para as providências.

Brasília, 14 de março de 2014.



**MARIA ALDECI BÔBÔ LOPES**  
Secretária de Controle Interno