

Aviso nº 1256 - GP/TCU

Brasília, 3 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2740/2025 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão de 18/11/2025, ao apreciar o processo TC-008.929/2024-6, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

Encaminho-lhe também cópia da peça 206, nos termos do item 9.5 da mencionada decisão.

O mencionado processo trata de auditoria integrada destinada a avaliar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade do Programa Calha Norte.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal BACELAR
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
Brasília – DF

Auditoria no Programa Calha Norte

TC 008.929/2024-6



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78757434.

AUDITORIA NO PROGRAMA CALHA NORTE

Relatório

TC 008.929/2024-6

Fiscalização 92/2024

Relator: Ministro Jhonatan de Jesus

Modalidade: Auditoria Integrada

Ato originário: Acórdão 899/2024-TCU-Plenário, item 9.2

Objetivo da fiscalização

Avaliar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade do Programa Calha Norte (PCN), bem como a seleção e a priorização das intervenções dessa política pública e as ferramentas de coordenação, de orientação e de controle do Ministério da Defesa.

Composição da equipe nas fases de Planejamento, Execução e Relatório:

| Auditor | Matrícula | Lotação |
|--|-----------|---------------|
| Ivan Botovchenco Sobestiansky | 10679-8 | AudGovernança |
| Gabriel Sena Galvão (coordenador) | 12039-1 | AudGovernança |
| Alexandre Robson Reginaldo Oliveira (supervisor) | 8180-9 | AudGovernança |

Ato de designação: Portaria de Fiscalização - AudGovernança nº 248, de 9 de maio de 2024 (peça 3); Portaria de Fiscalização - AudGovernança nº 323, de 10 de junho de 2024 (peça 15); Portaria de Fiscalização - AudGovernança nº 369, de 26 de junho de 2024 (peça 16); e Portaria de Fiscalização - AudGovernança nº 448, de 25 de julho de 2024 (peça 17).

Período de Realização da Auditoria: planejamento de 13/5/2024 a 28/6/2024; execução de 1/7/2024 a 16/8/2024; e relatório de 19/8/2024 a 20/9/2024.

Unidades fiscalizadas: Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG-MD); e Departamento do Programa Calha Norte (DPCN).

Vinculação no TCU: AudGovernança.

Responsáveis: Ministro de Estado da Defesa – José Múcio Monteiro;

Secretário-Geral do Ministério da Defesa – Luiz Henrique Pochyly da Costa;

Ex-Diretor do Departamento do Programa Calha Norte – Ubiratan Poty (até 24/7/2024, conforme Portaria 834, de 26/7/2024, publicada no DOU de 29/7/2024);

Diretor Substituto do Departamento do Programa Calha Norte – José Tarcísio Pacífico Júnior (a partir de 25/7/2024, conforme a Portaria SG-MD 4.516, de 24/8/2022, publicada no DOU de 25/8/2022).

Processos conexos:

037.052/2023-3 – Ofício 243/2023/CFFC-P, de 18/10/2023, encaminha o REQ 354/2023-CFFC, por meio do qual solicita a realização de auditoria para avaliar a economicidade, eficiência e efetividade da execução, nos últimos três anos, do Programa Calha Norte (PCN), gerido pelo Ministério da Defesa.

Acórdão: 899/2024-TCU-Plenário
Data da sessão: 8/5/2024
Relator: Ministro Jhonatan de Jesus
TC: 008.929/2024-6
Unidade Responsável: AudGovernança



O QUE O TCU FISCALIZOU?

Auditória decorrente do Requerimento 354/2023-CFFC, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para que este Tribunal conduzisse auditoria operacional com vistas a avaliar a economicidade, a eficiência e a efetividade da execução do Programa Calha Norte (PCN). O pedido foi motivado pelo fato de que o programa, conduzido pelo Ministério da Defesa (MD), prevê uma ampla gama de tipos de obras e de contratações e de que a política pública havia ampliado significativamente a sua área de abrangência em anos recentes. Criado em 1985, o PCN atendia 74 municípios em 2003, mas passou por sucessivas ampliações que resultaram no atendimento a 393 municípios em 2019 e a 783 em 2022.

O trabalho foi realizado entre maio e setembro de 2024 e, apesar de focar na atual forma de funcionamento do programa, analisa dados e documentos que moldaram o programa desde o seu início.

QUAIS OS PRÓXIMOS PASSOS?

Monitoramento do atendimento às determinações e recomendações propostas.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Foram encontrados dez achados de auditoria, resumidos abaixo:

Achado 01: os problemas públicos que devem ser tratados pelo PCN não estão adequadamente caracterizados. Aqueles que constam nos documentos de referência do Programa são genéricos e pouco realistas. **Causa:** não atualização dos diagnósticos realizados, isolamento do programa e a dinâmica atual da vertente civil, em que o direcionamento do programa é feito pelos parlamentares. **Efeito:** atuação dispersa em ampla gama de áreas temáticas; dificuldade no estabelecimento de objetivos e metas específicos, mensuráveis, realistas e delimitados temporalmente; dificuldade de avaliação e monitoramento da política; sucessivas expansões sem suporte em critérios bem definidos e sem a observância de aspectos estratégicos de defesa nacional.

Achado 02: o PCN não foi institucionalizado por meio de atos normativos adequados. **Causa:** aprovação de atos normativos com vícios de forma e de competência; aquiescência de instâncias de controle interno no âmbito do Ministério da Defesa e da Casa Civil da Presidência da República que, apesar de notarem as falhas, emitiram pareceres jurídicos favoráveis à tramitação das propostas normativas. **Efeito:** ausência de estrutura de governança

adequada e prejuízos à transparência.

Achado 03: o PCN não possui objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal. **Causa:** os problemas públicos apresentados em documentos do programa são genéricos e pouco realistas, afetando a etapa de definição dos objetivos da política pública. **Efeitos:** prejuízo ao monitoramento e à avaliação de resultados e impactos das intervenções do programa pela dificuldade de verificação do grau de atingimento dos objetivos da política; e pluralidade de intervenções possíveis, resultando na dispersão das ações do programa, o qual acaba envolvendo objetos de diversas pastas ministeriais.

Achado 04: houve sucessivas alterações na área de atuação do PCN sem suporte em critérios objetivos e bem definidos, algumas delas ocorreram com aderência questionável à finalidade do programa. **Causas:** diagnóstico deficiente dos problemas públicos e daí que é estratégico do ponto de vista de defesa nacional; e o interesse político dos parlamentares gerado pela amplitude de objetos do PCN, tornando-o destinação atrativa de emendas parlamentares. **Efeitos:** ampliação meramente formal para 46,36% dos municípios contidos na área de atuação do PCN, os quais não foram atendidos por essa política; e perda de credibilidade do programa no que se refere a sua aderência às suas finalidades.

Achado 05: apesar de ser uma política pública intersetorial, o PCN não é articulado com aquelas conduzidas por outros ministérios temáticos. **Causa:** ausência ou subaproveitamento de instâncias de articulação e dificuldade de articular uma política pública com intervenções tão abrangentes. **Efeito:** possibilidade de fragmentação, duplicidade, sobreposições ou lacunas nas intervenções, resultando em ineficiência e em menor efetividade e no não atingimento dos objetivos declarados do Programa.

Achado 06: não há articulação entre vertentes civil e militar do Programa Calha Norte, apesar de comporem a mesma política pública. **Causa:** a atuação do DPCN na vertente militar do PCN se restringe à gestão orçamentária, não havendo o compartilhamento formal de diagnósticos relativos aos problemas públicos a serem tratados ou planejamento conjunto das intervenções; e a atuação das Forças na vertente civil se resume ao fornecimento de apoio logístico, cuja requisição não é uma exclusividade do MD. **Efeito:** implementação das duas vertentes do PCN como se fossem duas políticas públicas separadas; e condução de ações de desenvolvimento regional não

atreladas ao aspecto estratégico de defesa nacional, o que contrasta com a finalidade do PCN.

Achado 07: o DPCN não realiza efetivamente o monitoramento dos resultados e a avaliação dos impactos dessa política. **Causa:** deficiência dos diagnósticos dos problemas públicos a serem sanados; elevada abrangência dos objetivos do PCN; falta de articulação com setores especializados do governo federal; e interpretação equivocada do DPCN de que sua atuação deve ser centrada no nível operacional do programa (celebração e acompanhamento de convênios e análises de conformidade) e de que cabe exclusivamente ao agente político definir a destinação de recursos de emendas parlamentares. **Efeito:** impedimento da retroalimentação do processo de planejamento da política pública e comprometimento da transparência e da *accountability* no que se refere à verificação dos resultados e impactos da política pública.

Achado 08: os riscos e os controles internos do PCN não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos. **Causa:** o DPCN não possui processo de gestão de riscos e controles relacionados às atividades do Programa Calha Norte suficientemente documentado e detalhado. **Efeito:** materialização e a persistência de eventos adversos que poderiam ter sido mitigados ou evitados, como:

- concentração de recursos em poucos municípios: no período 2015-2024, dos 783 municípios do PCN, somente 20 deles reúnem 50,42% de todos os repasses da União; e 80,04% do total de recursos foi direcionado para apenas 78 municípios;
- atendimento deficiente a municípios na faixa de fronteira: 21,64% não foram atendidos; e
- atendimento deficiente de municípios com IDHM mais baixos: 34,7% de cobertura de municípios com IDHM baixo ou muito baixo frente a 68,6% de cobertura para IDHM médio ou alto.

Achado 09: o DPCN celebrou convênios com valores e/ou objetos excepcionais sem registrar as motivações das medidas e as avaliações de excepcionalidade, contrariando normas que regem o PCN e a Administração Pública. **Causa:** falha ou ausência de controles internos; análise das proposições de convênios feita de maneira uniforme e focada em aspectos burocráticos, sem avaliação substancial das excepcionalidades; e entendimento de que cabe apenas ao agente político definir a destinação de recursos de emendas parlamentares. **Efeito:** atendimento imotivado de demandas não adequadas ao Programa; risco de concentração de recursos públicos em poucas intervenções; prejuízo à credibilidade das normas do programa e ao princípio da transparência; e suscetibilidade do programa a tomadas de decisões que podem estar violando os princípios da moralidade e da imparcialidade.

Achado 10: ampliação da área de atuação do PCN

envolvendo aumento de despesa sem que tenha ocorrido a observância de requisitos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial a estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessa expansão da ação governamental. **Causa:** demanda crescente por serviços administrativos e técnicos devido às expansões na área de abrangência do Programa; interpretação equivocada da legislação pertinente; e emissão de parecer inconclusivo pela unidade de assessoramento jurídico quando consultada sobre o tema. **Efeito:** aumento de despesas absorvido pelo Ministério da Defesa, em prejuízo à sua capacidade de planejamento, e prejuízo à transparência na gestão de recursos públicos.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

As propostas de encaminhamento incluem determinações ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional para que se abstenha de executar emendas parlamentares incompatíveis com os programas e políticas públicas sob sua gestão. Adicionalmente, foram feitas propostas no sentido de dar ciência ao Ministério da Defesa sobre: a ausência de diagnósticos detalhados; o não estabelecimento de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo; a não adoção de critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a figurarem na área de abrangência do programa; o não estabelecimento de monitoramentos baseados em resultados e impactos; as deficiências encontradas na gestão de riscos da política pública; a necessidade de articulação intersetorial; a excepcionalidade na celebração de instrumentos com valores acima dos limites estipulados ou com objetos não previstos em norma; e a necessidade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para expansões do programa.

Além disso, foi proposto dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa sobre questões relacionadas à institucionalização do PCN e à emissão de pareceres jurídicos conclusivos.



SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| I. Introdução | 7 |
| II. Visão Geral do objeto | 9 |
| III. Caracterização do problema público | 11 |
| III.1. Achado 01: problemas públicos genéricos e pouco realistas | 11 |
| IV. Institucionalização e desenho da política | 21 |
| IV.1. Achado 02: institucionalização inadequada do Programa Calha Norte | 21 |
| IV.2. Achado 03: o Programa Calha Norte não possui objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal. | 31 |
| IV.3. Achado 04: Expansões sucessivas da área de atuação do PCN não pautadas em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à finalidade da política pública | 36 |
| V. Articulação | 44 |
| V.1. Achado 05: o Programa Calha Norte não é articulado com outras políticas públicas do governo federal | 44 |
| V.2. Achado 06: As vertentes civil e militar do Programa Calha Norte não são articuladas entre si | 53 |
| VI. Avaliação e monitoramento | 59 |
| VI.1. Achado 07: O Departamento do Programa Calha Norte não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos resultados e dos impactos dessa política | 59 |
| VII. Gestão de riscos | 69 |
| VII.1. Achado 08: Os riscos e os controles internos do Programa Calha Norte não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos | 69 |
| VIII. Achados não decorrentes das questões de auditoria | 83 |
| VIII.1. Achado 09: Celebração de convênios com valores e/ou objetos excepcionais sem o registro da motivação e da avaliação dessa excepcionalidade | 83 |
| VIII.2. Achado 10: expansão de ação governamental com aumento de despesa sem a observância de requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) | 88 |
| IX. Conclusão | 96 |
| X. Proposta de Encaminhamento | 98 |
| Apêndice A – Análise dos comentários dos Gestores. | 101 |
| Ministério da Defesa | 101 |
| Casa Civil da Presidência da República | 103 |
| Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional | 103 |
| Apêndice B – Detalhamento da Metodologia | 108 |
| Apêndice C – Tabelas extras e estatísticas | 111 |
| Apêndice D – Referências | 113 |
| Lista de Siglas | 116 |
| Lista de gráficos | 117 |

| | |
|-------------------------|------------|
| Lista de Figuras | 117 |
| Lista de Tabelas | 117 |

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria integrada sobre o Programa Calha Norte (PCN) com vistas a atender conjuntamente o Requerimento nº 354/2023-CFFC, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD), e o item 9.1 do Acórdão 1.850/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge de Oliveira. A autuação deste processo de fiscalização foi autorizada pelo item 9.2 do Acórdão 899/2024-TCU-Plenário, Rel. Ministro Jhonatan de Jesus.

2. O pedido da fiscalização feito pelo parlamento foi motivado pela ampliação significativa da área de atuação do PCN ocorrida nos últimos anos e pela larga variedade de áreas governamentais e de tipos de obras e bens permanentes contemplados pelo programa. O requerimento da CFFC-CD também cita casos de denúncias de sobrepreço e superfaturamento em intervenções ligadas ao PCN e aborda o direcionamento de recursos a redutos eleitorais de deputados e senadores (peça 27).

3. Da parte do Acórdão 1.850/2023-TCU-Plenário, ele determinou que fosse incluído no plano de fiscalização da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) auditoria sobre o PCN com foco na atuação do Ministério da Defesa e que fosse avaliada a “conveniência de aplicar as diretrizes do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, ou outro instrumento correlato, no intuito de avaliar a seleção, a priorização e a efetividade das intervenções, assim como as ferramentas de coordenação, orientação e controle do órgão concedente” (peça 28). Esse acórdão foi prolatado no TC 023.048/2017-4, que tratou de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) voltada à realização de auditoria em prefeituras dos Estados do Amapá, de Rondônia e de Roraima para a verificação da conformidade da aplicação dos recursos repassados no âmbito do PCN.

4. O PCN surgiu em 1985 para “promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado dos Municípios que integram a sua área de atuação” de modo harmônico com “os interesses nacionais, a proteção do território e a soberania nacional”, conforme disposto no art. 1º da Portaria Normativa (PN) 115/GM-MD, de 26/12/2019, a qual regula o programa atualmente. Ele é uma política pública do Governo Federal, sob responsabilidade do Ministério da Defesa e coordenação do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN), que, por intermédio da transferência de recursos federais, viabiliza a execução de obras e a aquisição de bens permanentes para as Forças Armadas e os entes estaduais e municipais pertencentes à área de atuação do programa.

5. A presente auditoria teve por objetivo avaliar aspectos de governança do PCN. Diferentemente da FOC retomencionada – voltada a contratos do Programa – e da auditoria contínua realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (TC 037.115/2023-5) – que contempla obras executadas no âmbito do Programa –, esta fiscalização cuidou de pontos mais estratégicos dessa política pública.

6. Foram analisados aspectos relevantes da formulação e da implementação do Programa Calha Norte, com foco no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (peça 144). Entre os tópicos examinados pela auditoria estão a institucionalização do programa, a articulação com as partes interessadas, as ampliações da área de abrangência dele, a seleção e a priorização das intervenções dessa política pública e a coordenação, a orientação e o controle do Ministério da Defesa – por intermédio da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG-MD) e do DPCN.

7. Para cumprir o objetivo proposto, esta fiscalização trabalhou com as seguintes questões de auditoria, baseadas no referencial supracitado e selecionadas em função de avaliação de risco feita pela equipe:

- a) Questão 1 – Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?
- b) Questão 2 – A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução por outros órgãos/ministérios para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?

- c) Questão 3 – A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?
- d) Questão 4 – Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
- e) Questão 5 – O desempenho da política pública é acompanhado?
- f) Questão 6 – Os riscos e controles internos da política pública são gerenciados?

8. De modo geral, a auditoria buscou retratar a situação atual dos tópicos examinados, mas sem prejuízo da extensão do escopo temporal de análise em alguns casos específicos. Com efeito, a fim de averiguar a persistência de falhas observadas ou mitigar eventuais vieses nos dados analisados, a equipe precisou considerar um intervalo temporal maior para alguns achados. Em algumas questões de caráter mais estruturante, como o caso da Questão 1, por exemplo, a equipe precisou acessar documentação e informações que remontam à gênese do programa.

9. Outrossim, esta fiscalização focou na vertente civil do PCN, embora não tenha se limitado a ela. Isso se deu em virtude da relevância e da materialidade dessa dimensão da política pública, que é responsável por quase a totalidade dos recursos ligados ao programa, conforme será detalhado na próxima seção. Além disso, é essa a vertente que motivou o requerimento do Parlamento e o posicionamento do Acórdão 1.850/2023-TCU-Plenário pela realização deste trabalho.

10. A execução da auditoria contou com análises documentais, principalmente, e análise de dados. Além das normas, em sentido amplo, este trabalho adotou como critérios diversos guias e referenciais relevantes que tratam da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas – até mesmo em razão do aspecto operacional da auditoria.

11. O relatório está organizado por achados de auditoria, ordenados pela relevância de acordo com o entendimento da equipe. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

12. A origem do Programa Calha Norte remonta à Exposição de Motivos (EM) 018/85, de 19/6/1985, que propôs a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para desenvolver um plano de ação governamental para a região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas, com os objetivos de promover o desenvolvimento econômico e assegurar a segurança nacional. Conforme o documento, havia necessidade de ações coordenadas para intensificar a presença brasileira na região, melhorar a infraestrutura e implementar projetos especiais para a aceleração do desenvolvimento focados em áreas prioritárias, como a faixa de fronteira com países vizinhos.

13. Em que pese estar sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, a atuação do PCN não se limita aos assuntos militares, tendo esse programa um outro lado voltado ao desenvolvimento regional e à integração. Nesse contexto, conforme o art. 4º da PN 115/GM-MD/2019, o programa se divide em duas vertentes: uma militar e outra civil.

14. A vertente militar, também chamada de “Vertente Soberania”, destina-se a contribuir para a manutenção da soberania e da integridade territorial. As intervenções dessa vertente são executadas diretamente pelo Ministério da Defesa ou pelas Forças Armadas por intermédio de duas ações orçamentárias: “20x6 – Adequação e manutenção de unidades militares para a soberania e integridade territorial” e “2452 – Adequação da infraestrutura dos pelotões especiais de fronteira da região do Calha Norte” – esta última ausente na Lei Orçamentária Anual de 2024. Em resumo, os recursos dessas ações são voltados para a manutenção da estrutura das organizações militares localizadas na área de atuação do programa, para o auxílio às atividades finalísticas dessas unidades e para o apoio logístico prestado pelas Forças ao DPCN.

15. A vertente civil (conhecida também como “Vertente Desenvolvimento”), por sua vez, é destinada ao apoio às ações governamentais de promoção do desenvolvimento regional. As intervenções dessa vertente são executadas mediante convênios ou contratos de repasse firmados com entes estaduais ou municipais na área de atuação do PCN e financiados com recursos federais oriundos de emendas parlamentares no âmbito da ação orçamentária “1211 – Implementação de infraestrutura básica nos municípios da região do Calha Norte”. Essa ação visa ao atendimento de projetos de infraestrutura básica – como creches, escolas, postos de saúde, pavimentação, entre outros – e à aquisição de bens permanentes – caminhões de coleta de lixo, colheitadeiras, veículos para a segurança pública, veículos administrativos, entre outros.

16. Inicialmente, a área de atuação do programa se concentrava nas calhas norte dos rios Solimões e Amazonas e era composta por 74 municípios. Posteriormente, essa área se expandiu sucessivamente para partes remanescentes da Região Norte, para o Estado do Mato Grosso, para a faixa de fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul e para os estados do Tocantins e do Maranhão. Como resultado, o PCN contempla hoje 783 municípios, tendo 589 deles sido incluídos entre 2016 e 2022.

17. Essa ampliação vem acompanhada de um crescimento acentuado do direcionamento de emendas parlamentares para a vertente civil do programa (ação 1211). Como resultado, nos últimos anos, o orçamento desta vertente tem sido muito mais expressivo que o da militar, conforme se extrai do Gráfico 1.

18. No período de 2017 a 2024, conforme dados da vertente civil encaminhados pelo DPCN (peça 23, Anexo I, alínea “a”), foram celebrados 2.906 convênios – desconsiderados aqueles anulados, cancelados ou rescindidos –, atingindo a marca de 4,03 bilhões de reais em valor de repasse. A totalidade desse montante provém de emendas parlamentares.

19. Para coordenar o PCN, de acordo com o art. 2º da PN 115/GM-MD/2019, o Ministério da Defesa designou o DPCN, órgão integrante de sua estrutura regimental. Nos termos do art. 36 do Decreto 11.337/2023, compete a esse departamento planejar, executar e coordenar as atividades

atinentes à execução orçamentária e financeira do programa; celebrar convênios e contratos de repasse para aplicação dos recursos do PCN; articular-se com estados, municípios e órgãos públicos sobre temas dessa política pública; e realizar acompanhamento dos instrumentos de repasse, assim como ações de apuração e de resarcimento de danos ao erário.

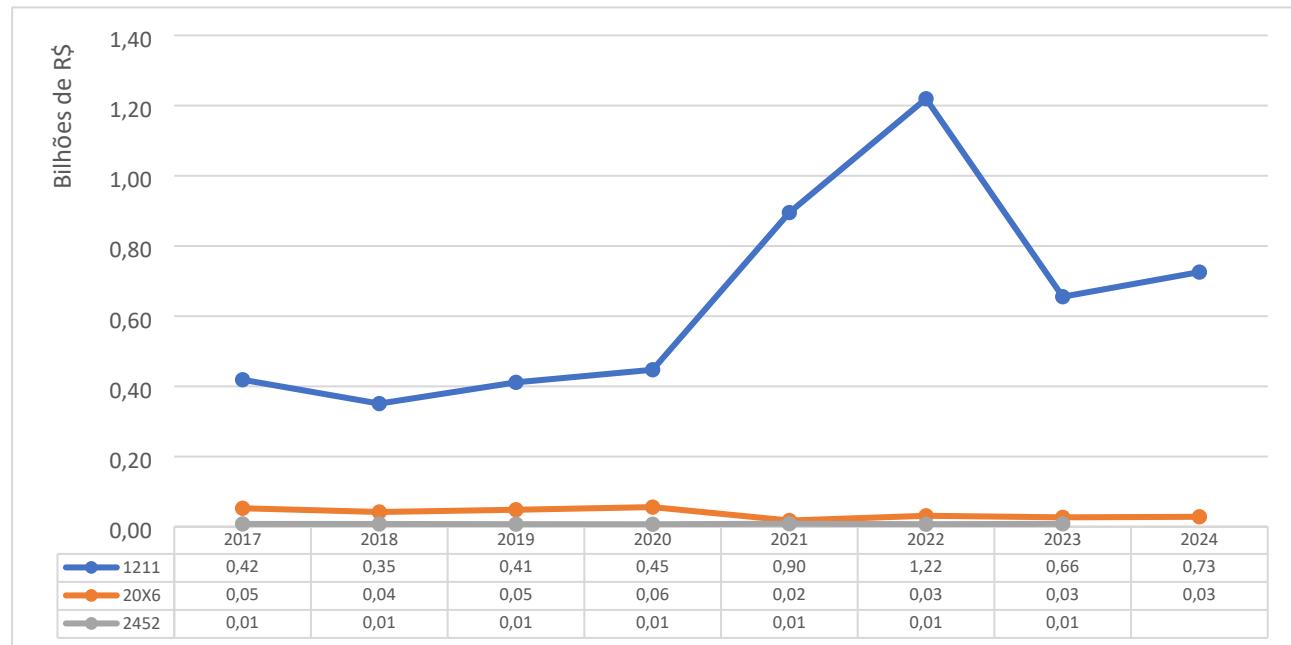


Gráfico 1 - Dotação atualizada anual para cada ação orçamentária relacionada ao Programa Calha Norte (fonte: SIOP e peça 150).

20. O DPCN é subordinado administrativamente à SG-MD, a quem compete, nos termos do art. 33 da norma supracitada:

Art. 33. À Secretaria-Geral compete:

I - assistir o Ministro de Estado na definição de diretrizes e nos assuntos de competência dos órgãos específicos singulares e do Departamento do Programa Calha Norte;

II - assessorar o Ministro de Estado na formulação de políticas e de estratégias nacionais e setoriais de defesa quanto às competências dos órgãos específicos singulares e do Departamento do Programa Calha Norte;

III - direcionar, coordenar e supervisionar as atividades dos órgãos específicos singulares e do Departamento do Programa Calha Norte, que lhe são subordinados; (...)

21. A operacionalização e o controle dos convênios e contratos de repasse celebrados são realizados pela plataforma Transferegov.br. Ela consiste em uma solução tecnológica digital do Governo Federal para gerenciar e operacionalizar as transferências de recursos da União para estados, municípios, Distrito Federal e organizações da sociedade civil. Este sistema centraliza o processamento das transferências voluntárias de recursos, como convênios, contratos de repasse e termos de colaboração, oferecendo um ambiente integrado para a apresentação de propostas, execução de projetos e prestação de contas.

22. No caso do PCN, que opera com vultosos montantes de recursos, esse sistema promove o aumento da transparência, da eficiência e do controle na aplicação dos recursos públicos, permitindo que os órgãos gestores acompanhem em tempo real o andamento dos projetos e garantam a conformidade com as normas vigentes.

23. Considera-se pertinente mencionar que a Portaria MGI/MD/MIDR 4.144/2024, publicada ao final desta auditoria, institui Grupo de Trabalho Interministerial para tratar da transferência do DPCN para o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional a partir de 1/1/2025.

III. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO

24. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: “os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?” (Questão 1).

25. Ela buscou averiguar os riscos relacionados à caracterização imprecisa, genérica ou excessivamente abrangente dos problemas públicos que as intervenções pretendem tratar, o que pode resultar em diretrizes estratégicas igualmente genéricas ou muito abrangentes para o Programa Calha Norte, ou seja, uma política pública sem foco, o que inviabilizaria a mensuração de sua eficácia, eficiência e efetividade. Considerando as características do Programa, adicionalmente, buscou-se verificar se os problemas públicos a serem tratados aliam a promoção do desenvolvimento econômico e social da região à garantia do território e da soberania nacionais.

26. Foi obtido o seguinte achado: os problemas públicos que se pretende tratar por meio das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte não estão adequadamente caracterizados, sendo genéricos e pouco realistas.

III.1. Achado 01: problemas públicos genéricos e pouco realistas

27. Os problemas públicos que devem ser tratados por meio das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte não estão adequadamente caracterizados. As enumerações de problemas públicos apresentadas nos documentos de referência do Programa são genéricas e pouco realistas, mais se assemelhando a enumerações de princípios ou ideais do que a diagnósticos precisos de problemas concretos.

Situação encontrada

28. Diante da ausência de um documento-base da política onde tenha sido registrado, em período recente, o diagnóstico dos problemas públicos que deveriam ser tratados pelo Programa Calha Norte, a equipe de auditoria teve de buscar esse diagnóstico em processos administrativos e documentos referentes à sua área de abrangência e ao seu funcionamento, bem como em documentos estruturantes das políticas públicas de Defesa Nacional. Como resultado, constatou-se que os problemas públicos ligados ao Programa não estão adequadamente caracterizados, haja vista o caráter genérico e abstrato de sua descrição.

29. Conforme as EM 18/MD/1985 e 770/MD/1985 (peça 29), o surgimento do PCN foi motivado pela possibilidade de conflitos fronteiriços e influências ideológicas marxistas em países vizinhos durante o período da Guerra Fria. O programa identificou três áreas de foco situadas na calha norte dos Rios Solimões e Amazonas: a faixa de fronteira, a orla ribeirinha e os núcleos interioranos. À época, decidiu-se por priorizar a faixa de fronteira para intervenção.

30. As ações planejadas incluíam intensificar relações bilaterais, aumentar a presença brasileira, promover políticas indigenistas, expandir infraestrutura e desenvolver economicamente a região. Entretanto, não houve menção a carências específicas e concretas a serem supridas por essas políticas indigenistas ou por ações desenvolvimentistas, por exemplo. A ampla gama de objetivos e a falta de definição clara dos problemas públicos a serem abordados tornaram-se características marcantes e persistentes do programa.

31. Sobre as exposições de motivos, o Decreto 2.954/1999, vigente em 2003, determinava que, ao serem encaminhadas por ministros de estado à Casa Civil da Presidência da República (CCPR) para aprovação pelo Chefe do Poder Executivo, fossem acompanhadas por notas explicativas e justificativas da proposição, contendo informações como a síntese do problema, as soluções

propostas e as alternativas às medidas propostas (art. 25, I, e Anexo II). Prescrições semelhantes constam nos Decretos 4.176/2002, 9.191/2017 e 12.002/2024.

32. O documento anexado à EM 616/MD/2003, subscrita pelo então Ministro da Defesa, em atendimento a essa determinação normativa, sintetiza da seguinte forma o problema ou situação que reclamava providências: “necessidade de expandir a área de atuação do Programa Calha Norte”. Registrhou-se como solução proposta a autorização da expansão. Alternativas, segundo o Ministério da Defesa, não existiam (peça 67, p. 4).

33. Posteriormente, o programa passou por diversas expansões, que se aceleraram a partir de 2015. Os mesmos registros para a síntese do problema público a ser enfrentado e para a solução proposta, bem como a ausência de alternativas à proposta, puderam ser observados nos processos administrativos relativos às expansões da área de abrangência para municípios dos estados do Amazonas, do Pará e de Rondônia (EM 263/MD/2006, peça 66, p. 5), do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul (EM 502/MD/2015, peça 54, p. 19), do Maranhão (EM 26/MD/2019, peça 55, p. 9), do Pará (EM 161/MD/2021, peça 56, p. 9) e do estado do Tocantins em 2021 (EM 163/MD/2021, peça 57, p. 4).

34. Em que pese a incorreção no preenchimento do campo de comunicação da síntese do problema, é possível extrair da documentação alguns alegados problemas públicos. Eles foram utilizados para defender a expansão da área do programa em cada um dos processos. No entanto, padecem de detalhamento, de concretude ou – no caso de alguns – de lógica.

35. Para ilustrar, os processos relacionados aos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul (EM 502/MD/2015, peça 54, p. 16-18), do Maranhão (peça 55, p. 57) e do Tocantins (peça 58, p. 39-40 e 42), apresentam como justificativa para expansão o fato de o Brasil possuir fronteiras com dez países, o que reforçaria o caráter estratégico da região, e a necessidade de desenvolvimento e de incremento das medidas de policiamento. Ademais, neles também é alegado que os Estados do Mato Grosso, do Maranhão e do Tocantins pertencem à Amazônia Legal e, por isso, compartilhariam os mesmos problemas. No processo da segunda expansão ocorrida no Maranhão, o Ministério da Defesa afirma expressamente que os municípios maranhenses possuem problemas semelhantes aos dos municípios amazônicos (peça 60, p. 13-17).

36. Há, porém, falhas nessas argumentações. De início, a mais patente delas, é que o Maranhão e o Tocantins se situam longe da faixa de fronteira, não cabendo a eles a tese de pertencimento à faixa de fronteira.

37. Além disso, é mister ressaltar que os problemas públicos encontrados nas áreas para as quais se buscava expandir o programa e que demandariam intervenção não são identificados de forma objetiva. Fazer parte da Amazônia Legal ou a presença de fronteiras terrestres não podem ser considerados por si só problemas públicos, o que não significa dizer que essas situações não são capazes de causá-los ou agravá-los.

38. Argumenta-se na documentação, por exemplo, que municípios localizados em regiões de vegetação do tipo cerrado enfrentam os mesmos problemas públicos que aqueles localizados na floresta equatorial, sem que sejam especificados. O argumento foi apresentado, inclusive, no processo que defendeu a inclusão da região do Jalapão no Programa, também conhecida como o “deserto das águas”, em razão do ambiente típico de savana ([link](#), acesso em 2/9/2024).

39. No entanto, é sabido que biomas tão distintos podem ensejar diferenças entre os municípios de cada região como, por exemplo, a forma de mobilidade da população, tipos de moradia, desafios da saúde pública local, agricultura e desenvolvimento econômico de cada localidade, entre outros. Dessa forma, não é possível partir da premissa genérica de que municípios em áreas tão diferentes enfrentem exatamente os mesmos problemas sem que isso seja devidamente explicitado e demonstrado – em especial quando se trata de uma política pública com cifras bilionárias.

40. Em outros processos de expansão, como o da EM 26/MD/2019, a qual tratou da primeira expansão para o Maranhão e incluiu municípios da região de Imperatriz/MA e São Luís/MA, foi defendida a necessidade de ingresso desses municípios em virtude de o Estado do Maranhão possuir baixos índices socioeconômicos, em especial o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A unidade federativa ocuparia nestes quesitos posições mais inferiores quando comparada com as demais a nível nacional (peça 55, p. 46).

41. Os problemas públicos subjacentes às estatísticas e índices apresentados, porém, são abrangentes, assim não é possível afirmar com clareza qual situação se pretende mudar. Neste sentido, é preciso observar que o IDH é um índice que sintetiza informações sobre saúde, educação e renda, porém mostra-se insuficiente para diagnosticar os problemas públicos a serem solucionados por uma política pública, isto porque não identifica de maneira direta e precisa o que deve ser sanado.

42. Ante o exposto, do exame das exposições de motivos relacionadas ao PCN, não foi possível identificar com clareza e precisão os problemas públicos a serem tratados. Alguns documentos consideraram que o mero apontamento de IDHs ou do fato de determinada unidade federativa pertencer à região amazônica seria suficiente para a inferência desses problemas. Outros documentos, por sua vez, se apoiaram em termos genéricos como a “melhoria da qualidade de vida”, o “desenvolvimento econômico” ou, ainda, a “ocupação de vazios estratégicos”.

43. Na forma como estão escritos, esses problemas genéricos tornam-se aplicáveis a parcela significativa do Brasil, portanto pouco específicos e afastados da realidade regional da área de atuação. A título ilustrativo, sobre a melhoria da qualidade de vida população, não se sabe se o problema público é, por exemplo, a prevenção e o tratamento de doenças endêmicas da região amazônica, como a malária, combater ilícitos transfronteiriços ou diminuir a evasão escolar, todos compatíveis com os objetivos e diretrizes definidos para o programa.

44. A situação encontrada afronta o Decreto 12.002/2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. A norma determina que propostas de atos normativos de competência do Presidente da República serão encaminhadas à Casa Civil por meio de exposição de motivos, acompanhadas de parecer de mérito, documento que conterá: a análise do problema que o ato normativo visa solucionar; os objetivos que se pretende alcançar; a identificação dos atingidos pelo ato normativo; a estratégia e o prazo para implementação; informações orçamentário-financeiras; e, quando aplicável, a análise do impacto da medida sobre o meio ambiente e sobre outras políticas públicas (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI). Previsões semelhantes constavam nos Decretos 4.176/2002 e 9.191/2017 (arts. 26, 30, III, e 32).

45. Na mesma toada, o Decreto 9.203/2017, em seu art. 4º, define diretrizes da governança pública, entre as quais se encontram: avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (VII) e manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal e pelo apoio à participação da sociedade (VIII).

46. A equipe de auditoria também consultou as diretrizes estratégicas do Programa Calha Norte, documentos que regiam a política pública até 2013 (peça 130), bem como as portarias normativas emitidas posteriormente e os seus respectivos processos de elaboração (peça 40, peça 47, peça 48 e peça 49). Nelas, tampouco foram encontrados registros mais precisos e realistas a respeito dos problemas públicos que o Programa pretende tratar.

47. Ante à ausência, nas exposições de motivos e nas portarias normativas desta política pública, de informações detalhadas acerca do diagnóstico dos problemas que o PCN busca enfrentar, a equipe optou por examinar os documentos estruturantes das políticas públicas ligadas à Defesa Nacional – o Livro Branco da Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e a Política Nacional de Defesa. Embora não seja a função dessas publicações detalhar especificidades das políticas públicas conduzidas pelo MD, considerou-se pertinente consultá-las em prol da completude da análise deste achado.

48. No Livro Branco de Defesa Nacional de 2012 ([link](#)), podem ser encontradas referências ao PCN no capítulo referente aos programas sociais da defesa. Segundo informa o documento, os objetivos do programa vinham sendo perseguidos por meio de diversas ações, como a construção de rodovias, portos, pontes, escolas, creches, hospitais, aeródromos, poços de água potável e redes de energia elétrica, ações que trariam grande benefício para as comunidades locais.

49. Segundo informado, Programa Calha Norte transcendia o aspecto de vigilância da região Amazônica, de interesse político-estratégico, tratando-se de programa governamental e intersetorial, que envolveria diversas agências estatais de considerável alcance social para os brasileiros. Essa descrição não corresponde à situação encontrada pela equipe de auditoria, tema tratado no Título V deste relatório.

50. A Estratégia Nacional de Defesa de 2012 ([link](#), acesso em 4/9/2024) , por sua vez, aponta a necessidade de o Ministério da Defesa juntamente com o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República desenvolver estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL).

51. Na Política Nacional de Defesa de 2016 ([link](#), acesso em 4/9/2024), não há menção ao Programa Calha Norte. Todavia, no âmbito do Objetivo Nacional de Defesa de contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais (OND-4), consta a Estratégia de Defesa de incremento da presença do estado em todas as regiões do país (ED-8). No âmbito dessa estratégia, estão previstas as Ações Estratégicas de Defesa (AED) no sentido de intensificar a presença do setor de defesa nas áreas estratégicas de baixa densidade demográfica e de intensificar a contribuição do Setor de Defesa para a integração da região Amazônica (AED-38 e 39).

52. A Política Nacional de Defesa de 2020 ([link](#), acesso em 4/9/2024) mantém esse objetivo e essa estratégia (OND IV, ED-4), na qual se preveem as AED-16 e 17: intensificar a presença de diversos setores governamentais nas áreas estratégicas de baixa densidade demográfica e intensificar a contribuição de diversos setores governamentais para a proteção, o desenvolvimento e a maior integração da região Amazônica com as demais regiões do País. Ao consultar o Livro Branco de Defesa de 2020, é possível constatar que o Programa Calha Norte continua sendo listado entre os programas sociais coordenados pelo Ministério da Defesa ([link](#), acesso em 4/9/2024).

53. Quanto à definição, nos documentos estruturantes da defesa nacional, do problema público que se pretende tratar por meio do PCN, é mister reconhecer que o direcionamento apresentado para o programa tem razoabilidade e é compreensível. Todavia, a necessidade de vivificar a região amazônica e de aumentar a presença do poder público continuam sendo descrições excessivamente genéricas e abrangentes que não identificam de forma objetiva a situação que demanda intervenção.

Das causas

54. Uma das causas para o diagnóstico deficiente dos problemas públicos ligados ao PCN é a adoção da EM 18/1985 como base. Quando o Ministério da Defesa foi questionado pela equipe sobre identificação da população que carece das intervenções do programa, ele respondeu que os principais critérios tinham como parâmetro inicial o resultado dos estudos realizados pelo GTI quando da idealização da política pública (peça 111, p. 9). Ou seja, se faz referência a um estudo realizado há quase 40 anos que tratava como ameaça o espalhamento da ideologia marxista no norte da América do Sul.

55. Corrobora com a situação encontrada a falta de continuidade da iniciativa empreendida no início dos anos 2000 para a realização de diagnóstico mais preciso a respeito das intervenções necessárias para atingir os objetivos do programa. Nessa época, o Ministério da Defesa firmou

convênio com a Fundação Getúlio Vargas/Instituto Superior de Administração e Economia (FGV/ISAE), cujo um dos resultados foi a elaboração do “Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - PDLIS”, para os municípios da Amazônia Setentrional. Esse estudo visou a estabelecer ações integradas para o desenvolvimento sustentável dos municípios da região, baseados em estudos, pesquisas e informações de instituições do Governo Federal, Governo Estadual, Prefeituras Municipais, Câmaras Municipais e Organizações Não Governamentais.

56. Entre os documentos desse estudo se encontra aquele intitulado “Subsídios para uma estratégia de desenvolvimento da Amazônia Setentrional” (peça 50), de 2001. Nele, é possível verificar a proposição de uma ocupação seletiva do território e de seu desenvolvimento sustentável, que deveria ser implementada na década entre 2001 e 2010.

57. Os três objetivos do plano eram: a ordenação do processo de ocupação humana regional – o qual deveria ser descontínuo, pontual, realizando uma desconcentração concentrada da população e das atividades produtivas, evitando pressões sobre o meio ambiente; a aceleração do crescimento; e o avanço do desenvolvimento humano, com igualdade de oportunidades, mais bem-estar, menos pobreza e melhor distribuição de renda.

58. Para a execução do plano, no que se refere ao processo de ocupação, a região foi dividida em sete áreas, cada uma com um polo (Figura 1). A partir dessa divisão, foi proposto um sistema urbano prospectivo identificando-se seus polos prioritários para efeito do reforço de suas infraestruturas e serviços urbanos e de sua promoção, ao longo da década, para hierarquia superior na rede urbana norte-amazônica (Figura 2). Na faixa de fronteira, foram identificados núcleos de ocupação, que seriam bases para o esforço de vivificação e desenvolvimento dessas áreas limítrofes com seis países (Figura 3).

59. Partindo deste estudo estruturante, foram formulados diversos estudos específicos para municípios localizados na região. A título exemplificativo, considera-se oportuno trazer a esta análise o documento que trata de São Gabriel da Cachoeira (peça 51), classificado como o polo da área estratégica do Rio Negro.

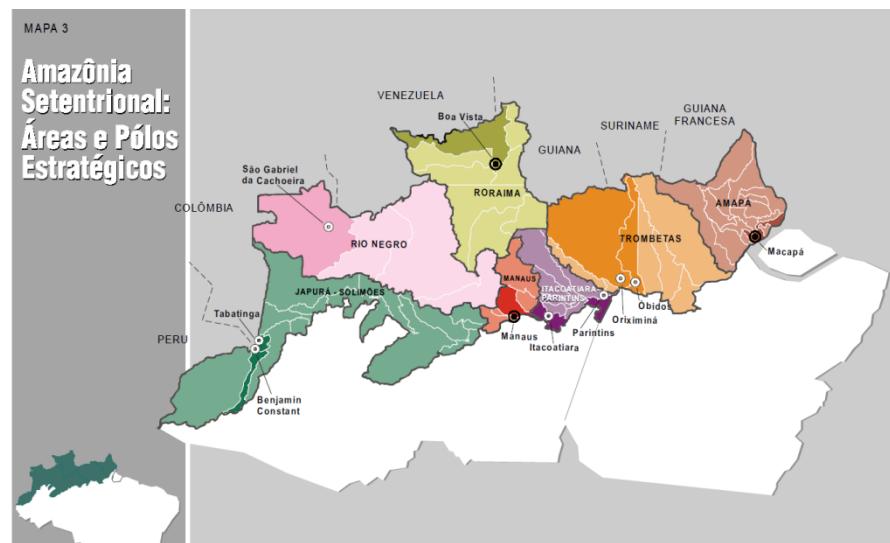


Figura 1 – Mapa elaborado em estudo da FGV para o Programa Calha Norte evidenciando a divisão da Amazônia Setentrional em sete polos (fonte: peça 50).

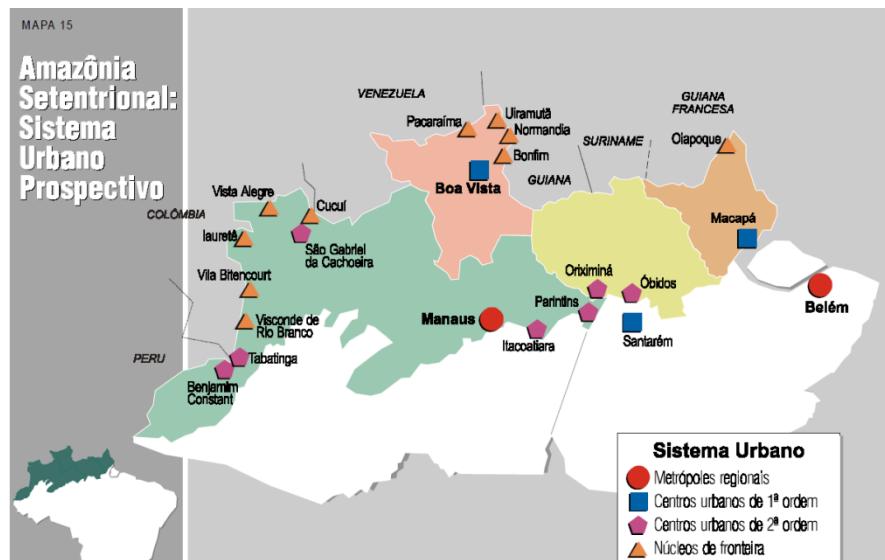


Figura 2 – Mapa elaborado em estudo da FGV para o Programa Calha Norte evidenciando o sistema urbano e a hierarquia da rede urbana proposta para a Amazônia Setentrional (fonte: peça 50).

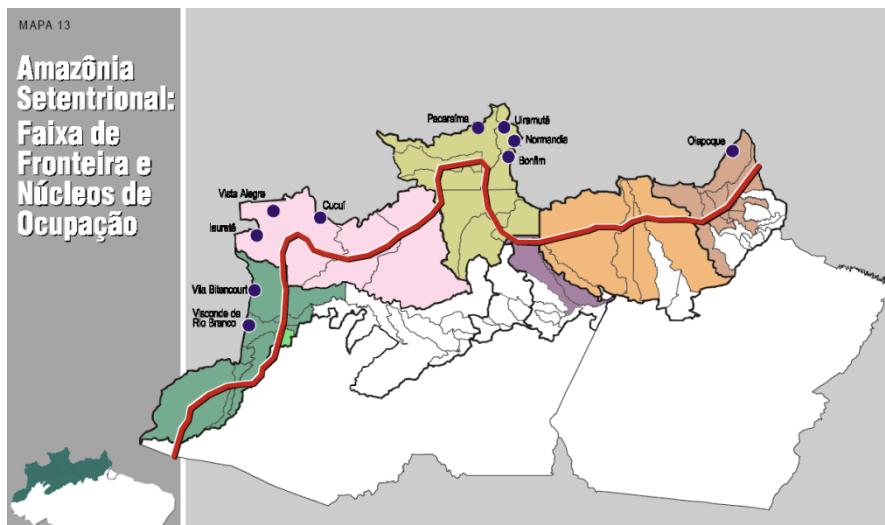


Figura 3 – Mapa elaborado em estudo da FGV para o Programa Calha Norte evidenciando os núcleos de ocupação da faixa de fronteira propostos para a Amazônia Setentrional (fonte: peça 50).

60. Elaborado em 2004, o estudo se divide em três partes: a primeira sintetiza o documento estruturante, já mencionado nesta análise; a segunda apresenta características da área estratégica do Rio Negro e ações operacionais para o desenvolvimento da área; por fim, a terceira parte do documento traz características do município de São Gabriel da Cachoeira e apresenta diretrizes para o desenvolvimento das suas infraestruturas social, econômica e institucional e para a vitalização da infraestrutura física básica (peça 51). Cumpre destacar que o trabalho foi elaborado com a participação de autoridades da prefeitura do ente municipal.

61. Não faz parte do escopo deste trabalho avaliar a aplicabilidade das propostas apresentadas, todavia, é digno de registro o fato de que, duas décadas atrás, o Programa Calha Norte buscou assessoria técnica e articulação com autoridades locais para a elaboração destes documentos, situação que contrasta com a atual. Ou seja, é possível identificar boas práticas na condução da política pública às quais, todavia, não se deu continuidade.

62. Esse não foi o único estudo diagnóstico identificado pela equipe de auditoria. Outros órgãos já fizeram diagnósticos sobre problemas que afligem a região de abrangência do PCN ou

estudos que auxiliariam esse diagnóstico, mas eles tampouco foram aproveitados pelo programa, contribuindo para a falha de identificação dos problemas públicos descrita nesta fiscalização.

63. Ao consultar o repositório de conhecimento da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), é possível encontrar diversas publicações relevantes para o tema em análise ([link](#), acesso em 23/7/2024). A Sudam é uma autarquia vinculada ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, o qual tem como área de competência os planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento regional (Decreto 11.830/2023, Anexo I, arts. 1º, X, a, e 2º, IV, a, 1).

64. Em 2012, foi publicado estudo referente ao “Programa de Integração Intrarregional da Amazônia – Diagnóstico e projetos”, que buscava a implementação de um mercado amazônico mais dinâmico, sustentável e competitivo partindo da tese de que a integração comercial entre os estados da própria Amazônia Legal poderia levar a esse resultado (peça 132).

65. Em 2019, foi publicado o estudo “Cidades intermediárias da Amazônia Legal”, que identifica municípios que se caracterizam como ponto de encontro e passagem obrigatória entre cidades e regiões diferentes. Esses municípios atuam como unidades de atração dos pequenos centros urbanos e de intermediação entre seu entorno e os grandes centros, recebendo e emanando fluxos materiais e imateriais, bem como, fornecendo serviços e produtos que as pequenas cidades não dispõem (peça 133).

66. Vale mencionar também o recente Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2020-2023 e o seu sucessor, o PRDA 2024-2027 (peças 134 e 135), elaborados pela Sudam, que apresentam diagnósticos atualizados e propostas de intervenção articulando a atuação de diversos ministérios do governo federal. Nesses planos, constam contribuições da sociedade, que é convidada a participar do planejamento por meio de consultas públicas.

67. No primeiro documento consta a informação de que foram adotados seis eixos setoriais de intervenção como forma de fundamentação técnica e metodológica dos programas setoriais: desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestrutura econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais. Esses eixos foram detalhados em programas temáticos estruturantes com o seu descritor e objetivo (peça 134, p. 184).

68. Não foram encontrados nos mencionados documentos referências à participação do Ministério da Defesa, responsável pelo Programa Calha Norte, seja na elaboração desse planejamento, seja na designação para tratar de problemas públicos específicos. Essa informação é especialmente relevante ao se considerar que, em muitos dos documentos analisados, utiliza-se o pertencimento à Amazônia Legal como justificativa para ampliações do Programa Calha Norte, o qual, todavia, não faz parte de políticas públicas mais amplas voltadas à área.

69. Na mesma linha do não aproveitamento do conhecimento e da experiência de outros órgãos, identificou-se um outro fator causador do diagnóstico deficiente dos problemas públicos do PCN: a falta de articulação com outros órgãos federais que tratam dos temas afetos a essa política pública – saúde, educação, desenvolvimento, infraestrutura etc. Sobre isso, o Ministério da Defesa foi instado a esclarecer se recebe dos demais ministérios, de outros entes federativos, dos Comandos das Forças Armadas ou de outros órgãos federais subsídios e/ou informações para a identificação dos problemas públicos que demandam intervenção no âmbito do Programa Calha Norte, das suas causas e das suas consequências.

70. Em relação à vertente civil do programa, o Ministério da Defesa informou que não recebe esses subsídios (peça 111, p. 5). Logo, constata-se que o MD não recorre às pastas temáticas que compõem a estrutura do governo federal para obter auxílio na identificação dos problemas públicos que carecem de intervenção. A informação foi corroborada pela equipe por meio de requisição de informações aos Ministérios da Educação, da Integração e do Desenvolvimento Regional, da

Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e das Cidades (Ofícios 114, 115, 116, 117 e 118/2024-AudGovernança).

71. Como resposta, as pastas questionadas informaram não terem sido consultadas ou não terem conhecimento de consultas feitas pelo Ministério da Defesa com o intuito de obter subsídios para a definição da lista de possíveis objetos dos instrumentos celebrados na vertente civil do PCN e de obter auxílio no processo de diagnóstico a respeito de problemas públicos que afigem a área de abrangência do Programa Calha Norte (peças 87, 94, 97, 105, 103).

72. Em defesa dessa ausência de consulta a outras pastas ministeriais, poderia ser alegado que a celebração de convênios com os demais entes federativos envolve a participação de autoridades locais, responsáveis pela apresentação dos projetos e propostas de intervenção, e, por isso, não seria necessária a colaboração dessas pastas temáticas do Governo Federal. Essa lógica se basearia na premissa de que as autoridades locais conhecem os problemas públicos que afigem as áreas e populações sob sua gestão.

73. Não obstante, essa linha de raciocínio está equivocada. Como o PCN possui como premissa a Defesa Nacional, ele é uma política de interesse federal e demanda a atuação de instituições que tenham uma visão macro do país nas suas respectivas áreas temáticas. Neste contexto, os subsídios de outros ministérios podem colaborar para o aprimoramento do planejamento, da execução e dos resultados dessa política.

74. No tocante à vertente militar, o Ministério da Defesa foi instado a informar que medidas adota para identificar áreas cujo desenvolvimento deve ser estimulado e que sejam também relevantes para a soberania e integridade territorial. Em resposta, declarou que as Forças, quando da realização de visitas de campo, forneceriam informações operacionais sobre a situação de segurança, infraestrutura militar e outras necessidades estratégicas na região do Calha Norte. Essas informações seriam consideradas para a coordenação das ações militares e civis. Segundo a pasta, os militares atuam diretamente na região e poderiam identificar questões de segurança e infraestrutura (peça 111, p. 5). Ademais, o jurisdicionado também informou que, em coordenação com os Comandos das Forças Armadas, são levantadas informações estratégicas e operacionais que permitiriam identificar áreas que são críticas para a defesa nacional e que necessitem de estímulo ao desenvolvimento (peça 111, p. 6).

75. A informação remetida, porém, não foi acompanhada por documentos comprobatórios e é incompatível com as respostas recebidas pela equipe de auditoria ao questionar diretamente as Forças sobre o tema.

76. Os Comandos da Marinha (peça 79), do Exército (peça 81) e da Aeronáutica (peça 84) informaram que não fornecem à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa mapeamentos, pareceres ou diagnósticos que: identifiquem áreas ou municípios relevantes para a manutenção da soberania e integridade territoriais; ou possam servir como subsídios para a formulação das diretrizes estratégicas do PCN ou para auxiliar os processos decisórios relativos à expansão da área de abrangência do PCN.

77. O próprio Ministério da Defesa, ao ser consultado a respeito dos órgãos que se manifestam durante o processamento de pedidos de expansão na área de abrangência do Programa Calha Norte, listou diversas unidades pertencentes à sua estrutura regimental (peça 24, p. 4), porém não fez alusão ao recebimento de ponderações dos Comandos militares ou do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. A este órgão cabe assessorar o Ministro da Defesa quanto a políticas e estratégias nacionais de defesa e quanto a políticas e estratégias militares de defesa (Decreto 11.337/2023, art. 12, I e II).

78. A região amazônica é caracterizada como estratégica nos textos estruturantes da Defesa Nacional, conforme registrado. Todavia trata-se de área muito extensa, o que torna a afirmação abstrata e pouco útil para a formulação e implementação de uma política pública com as características do PCN, sendo necessários diagnósticos mais precisos a respeito das áreas que, de fato,

são consideradas prioritárias para a soberania e a integridade territorial pelos órgãos executores das políticas de defesa nacional e dos problemas públicos enfrentados pela população nelas residentes.

79. Por fim, é importante mencionar que a dinâmica atual da vertente civil do PCN não tem colaborado para o estabelecimento e a atualização dos diagnósticos dos problemas públicos. Em virtude do financiamento dessa vertente via emendas parlamentares e de certa omissão do Ministério da Defesa no planejamento e no direcionamento do programa, os objetos e os entes beneficiados pelos convênios são definidos pelos congressistas e influenciados por tratativas políticas junto aos gestores desses entes. Quando as intervenções são influenciadas por acordos políticos ou por necessidades trazidas por prefeitos e governadores, a demanda por diagnóstico preciso dos problemas feito pelo MD perde força.

Dos efeitos

80. A falha no diagnóstico dos problemas públicos relacionados ao PCN afeta o estabelecimento de objetivos e metas desse programa. Ao não identificar com a precisão e o detalhamento necessários a situação que deve ser solucionada pelas intervenções governamentais, surge a dificuldade para o estabelecimento de objetivos e metas específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal – consonância com as boas práticas de gestão estratégica. Essa questão será pormenorizada no Subtítulo IV.2.

81. Outra consequência negativa da inadequada caracterização dos problemas públicos é a expansão da área de abrangência do programa não pautada em critérios objetivos e sem a observância de aspectos estratégicos de Defesa. Como abordado nos itens 28 a 43 deste relatório, diversas ampliações da área de atuação do programa foram aprovadas com base em motivações genéricas e excessivamente abrangentes, que não definem o problema público a ser tratado. Ademais, o MD não recebeu subsídios das Forças para o diagnóstico de áreas estratégicas, de acordo com o exposto no item 75.

82. A elevada amplitude das intervenções possíveis no âmbito da política pública em análise também é um efeito da precariedade do diagnóstico a respeito dos problemas públicos que o Programa Calha Norte pretende tratar. A relação de objetos de convênios abrangidos pelo programa consta dos arts. 14 e 15 da PN 115/GM-MD/2019.

83. No rol de objetos possíveis estão diversos tipos de obras e de bens permanentes contemplando as seguintes áreas: saúde, educação, infraestrutura pública, esportes, desenvolvimento econômico, segurança pública, transportes e agricultura. A lista é bastante extensa e permite constatar um dos principais efeitos da imprecisão verificada na definição dos problemas públicos a serem sanados: as soluções propostas são analogamente muito abrangentes, pois qualquer intervenção contribui para remediar uma situação que não foi objetivamente definida.

84. Por fim, se os problemas não estão caracterizados, isso dificulta o monitoramento e a avaliação do impacto do PCN. De fato, nessa situação, a precariedade da definição da realidade a ser modificada pelas intervenções governamentais inibe o estabelecimento de indicadores apropriados para monitorar e avaliar a política. Esse assunto será tratado com mais detalhe no Título VI.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

85. Ante o exposto, constata-se a existência de uma lacuna significativa no que tange ao diagnóstico dos problemas que o Programa Calha Norte visa tratar. A falta de um diagnóstico claro e objetivo dos problemas tem consequências diretas na eficácia das intervenções realizadas, uma vez que a sua ausência impede a identificação e a priorização efetiva das necessidades mais críticas da região, resultando em: um extenso leque de possíveis objetos para as intervenções previstas; sucessivas ampliações da área de atuação com aderência questionável às finalidades do programa;

estabelecimento de objetivos e metas também genéricos e abstratos; e dificuldade no monitoramento e na avaliação dos impactos dessa política.

86. Os documentos consultados para chegar a essa conclusão incluem análises dos documentos estruturantes da Defesa Nacional, onde, apesar das menções ao Programa Calha Norte e à necessidade de priorizar ações na região amazônica, não se encontram informações precisas sobre o problema público que a intervenção pretende tratar. Tampouco foram encontrados detalhamentos nesse sentido nas exposições de motivos relacionadas às expansões da área de atuação do programa.

87. Adicionalmente, foi constatado que, apesar de no passado terem sido empreendidos esforços para diagnosticar os problemas públicos que atingem a área de abrangência do programa, eles não tiveram continuidade. Nesse contexto, diagnósticos e planejamentos de intervenções têm sido realizados com maior qualidade por outras pastas ministeriais e órgãos vinculados, sem a participação ativa do Ministério da Defesa.

88. Assim, considerou-se pertinente propor:

a) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de um ano, adote medidas para o diagnóstico detalhado, objetivo e realista dos problemas públicos que o PCN busca tratar, seguindo as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante* - CCPR, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* - CCPR, 2018), bem como o Decreto 12.002/2024 (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI), e o Decreto 9203/2017, art. 4º, VII e VIII.

89. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), esta proposta foi alterada para: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a não realização de diagnóstico detalhado, objetivo e realista dos problemas públicos que o PCN busca tratar afrontou as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante* – BRASIL, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* – BRASIL, 2018), bem como o Decreto 12.002/2024 (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI) e o Decreto 9203/2017, art. 4º, VII e VIII;

90. Espera-se que a proposta de solução gere como benefício uma definição mais clara dos problemas públicos que a política pública pretende tratar, permitindo melhorias na (re)formulação e implementação da política pública, tornando-a mais efetiva e permitindo direcionamento mais eficiente dos recursos destinados ao Programa.

IV. INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESENHO DA POLÍTICA

91. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: “a política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?” (Questão 3).

92. Ela buscou averiguar os riscos relacionados à institucionalização do Programa Calha Norte, mediante edição de atos normativos inadequados para reger o seu funcionamento, resultando em constantes alterações na teoria que embasa a política pública e no seu desenho. Também foram tratados riscos relativos à expansão desordenada da área de abrangência do Programa Calha Norte para áreas que não aliam atributos de desenvolvimento regional com aspectos estratégicos de defesa nacional voltados à soberania e à integridade territorial.

93. Foi constatado que o Programa Calha Norte não se encontra adequadamente institucionalizado. Além disso, verificou-se que ele não possui objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal. Por fim, outro achado de auditoria é o fato de terem ocorrido sucessivas expansões da área de atuação do PCN não pautadas em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à finalidade da política pública.

IV.1. Achado 02: institucionalização inadequada do Programa Calha Norte

94. A institucionalização da política pública por meio de norma legal apropriada (lei, decreto, resolução etc.), emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual se normatize a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, nunca ocorreu no caso do Programa Calha Norte, cujo funcionamento é regido por atos normativos inadequados frente às suas características.

Situação encontrada

95. Segundo o Referencial de controle de políticas públicas do TCU (BRASIL, 2020, p. 49), a institucionalização formal da política pública, por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, é uma boa prática de governança de políticas públicas. No mesmo sentido, a publicação “Avaliação de políticas públicas - Guia prático de análise *ex post*” (BRASIL, 2018) indica que essa institucionalização deve normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos. Por fim, mencione-se a diretriz de governança pública no sentido de editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IX).

96. A equipe de auditoria realizou análises para identificar qual seria a norma apropriada para tratar do Programa Calha Norte. Uma das possibilidades é a institucionalização via lei aprovada pelo Congresso Nacional. Alternativamente, considerou-se que também se aplica ao caso sob estudo o art. 84 da Constituição Federal, que atribui privativamente ao Presidente da República a competência para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (inciso VI, alínea “a”). Esse artigo, em seu parágrafo único, permite que o Presidente da República delegue a Ministro de Estado essa competência, respeitados os limites traçados no ato de delegação.

97. Quanto a uma possível delegação de competências, é importante notar que a Lei 14.600/2023, que estabelece a organização básica do governo federal, no art. 24, lista as áreas de competência do Ministério da Defesa. Ao consultar o mencionado artigo, não é possível encontrar competências dessa pasta ministerial relacionadas ao desenvolvimento regional, à saúde da população civil ou a projetos gerais de infraestrutura, apesar de essas áreas serem contempladas pelo Programa Calha Norte (PN 115/GM-MD/2019). O Decreto 11.337/2023, que estabelece a estrutura regimental

da pasta, tampouco lista estes temas como áreas de competência do Ministério em seu Anexo I, art. 1º.

98. As mencionadas normas listam “projetos especiais de interesse da defesa nacional” como competência do Ministério da Defesa (Lei 14.600/2023, art. 24, IV, e Decreto 11.337/2023, art. 1º, IV). Ao analisar documentos relativos ao Programa, a exemplo do preâmbulo da PN 115/GM-MD/2019, foram encontradas referências a esta previsão normativa. Porém, na terminologia que rege a administração pública, o termo “projetos” envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, o que, entende-se, não se aplica perfeitamente a uma política pública que se encontra em execução desde 1985, não tem previsão de conclusão e não possui metas e objetivos realistas e mensuráveis que permitam constatar o seu atingimento.

99. No caso específico do Programa Calha Norte, há três principais arcabouços normativos estipulando balizas para o seu funcionamento, um referente à estrutura administrativa responsável pela sua gestão (Decreto), outro referente aos processos de alteração na sua área de abrangência (exposições de motivos) e o último tratando de diretrizes estratégicas e do funcionamento do Programa (portarias normativas). Menções ao programa em Leis Orçamentárias Anuais, a exemplo da Ação Orçamentária 20X6, desenvolvimento sustentável da região do Calha Norte, da LOA de 2020, não são consideradas nesta análise, por se tratar de normas com finalidade diversa daquela avaliada neste trabalho.

Decretos

100. No Decreto 7.974/2013, que inseriu o Departamento do Programa Calha Norte na estrutura regimental do Ministério da Defesa (Anexo I, art. 26), consta menção ao Programa Calha Norte. O Decreto 11.337/2023, atualmente em vigor, lista as competências desse departamento da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

101. No que se refere às previsões contidas nos mencionados decretos, é preciso destacar que as normas não instituem expressamente o Programa Calha Norte. Apesar de o Programa ser nelas mencionado, não é possível entender essas menções como se representassem tacitamente a sua criação.

102. Adicionalmente, vale notar que tampouco consta nos mencionados decretos previsão que possa ser considerada delegação expressa de competência do Presidente da República ao Ministro de Estado da Defesa para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, competência exercida pelo Chefe do Poder Executivo ao criar ou alterar políticas públicas.

103. Ressalte-se que a competência é um dos elementos do ato administrativo e o Ministro de Estado da Defesa, salvo melhor juízo, não a detinha quando foram praticados os atos analisados a seguir.

Portarias Normativas

104. Questões relativas ao funcionamento do Programa Calha Norte são definidas por meio de portarias subscritas pelo Ministro da Defesa. Nas elas são estabelecidos os objetivos do programa, a origem dos recursos que o financiam, a estrutura básica de seu funcionamento e os possíveis objetos das intervenções realizadas.

105. Até 2024, os seguintes normativos já trataram do Programa: Portaria Normativa 1185/SPEAI/MD, de 2007; Portaria Normativa 329/MD, de 2009; Portaria 591, de 2011; Portaria Normativa 3.353/MD, de 2013; Portaria Normativa 30/MD, de 25 de agosto de 2017; Portaria Normativa 70/GM-MD, de 16 de novembro de 2018; e Portaria Normativa 115/GM-MD, de 26 de dezembro de 2019 (peça 130 e peça 40). Sobre estes documentos, é importante registrar que a partir de 2017, foram feitas alterações na estrutura da norma em decorrência de mandamentos do Decreto 4.176/2002, segundo registrado no processo relativo à elaboração dela (peça 47, p. 95).

106. No que se refere a esta análise, considera-se relevante relembrar que, entre os possíveis objetos dos convênios da vertente civil do PCN, se incluem melhorias da infraestrutura nas áreas de saúde, educação, de infraestrutura pública, de esportes, de desenvolvimento econômico, de segurança pública, de transportes. Também é possível a aquisição de bens permanentes como equipamentos de construção, equipamentos agrícolas, grupo geradores, implementos agrícolas, máquinas diversas, veículos administrativos, veículos de carga, veículos para segurança pública e veículos para transporte de pessoal (Portaria 115/GM-MD, de 2019, arts. 14 e 15).

107. Sobre os atos normativos do PCN editados pelo MD, entende-se que a vedação à delegação de competência para editar atos normativos contida na Lei 9.784/1999, art. 13, I, não os atingiria, dada a previsão constitucional específica que possibilitaria essa delegação (art. 84, parágrafo único). Todavia, a Constituição Federal, art. 84, parágrafo único, c/c a Lei 9.784/1999, art. 14, exige que a delegação de competências seja adequadamente documentada e publicada em meio oficial. No caso em análise, não foi recebida documentação que demonstre a delegação da competência presidencial para editar estes atos ao Ministro de Estado da Defesa.

108. Não bastasse a falta de competência do Ministro de Estado da Defesa para editar os atos administrativos sob análise, cumpre notar que estes extrapolam as suas áreas de competência (Lei 14.600/2023, art. 24) ao tratar de intervenções relativas ao desenvolvimento regional, à saúde, à educação, aos esportes, à segurança pública, aos transportes etc.

109. Nestes casos, as propostas de ato normativo devem ser chanceladas pelos titulares das respectivas pastas ministeriais competentes, conforme denota o Decreto 12.002/2024 (art. 54). A norma ainda prevê como competência da Casa Civil da Presidência da República o dever de verificar se os Ministros de Estado aos quais está relacionada a matéria da proposta de ato normativo referendaram ou, conforme o caso, foram ouvidos sobre a proposta submetida ao Presidente da República (art. 47, II e III), tema que será tratado neste relatório.

Exposições de motivos

110. Segundo o Ministério da Defesa, o PCN teria sido criado em 1985 mediante exposição de motivos aprovada pelo Presidente da República – EM 18/1985 (peça 24). No mesmo ano, foi também aprovada a EM 770/1985 (peça 29).

111. As alterações na área de abrangência do Programa Calha Norte ocorreram por meio da aprovação de exposições de motivos pelo Chefe do Poder Executivo. A seguir são elencadas aquelas já aprovadas: EM 616/MD, de 2003; EM 156/MD, de 2006; EM 263/MD, de 2006; EM 502/MD, de 2015; EM 26/MD, de 2019; EM 175/MD, de 2019; EM 176/MD, de 2019; EM 161/MD, de 2021; EM 163/MD, de 2021; e EM 151/MD, de 2022 (peça 67, peça 54, peça 66, peça 55, peça 56, peça 57, peça 58, peça 59, peça 60).

112. As exposições de motivos são previstas no art. 51 do Decreto 12.002/2024 como forma de encaminhamento de propostas de atos normativos à Presidência da República pelo órgão proponente da norma. Previsão normativa semelhante estava contida no art. 26 do Decreto 9.191/2017, no art. 37 do Decreto 4.176/2003, no art. 25 do Decreto 2.954/1999, no art. 16 do Decreto 1.937/1999 e no art. 16 do Decreto 468/1992. Cada uma das normas mencionadas revogou a anteriormente vigente.

113. Logo, não se trata de um tipo normativo previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, importante destacar que as normas preveem expressamente, desde 1992, que o projeto de ato normativo deve ser encaminhado anexo à exposição de motivos, o que impede que haja confusão entre os instrumentos.

114. Caso ainda reste dúvida sobre o tema, importante registrar o teor do Decreto 10.139/2019, que, em seu art. 2º, determina que a partir da sua entrada em vigor (3/2/2020) os atos normativos inferiores a decreto seriam editados sob a forma de portarias, resoluções ou instruções normativas. O

uso excepcional de outras denominações deveria ocorrer apenas por força de exigência legal, o que não deveria impedir a manutenção da denominação de atos normativos editados anteriormente (parágrafo único, I e IV). O mencionado Decreto foi revogado pelo Decreto 12.002/2024, que em seu art. 9º, caput, I e II, e §1º, I e IV, faz previsões semelhantes.

115. Assim, no caso em análise verifica-se que as exposições de motivos possuem vício relativo à forma, uma vez que não se trata de uma das formas previstas no arcabouço jurídico brasileiro para atos normativos.

116. A realidade é que a medida adotada pelo Ministério da Defesa em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, de aprovar alterações no Programa Calha Norte por meio da mera aprovação de exposições de motivos, foi expressamente vedada a partir de 3/2/2020. Todavia, contrapondo essa vedação, mais três exposições de motivos foram aprovadas após essa data (EM 161/MD/2021; EM 163/MD/2021; e EM 151/MD/2022).

117. Sobre o tema, por fim, é preciso destacar que as exposições de motivos listadas nesta análise e aprovadas pelo Chefe do Poder Executivo não foram publicadas no Diário Oficial da União em sua integralidade. As publicações realizadas mencionam apenas o número da exposição de motivos elaborada pelo Ministério da Defesa e o ano de sua elaboração, com claros prejuízos à transparência. Nos termos da Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, V, é dever de órgãos públicos divulgar dados gerais para o acompanhamento de programas, ações e projetos do governo.

Manifestação da Casa Civil da Presidência da República

118. Considera-se pertinente registrar que mediante pesquisa no Diário Oficial da União, é possível encontrar outras políticas públicas criadas pelo Chefe do Poder Executivo a partir da aplicação do art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, a exemplo do Decreto 11.908/2024, que institui o “Programa Brasil Saudável – Unir para Cuidar”, e do Decreto 10.085/2019, que dispõe sobre o “Programa Forças no Esporte – Segundo Tempo e o Projeto João do Pulo”. Porém, também é possível encontrar políticas públicas de iniciativa do Poder Executivo sendo instituídas por Lei, a exemplo da Lei 14.601/2023, que institui o Programa Bolsa Família, e da Lei 12.871/2013, que institui o Programa Mais Médicos.

119. Diante disso, a equipe de auditoria requisitou informações à Casa Civil da Presidência da República (Ofício 134/2024-AudGovernança) informações a respeito do critério utilizado pelo Poder Executivo para definir o ato normativo adequado à instituição de determinada política pública. Em resposta elaborada pela Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, o órgão informa que compete privativamente aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos ao Presidente da República, conforme as competências dos órgãos, sendo de sua responsabilidade, portanto, a avaliação inicial acerca de qual seria o ato normativo adequado para cada propósito (peça 124, p. 2).

120. Adiciona a unidade da Casa Civil da Presidência da República que as propostas de atos normativos de competência do Presidente da República lhe são direcionadas já com a minuta do ato. O que significaria dizer, no seu entendimento, que todos os contornos do programa, inclusive seu “rótulo normativo”, são examinados e definidos no Ministério setorial de origem, cabendo à CCPR apenas a análise da constitucionalidade, legalidade, mérito, oportunidade e conveniência política (peça 124, p. 3).

121. Segundo a SAJ/CCPR, não há discricionariedade na escolha da espécie de ato normativo que deverá reger um programa governamental, mas observância dos ditames constitucionais e legais respectivos. Na hipótese de incidir a reserva de legalidade, aplicam-se os artigos 61 a 69 da CF/88. Caso a hipótese seja de regulamentação legal, exige-se decreto. Por outro lado, caso o programa governamental possa ser instituído por portaria, não haverá submissão à Casa Civil, de forma que competirá ao Ministério temático a edição da portaria (peça 124, p. 3).

122. Considerou-se pouco elucidativa a resposta fornecida pela Casa Civil da Presidência da República, que não se posicionou a respeito da espécie de ato normativo que seria adequada à institucionalização do Programa Calha Norte.

123. No que se refere a outros pontos trazidos na manifestação, cumpre notar que o órgão tem a competência de examinar a constitucionalidade e a legalidade das propostas de ato normativo (Decreto 12.002/2024, art. 47, II). Compete à Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, que compõe sua estrutura regimental (Decreto 11.329/2023, Anexo I, art. 2º, II, b), emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa das propostas de atos normativos (Decreto 12.002/2024, art. 49, V).

124. Não se ignora o fato de que as propostas de atos normativos devem ser enviadas à CCPR acompanhadas por parecer jurídico, no qual devem constar exame e a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa da proposta (Decreto 12.002/2024, art. 56, III e art. 57, III). Estes documentos, porém, devem servir como subsídio para o exame realizado no âmbito da CCPR, conforme se observa nos processos administrativos analisados de tramitação das exposições de motivos na Casa Civil. Como exemplo mencione-se a Nota SAJ 82/2019/SASOC/SAJ/CC/PR (peça 69, p. 73), que analisa a EM 26/MD/2019. Outros exemplos de análise a respeito da legalidade de atos normativos submetidos ao órgão serão apresentados mais à frente.

125. Assim, a realidade é que a tese apresentada pela CCPR contraria não apenas previsões normativas, mas também os documentos fornecidos pelo órgão. Prosperando essa tese, a SAJ emitiria apenas *checklists* listando os documentos recebidos, o que não é o caso.

Das causas

126. O Departamento do Programa Calha Norte, em resposta a requisição da equipe de auditoria (Ofício 90/2024-AudGovernança) se manifestou sobre a institucionalização do Programa. Entende a unidade que o Programa Calha Norte teria se originado da (peça 24):

Exposição de Motivos nº 018/1985 apresentada ao Presidente da República, contendo o resultado dos estudos realizados por um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela então Secretaria de Planejamento, integrado por representantes do Ministério das Relações Exteriores, dos Ministérios Militares e do então Ministério do Interior. A partir de uma avaliação geopolítica e estratégica da região amazônica, foram realizados estudos aprofundados que permitissem estabelecer medidas destinadas a, por um lado, enfrentar as carências mais sérias da região, em particular as de caráter socioeconômicas que afigiam a população e, por outro lado, assegurar e garantir a soberania e a integridade territorial, naquela região.

(...)

No que tange ao instrumento a ser adotado para a prática do ato de criação do PCN, foi motivado por Exposição de Motivos, e todas as alterações relacionadas à abrangência territorial do Programa se perfectibilizaram por ato de idêntica natureza.

127. Análise da mencionada exposição de motivos 18/1985 (peça 29, p. 1), porém, permite constatar que não se trata de documento que institui uma política pública, especialmente nos moldes atuais. Apesar de serem elencadas algumas situações que, no entendimento dos seus autores, demandavam atenção da Presidência da República, a proposta contida no documento é formar um grupo de trabalho interministerial para consolidar e apresentar um plano de desenvolvimento para a região situada ao norte das calhas dos Rios Solimões e Amazonas.

128. Posteriormente, a EM 770/1985 (peça 29, p. 4) propõe a implementação de “projetos especiais” para incrementar a presença brasileira na faixa de fronteira e solicita autorização do Presidente da República para instituir, através de portaria interministerial, mecanismo interinstitucional para acompanhar a operacionalização dos Projetos Especiais para a Faixa de

Fronteira. Essa portaria interministerial, caso tenha sido editada, não foi apresentada à equipe de auditoria.

129. No que se refere ao entendimento jurídico apresentado de que alterações no Programa poderiam ocorrer por meio de exposições de motivos, em 2015, ponderou-se apenas que, em razão da criação do PCN por este tipo de documento, pelo princípio da simetria das normas, alterações na política pública poderiam ocorrer por ato normativo da mesma espécie (peça 54, p. 14). Apesar de a análise registrada ter sido sucinta, vale notar que se sentiu a necessidade de dar verniz jurídico à situação encontrada.

130. No âmbito do processo SEI 60000.001967/2018-78, que tratou da inclusão do estado do Maranhão no Programa Calha Norte, consta o Parecer 315/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 55, p. 19), onde se registra apenas que propostas anteriores de ampliação da área de atuação do Programa foram veiculadas da mesma forma, por meio do encaminhamento de exposição de motivos ao Presidente da República.

131. Já no processo SEI 60200.000292/2019-74, que tratou da inclusão do município de Alcântara na área de abrangência do Programa, consta o Parecer 740/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 59, p. 19), no qual se observa que:

a Exposição de Motivos não tem, a rigor, natureza de norma, servindo neste caso como um embasamento teórico para a prática de um ato material pelo Presidente da República. Não tendo sido o Programa criado por um instrumento normativo típico, é aceitável que suas alterações sejam promovidas mediante o emprego de forma idêntica àquela utilizada no ato seminal.

132. Este argumento é repetido, com pequenas variações, em outros pareceres jurídicos consultados, os quais se valem do princípio do paralelismo das formas para justificar a medida (a exemplo do Parecer 529/2022/CONJUR-MD/CGU/AGU, peça 60, p. 60). O mencionado princípio é definido no vocabulário jurídico do Supremo Tribunal Federal como sendo “um princípio que estabelece sobre a extinção ou a modificação do ato processual ou administrativo deve ser a mesma forma do ato originário” ([link](#)).

133. Considera-se as análises das consultorias jurídicas inadequadas. Primeiramente, porque a exposição de motivos 18/1985 não cria expressamente o Programa Calha Norte. Depois, porque a aplicação do princípio do paralelismo das formas deve ocorrer mediante formas previstas no Direito Administrativo – não sendo aplicável à exposição de motivos, que sequer é um tipo de ato normativo válido.

134. Por fim, vale registrar que o funcionamento do Programa Calha Norte não é todo regido por exposições de motivos aprovadas pelo Chefe do Poder Executivo, uma vez que o seu funcionamento é normatizado em portarias expedidas pelo Ministro de Estado da Defesa. Assim, não fica evidente o motivo pelo qual o mencionado princípio do paralelismo se aplicaria apenas a uma parcela do arcabouço normativo do Programa.

135. Sobre argumento de que atos administrativos relacionados com o Programa Calha Norte estariam sendo praticados em desconformidade com as normas que regem a Administração Pública desde 1985, cumpre lembrar que “no âmbito do Direito Administrativo brasileiro o costume – como prática reiterada da atuação administrativa – tem aplicação praticamente nula” (DI PIETRO, 2024, p. 52).

136. Não bastasse isso, importante lembrar que a configuração do costume exige prática reiterada de forma generalizada e prolongada, resultando na convicção de sua obrigatoriedade, o que não se observa no caso em análise. Pelo menos desde 2019, a própria consultoria jurídica do Ministério da Defesa aponta a inadequação do emprego de exposição de motivos para veicular conteúdo que deveria constar em ato normativo. Contudo, ela não se posicionou conclusivamente sobre essa falha, omitindo-se no seu dever de emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade,

a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos (Decreto 7.974/2013, art. 5º, IV; Decreto 11.337/2023, art. 9º, IV).

137. Questionamentos sobre a forma como o Programa Calha Norte está institucionalizado, todavia, não se limitam à consultoria jurídica do Ministério da Defesa. A proposta de ato normativo, conforme exposto, uma vez preparada no âmbito do ministério, é submetida a avaliação no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

138. A equipe de auditoria teve acesso a pareceres emitidos pela então Subchefia de Assuntos Jurídicos da CCPR – atual Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos –, os quais tratam da questão sob análise, inclusive examinando a adequação do tipo de ato normativo proposto – em contraposição à manifestação apresentada à equipe na peça 124 (ver item 119 deste relatório). É pertinente mencionar a Nota SAJ 332/2016-URJ, documento que se encontra apensado à peça 126. Seguem os trechos relevantes à análise realizada neste relatório:

8. Preciso registrar que **não recordo de nenhuma experiência parecida: uma “Exposição de Motivos” sendo utilizada para instituir um programa ou política pública.**

9. Ademais, não se pode olvidar que o modo como o programa foi “institucionalizado” não está claro na Exposição de Motivos nº 502/2015/MD. Lá está dito apenas que “o programa foi criado em 19 de dezembro de 1985”, mas não há nenhuma referência ao instrumento que o criou.

10. Tal fato originou, de minha parte, uma busca pelo ato que institucionalizou o programa. Acionei a Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa que, após consultar as áreas técnicas do ministério, encaminhou as seguintes exposições de motivos: i) Exposição de Motivos nº 18/85; e ii) Exposição de Motivos nº 770/85. A primeira faz uma espécie de diagnóstico e sugere a criação de um grupo de trabalho interministerial. A segunda propõe, a partir do trabalho realizado pelo referido GT, algumas medidas mais diretas e efetivas.

11. Com efeito, **basta ler as duas Exposições de Motivos para ter a certeza [de] que não há, nelas, a instituição de um programa propriamente dito.**

(...)

13. Neste sentido, penso que o ideal seria viabilizar um ato normativo (salvo melhor juízo, um decreto) que instituísse adequadamente o programa, com todos os contornos necessários (objeto, finalidade, princípios, gestão, instrumentos, operacionalização, etc:), **ocasião em que se poderia ainda estabelecer uma delegação para o próprio Ministro de Estado da Defesa editar normas complementares e de execução do programa.**

(...)

16. Sendo assim, **reconhecendo que o assunto vem sendo tratado da mesma maneira ao longo de todos esses anos, que não há sequer indício de questionamento** (nem mesmo desta Subchefia em atos anteriores) **e que providência em sentido diverso** (reorganizar toda a institucionalização do programa) **poderia demorar e trazer prejuízo aos interesses do Ministério da Defesa, não será esta assessoria que irá impor óbices ao prosseguimento da proposta.**

(grifos acrescidos)

139. As ponderações apresentadas pela Assessoria para Assuntos Jurídicos da CCPR estão alinhadas com as análises registradas neste relatório. Consideram-se, porém, inadequadas as ponderações apresentadas para concluir que o documento poderia ser submetido à aprovação da Presidente da República.

140. Inicialmente porque a falta de questionamento em atos anteriores não é critério válido para julgar a legalidade e a técnica legislativa de proposta de ato normativo submetida ao exame de uma assessoria jurídica. Adicionalmente, porque ao optar por condicionar o seu parecer a supostos interesses do Ministério da Defesa, a assessoria jurídica realizou uma avaliação de conveniência,

extrapolando a sua competência de análise da constitucionalidade, da legalidade, da compatibilidade com o ordenamento jurídico e da boa técnica legislativa do ato proposto.

141. O tema voltou a ser tratado na Casa Civil no âmbito do processo 60000.001967/2018-78, que tratava da exposição de motivos para ampliação do Programa para o Estado do Maranhão, mediante emissão da Nota SAJ 82/2019/SASOC/SAJ/CC/PR (peça 69, p. 73), cujos trechos relevantes são transcritos a seguir:

7. A abordagem jurídica do tema deve-se focar na forma como o Programa Calha Norte foi instituído. No caso, tem-se uma situação sui generis na qual o programa foi institucionalizado por intermédio de uma Exposição de Motivos. No caso, a Exposição de Motivos, ao invés de servir para o seu propósito precípua que é solicitar ao Presidente da República a edição de um ato normativo ou o encaminhamento de uma proposta de ato normativo ao Congresso Nacional, constituiu por ela mesma o próprio ato instituidor do Programa em questão.

8. Trata-se de situação inusitada que foi assim demonstrada na NOTA SAJ Nº 332/2016-URJ, no âmbito do Processo nº 00001.004486/2015-30, ocasião em que se levantou o histórico de criação do programa, que foi idealizado, em um primeiro momento, pela Exposição de Motivos nº 18/85, que fez uma espécie de diagnóstico da situação e sugeriu a criação de um grupo de trabalho interministerial; e, em um segundo momento, por intermédio da Exposição de Motivos nº 770/85, onde restou proposta, a partir dos resultados dos trabalhos realizados pelo referido grupo de trabalho, algumas medidas mais diretas e efetivas, que corresponderiam, em tese, à criação do Programa Calha Norte.

9. Em outras palavras, **concluiu-se, à época, que não houve a instituição de um programa ou política pública nos moldes tradicionais. A sugestão, portanto, foi a de viabilizar a edição de um ato normativo que instituisse o programa com os contornos jurídicos essenciais, como a definição do seu objeto, sua finalidade, os princípios que o regerão, os instrumentos para sua implementação, a forma de operacionalização com a definição de quem será responsável pela sua gestão, assim como mecanismos de fiscalização e monitoramento. Contudo, essa não foi a solução adotada, visto que a decisão presidencial, à ocasião, foi a de expandir o Programa Calha Norte, para abranger municípios do Estado do Mato Grosso, por simples aprovação da Exposição de Motivos ora encaminhada.**

10. Desde então, a área de atuação do Programa Calha Norte vem sendo expandida, nos últimos trinta anos, de acordo com as necessidades apontadas pelo Ministério da Defesa, que é o gestor do Programa, por meio de despacho de aprovação da respectiva Exposição de Motivos pelo Presidente da República.

(grifos acrescidos)

142. O parecer emitido no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, assim, é muito claro a respeito da irregularidade da forma como o Programa Calha Norte se encontra institucionalizado, apesar de utilizar eufemismos para tratar dessa irregularidade, referindo-se a elas como uma mera fuga aos “moldes tradicionais”. Contrariando a análise encontrada no corpo do parecer, porém, ao final do documento, novamente, concluiu-se que a proposta estava apta a ser submetida ao crivo do Presidente da República (peça 69, p. 76).

143. Importante ressaltar que **não se apresenta neste relatório interpretação jurídica conflitante com aquela emanada do órgão de assessoramento jurídico**. A equipe de auditoria concorda com as análises verificadas em praticamente todos os pareceres jurídicos que constam na documentação analisada: a institucionalização de política pública por meio da aprovação de exposição de motivos não tem previsão normativa. Chama a atenção, porém, o fato de, apesar de a situação inusitada ter sido constatada em 2015 e apontada reiteradamente desde então, os órgãos de assessoramento concluírem em sentido conflitante com as suas próprias análises.

144. Assim, o que se verifica é uma falha nos controles internos de legalidade, consubstanciada na emissão de pareceres favoráveis à tramitação de proposta de ato normativo apesar de terem sido reconhecidas reiteradamente falhas na forma como o Programa Calha Norte estava institucionalizado.

Optou-se por “não criar óbices” aos gestores que deveriam estar sendo assessorados, concluindo-se pela regularidade das diversas minutas de exposição de motivos que lhe foram submetidas como se atos normativos fossem.

145. Entende-se que caberia às unidades de consultoria jurídica, uma vez constatada a inviabilidade jurídica das propostas de ato normativo apresentadas, indicar uma linha de ação alternativa adequada. Adicionalmente, deveriam evitar que seus posicionamentos conclusivos sobre a questão jurídica fossem influenciados por aspectos ligados à conveniência ou oportunidade da reformulação das propostas de atos normativos. Essas condutas são aderentes às boas práticas consultivas 7 e 21 elencadas no “Manual de boas práticas consultivas” da Advocacia-Geral da União (4ª Edição, 2016).

146. Dessa forma, considera-se pertinente dar ciência à Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da CCPR e à Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, de que a emissão de pareceres jurídicos favoráveis à tramitação de “exposições de motivos”, previstas no Decreto 9.191/2018 (revogado) e no Decreto 12.002/2024, art. 51, como se atos normativos fossem, afrontou o então vigente Decreto 10.139/2019, art. 2º. Adicionalmente, considera-se oportuno encaminhar o Acórdão que vier a ser prolatado neste processo, bem como o Voto e o Relatório que o fundamentarem, à Corregedoria-Geral da Advocacia da União para que ela verifique a pertinência de adotar medidas a respeito da situação encontrada pela equipe de auditoria, haja vista ela ter como um de seus objetivos o aprimoramento dos serviços prestados pelos órgãos jurídicos da Advocacia Geral da União.

Dos efeitos

147. Pode ser atribuída à ausência de institucionalização adequada do Programa Calha Norte a falta de uma estrutura de governança adequada ao programa, bem como de normas regendo a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos com as intervenções realizadas.

148. O atual arcabouço normativo que rege o funcionamento do Programa Calha Norte pode ser alterado por decisão do Ministro da Defesa, que, por portaria, define as áreas de atuação da política pública, valores e os possíveis objetos das intervenções. Isto é, há uma relativa facilidade na alteração do programa, que remete à falta de delegação de competência do Presidente da República para essa autoridade, tema que já foi tratado quando da análise da situação encontrada pela equipe de auditoria.

149. Além disso, a precariedade com que a política foi institucionalizada causou prejuízos à sua transparência e à participação social que envolvem a aprovação de política pública por meio de instrumento adequado, seja por meio de decreto, seja por meio de projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional.

150. Neste sentido, vale notar que as exposições de motivos que resultaram na expansão da área de abrangência do Programa Calha Norte não são publicadas no Diário Oficial da União (DOU). O DOU publica apenas a informação de que determinada exposição de motivos foi aprovada pelo Presidente da República e lista os municípios incluídos no Programa (por exemplo, peça 58, p. 42). A equipe de auditoria só teve acesso ao teor completo dos atos administrativos que trataram das expansões da área de abrangência do Programa Calha Norte ao exercer as competências do controle externo e requisitar cópias dos documentos ao gestor (Ofício 70/2024-AudGovernança), prerrogativa de que não dispõe a sociedade em geral. A Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, V, porém, impõe ao gestor o dever de divulgar dados gerais para o acompanhamento de programas, ações e projetos do governo.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

151. Diante de todo o exposto, fica evidente que a forma como o Programa Calha Norte está institucionalizado, por meio da aprovação de exposições de motivos e por meio de portarias

ministeriais, é inadequada, sendo necessário apontar ao gestor a necessidade de corrigir a situação encontrada.

152. As Portarias Normativas expedidas pelo Ministro de Estado da Defesa em relação a essa política pública tratam de intervenções que extrapolam às competências que lhe são atribuídas pela legislação que rege as competências de cada uma das pastas ministeriais, atualmente a Lei 14.600/2023, art. 24. Conforme exposto, não compete a ele tratar de intervenções nas áreas de saúde, de educação, de esportes, de desenvolvimento regional, entre outros, como ocorre atualmente no Programa Calha Norte. No âmbito do Poder Executivo, essa amplitude temática é titularizada apenas pelo Presidente da República.

153. Uma das possibilidades para a institucionalização do PCN é a edição de decreto autônomo pelo Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 84, inciso VI, alínea “a”, da CF/1988. Esse decreto poderia delegar a competência para o Ministro da Defesa normatizar o programa.

154. A institucionalização da política pública poderia se dar também por meio de lei. Entende-se haver diversos benefícios no uso desse instrumento, como o aumento da transparência do seu processo de elaboração, uma vez que as casas legislativas participam do processo de sua criação e aprimoramento. Além disso, há maior oportunidade de participação social e a lei confere maior segurança jurídica à população-alvo da intervenção planejada. Não foram encontrados pela equipe de auditoria, todavia, critérios capazes de tornar cogente a adoção dessa medida, o que coaduna com a separação dos Poderes.

155. Insta ressaltar que a permanência da inadequação da institucionalização do PCN se deu por falhas em mecanismos de controle nos processos de proposição de alteração dessa política pública. Os órgãos de consultoria jurídica do Ministério da Defesa e da Casa Civil da Presidência da República reiteradamente identificaram as falhas legais na institucionalização do programa em seus pareceres, mas concluíram por não “criar óbices” ao gestor e por aprovarem as alterações via instrumento inadequado. Nesse contexto, falharam com o dever de emissão de parecer conclusivo a respeito da constitucionalidade, da legalidade e da boa técnica legislativa da proposta de ato normativo submetida à apreciação deles.

156. Neste contexto, considera-se pertinente propor:

a) dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

a.1) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio da aprovação de exposições de motivos, documento que não pode ser classificado como ato normativo, pelo Chefe do Poder Executivo, afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post - CCPR, 2018), bem como os arts. 9º, caput, I e II, e §1º, I e IV, 51 do Decreto 12.002/2024;

a.2) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio de Portarias emitidas pelo Ministro de Estado da Defesa, sem que lhe tenha sido explicitamente delegada essa competência pelo seu detentor, afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex post - CCPR, 2018), bem como a Constituição Federal, art. 84, caput, VI, e parágrafo único, alínea a, c/c a Lei 9.784/1999, art. 13, I, e art. 14; a Lei 14.600/2023, art. 24;

a.3) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio de portarias emitidas pelo Ministro de Estado da Defesa e tratando de intervenções públicas que extrapolam as suas competências temáticas afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: Guia

prático de análise *ex post* – BRASIL, 2018), bem como a Lei 14.600/2023, Capítulo III – Dos Ministérios e art. 24; o Decreto 12.002/2024, art. 47, II e III, e art. 54;

a.4) a emissão de pareceres jurídicos que concluiram favoravelmente à continuidade da tramitação de propostas de atos normativos mesmo após a expressa constatação de que continham vícios de forma (uso indevido de exposição de motivos como ato normativo), a exemplo do Parecer 740/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU e da Nota SAJ 82/2019/SASOC/SAJ/CC/PR, configurou omissão no dever dessas unidades de emitir parecer jurídico conclusivo a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa pela proposta de ato normativo que lhe foi submetida (Decreto 12.002/2024, art. 57, III, e Decreto 9191/2017, art. 25, IV; Decreto 7.974/2013, art. 5º, IV; Decreto 11.337/2023, art. 9º, IV);

b) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de um ano, apresente à Casa Civil da Presidência da República proposta de ato normativo institucionalizando o Programa Calha Norte, em consonância com boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* - BRASIL, 2018) e com o Decreto 12.002/2024.

157. Espera-se que as propostas de solução gerem como benefícios o respeito às boas práticas e aos ritos previstos em norma para a institucionalização de políticas públicas, resultando em aprimoramento da sua governança. O aprimoramento da política pública, decorrente da participação de todos os atores pertinentes na sua reformulação e implementação, bem como maior segurança jurídica para as medidas adotadas durante a implementação da política pública.

158. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a proposta de determinação foi removida do relatório final, dado já existir ciência ao MD e à Casa Civil sobre a falta de institucionalização (propostas acima).

IV.2. Achado 03: o Programa Calha Norte não possui objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal.

159. Devido à imprecisão do diagnóstico dos problemas públicos a serem tratados, o PCN não possui objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados temporalmente, afrontando boas práticas de gestão e decisões do TCU. Como resultado, isso implica prejuízos ao monitoramento e avaliação do programa, impactando a capacidade do gestor e da sociedade de verificar se a política pública é bem-sucedida no atingimento dos seus objetivos.

Situação encontrada

160. Uma política pública deve indicar de maneira clara os objetivos a serem cumpridos, que devem ser específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e com prazo definido para o seu alcance. Sobre o assunto, o Referencial de controle de políticas públicas (BRASIL, 2020, p. 52) registra que a política pública deve indicar de maneira clara os objetivos a serem cumpridos. Fazendo referência ao *Green Book*, publicado pelo Tesouro Britânico, o documento explicita que para que seja considerado claro o objetivo deve ter as seguintes características:

- a) **específico** - deve expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
- b) **mensurável** - deve expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback;
- c) **apropriado** - deve estar alinhado com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;

d) **realista** - deve poder ser alcançado no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes; deve levar em conta os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserido, as limitações orçamentárias, o desempenho anterior; se os objetivos não forem realistas, eles serão vistos como meros ideais e não terão influência prática no comportamento do pessoal; e

e) **prazo determinado** - deve expressar o período esperado para seu alcance.

161. Não obstante, ao examinar os objetivos do Programa Calha Norte, nota-se que eles não são mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal. Como será abordado a seguir, essa característica não é exclusiva dos objetivos atuais do programa, mas consta de objetivos registrados em normas anteriores.

162. Em sua concepção original, registrada na EM 18/1985 (peça 29, p. 3), foram identificadas necessidades fundamentais a serem atendidas com a intervenção:

- a) incremento das relações bilaterais [com países limítrofes ao norte do Brasil]
- b) aumento da presença militar na área;
- c) intensificação das campanhas de recuperação de marcos limítrofes;
- d) ampliação da infraestrutura viária;
- f) aceleração da produção de energia hidrelétrica;
- g) interiorização de polos de desenvolvimento econômico;
- h) ampliação da oferta de recursos sociais básicos.

163. É possível antever o tipo de intervenção que se pretendia realizar e algumas formas de medição, exceção feita aos itens “c”, “g” e “h” – os quais são mais vagos, abrangentes. Por exemplo, o incremento das relações bilaterais, com foco nas trocas comerciais, poderia ser medido pelo volume de comércio exterior. A presença militar na área poderia ser consultada com base na quantidade de militares lotados na região ou na quantidade de organizações militares lá situadas. A ampliação da infraestrutura viária poderia ser aferida pelo incremento na extensão de vias para diferentes modais de transporte ou, ainda, pelo aumento no volume do fluxo de transporte. Por fim, a aceleração de produção de energia hidrelétrica poderia ser verificada pelo crescimento de oferta desse tipo de energia.

164. Em contraposição a essas observações positivas, esses objetivos falham na especificação clara do que se pretende atingir e em quanto tempo. Não se detalha em qual medida deve ser aumentada a presença militar ou qual a ampliação ideal da infraestrutura viária para a política se considerar exitosa, por exemplo.

165. Na Diretriz Estratégica de 2007 do PCN, Portaria Normativa Nº 1185/SPEAI/MU (peça 130, p. 1), já é possível constatar a apresentação de objetivos bem mais amplos e abstratos para o programa:

2.1 Objetivo principal

O Programa Calha Norte tem por objetivo principal o aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação, contribuindo para a Defesa Nacional, proporcionando assistência às populações e fixando o homem na região.

2.2 Objetivos específicos

- aumento da presença do Poder Público na área de atuação do PCN;
- contribuição para a defesa nacional;
- assistência às suas populações da área de atuação do PCN;
- fixação do homem na área de atuação do PCN;

- promoção do desenvolvimento sustentável;
- ocupação de vazios estratégicos;
- integração da população à cidadania e ao conjunto nacional;
- melhoria do padrão de vida das populações da área de atuação do PCN;
- modernização do sistema de gestão municipal da área de atuação do PCN;
- fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais da área de atuação do PCN.

166. No que se refere ao objetivo principal mencionado no trecho transcrito, ressalte-se que aumentar a presença do poder público, proporcionando assistência à população, é uma expressão vaga que pode se referir a uma ampla gama de políticas públicas. Outros objetivos elencados como sendo supostamente específicos possuem a mesma característica, como “contribuir para a defesa nacional”, “promover o desenvolvimento sustentável” ou “melhorar o padrão de vida da população”.

167. A PN 115/GM-MD/2019, atualmente vigente, em seu art. 3º, estabelece que o Programa Calha Norte tem o objetivo de contribuir para:

- I - o aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação e para o fortalecimento da ocupação dos vazios estratégicos;
- II - a defesa nacional, com ênfase na faixa de fronteira, dentro da sua área de abrangência;
- III - a melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transportes e desenvolvimento econômico dos Municípios constantes da sua área de atuação;
- IV - a promoção do desenvolvimento sustentável da região e da cidadania da população local;
- V - a fixação da população local na sua região e para o fortalecimento da integração social desta população, em especial, das comunidades isoladas;
- VI - a melhoria da qualidade de vida da população existente na sua área de atuação;
- VII - o desenvolvimento econômico dos Estados e Municípios de sua área de atuação;
- VIII - a geração de emprego e renda e o fortalecimento da cadeia produtiva; e
- IX - a interligação da região com todo o território nacional, visando a integração plena da população local, a vigilância de fronteiras e a defesa nacional.

168. Nota-se, pois, a permanência de frases que se configuram mais como princípios norteadores do que como objetivos de uma política pública nos termos das boas práticas sobre essa matéria. São expressões vagas, que abrangem diversas áreas temáticas, não sendo, portanto, específicos. Além disso, essas expressões elencadas como objetivos do Programa abrangem incontáveis fatores, tornando impossível a sua mensuração e, consequentemente, o aferimento do sucesso, ou não, da política pública. Logo, não são objetivos mensuráveis, realistas ou sequer delimitados temporalmente.

169. A melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social e transportes, por exemplo, se refere às competências de diversos ministérios do governo federal.

Das causas

170. Os problemas públicos apresentados na documentação de referência do PCN ao longo do tempo são genéricos e pouco realistas. Isso dificulta o estabelecimento de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo, na medida em que se torna complexo identificar as causas reais do problema e, consequentemente, definir o que precisa ser alcançado.

171. Sobre isso, o Guia Prático de Análise *Ex Ante*, do Governo Federal, anota o seguinte (peça 143, p. 72):

2 OBJETIVO DA POLÍTICA PÚBLICA

Para que é desenhada uma política pública? A política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública. Muitas vezes esta última reconhece os efeitos, mas é incapaz de definir e atingir a causa do problema. Essa distinção entre causa e efeito precisa estar clara para uma boa definição dos objetivos da política. (grifo nosso)

172. Ao não especificar, por exemplo, se a causa do problema a ser tratado é a mortalidade por alguma doença endêmica ou a falta de acesso da população a saneamento básico e energia elétrica, abre-se margem à utilização de objetivos genéricos como “contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população”. Dúvidas sobre o que especificamente tem de ser melhorado, em que medida e qual a urgência dessa melhoria (se no curto, no médio ou no longo prazo) acabam ficando sem respostas, haja vista o programa contar com um diagnóstico deficiente dos problemas públicos, que não identifica claramente as causas deles, isto é, o que deve ser tratado.

173. Segundo o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (peça 143, p. 72), no processo de caracterização da política pública, a etapa de definição dos objetivos é retroalimentada pela etapa de diagnóstico do problema, conforme esquematizado na **Figura 4**. Portanto, falhas nesta etapa se refletem naquela.

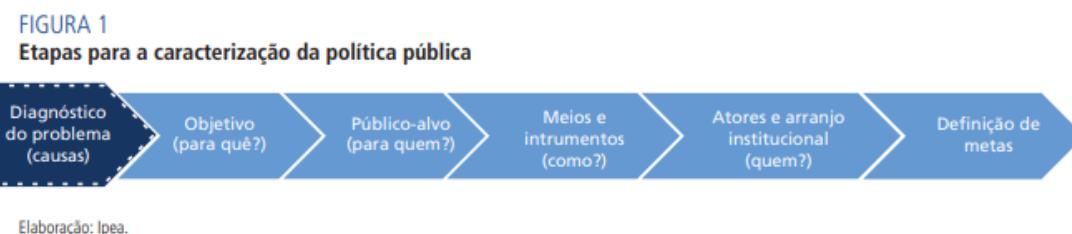


Figura 4 – Etapas para a caracterização da política pública conforme o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (fonte: peça 143, p. 72).

Dos efeitos

174. A ausência de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal enseja prejuízos ao monitoramento e à avaliação de resultados e de impactos das intervenções do programa, haja vista a dificuldade de verificar o grau de atingimento dos objetivos da política.

175. Sobre o assunto, no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, o TCU considerou que o objetivo de uma intervenção (“Transformações urbanísticas estruturais e urbanização acessível”) era uma expressão vaga que abrangia incontáveis fatores. Assim, não cumpria os requisitos de validade adotados pelo TCU, por não ser específico, não expressando claramente o que deveria ser alcançado, o que resultaria na impossibilidade de sua mensuração. Como não se sabe o que se busca, e em que medida, não importa o que venha a se obter. Outrossim, não seria possível afirmar, ou negar, o atingimento do objetivo.

176. No caso específico do PCN, é possível encontrar várias expressões vagas, analogamente ao trazido pelo acórdão supracitado, como, por exemplo: “aumento da presença do Poder público”, “contribuir para a defesa nacional”, “contribuir para a melhoria da qualidade de vida” e “visando à integração plena da população local”. Da forma como estão postos esses objetivos, é complexo encontrar indicadores para monitorá-los e avaliar seus resultados.

177. Conforme será abordado com mais detalhes no Capítulo VI, o MD avalia o desempenho do PCN com base no PPA, o qual lista como indicador do programa a taxa de entrega de obras e a taxa de entrega de bens permanentes (peça 24, p. 3-4, e peça 113, p. 3). Esse indicador pode até ser compatível com o objetivo de contribuir para a melhoria de infraestrutura nas áreas citadas no art. 3º, inciso III, da PN 115/GM-MD/2019, mas se mostra inapropriado para a verificação dos demais objetivos.

178. Outra consequência da abrangência dos objetivos elencados para o PCN é a pluralidade de meios e instrumentos possíveis para as intervenções governamentais. Quando um objetivo é genérico – como “contribuir para melhoria da qualidade de vida da população”, por exemplo – fica mais fácil justificar a compatibilidade de obras e bens com essa diretriz.

179. Nessa linha, os arts. 14 e 15 da PN 115/GM-MD/2019 listam um extenso conjunto de obras e bens permanentes que podem ser escolhidos para a celebração de convênios com os entes municipais. Adicionalmente, o art. 16 prevê a possibilidade de proposição de objetos não listados desde que compatíveis com as diretrizes do programa – compatibilidade essa fácil de ser justificada em razão da abrangência dos objetivos do PCN. Como resultado, tem-se a dispersão das ações dessa política pública, que possui intervenções atinentes a diversas pastas ministeriais do Governo Federal.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

180. Este achado revela que o PCN carece de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal. Essa ausência de clareza nos objetivos contraria as boas práticas de gestão de políticas públicas e as orientações do TCU. Como resultado, a falta de objetivos bem definidos compromete o monitoramento e a avaliação do programa, dificultando a capacidade tanto do gestor quanto da sociedade de verificar se as metas e os propósitos da política pública estão sendo alcançados.

181. Os objetivos do PCN, conforme identificados nas diretrizes e normativas vigentes, são amplos, vagos e pouco precisos, falhando em expressar claramente o que se pretende atingir, em que medida e em qual prazo. Essa imprecisão resulta da formulação genérica dos problemas públicos que o programa visa abordar, o que, por sua vez, impede a definição de metas específicas e realizáveis. Em outras palavras, os problemas são descritos de maneira ampla e não realista, dificultando a identificação das causas reais e, consequentemente, a elaboração de objetivos que sejam específicos e mensuráveis.

182. Essa falha na definição dos objetivos tem efeitos significativos. Sem objetivos claros, torna-se impossível estabelecer indicadores de desempenho adequados para monitorar e avaliar os resultados e impactos das intervenções do programa. Isso compromete a capacidade do PCN de demonstrar sua efetividade e justificar suas ações perante a sociedade e os órgãos de controle. Além disso, a generalidade dos objetivos facilita a inclusão de uma vasta gama de obras e bens permanentes nas ações do programa, contribuindo para a dispersão de esforços e para a falta de foco na implementação das políticas.

183. Portanto, para que o PCN possa melhorar sua eficácia e assegurar que suas ações sejam alinhadas com as necessidades reais da população atendida, é crucial que os objetivos do programa sejam revisados e formulados de maneira clara, específica, mensurável, realista e com prazos definidos. Essa revisão permitirá um melhor direcionamento dos recursos, uma avaliação mais precisa dos resultados e uma maior transparência e *accountability* na gestão do programa.

184. Ante o exposto, propor-se-á:

a) determinar, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que o Ministério da Defesa adote medidas no sentido de, no prazo de um ano, estabelecer para o Programa Calha Norte objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo, conforme preconiza

as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas – Referencial de controle de políticas públicas, publicado pelo TCU; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* –, bem como o entendimento contido no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário.

185. Espera-se que a proposta de solução gere como benefício maior foco nas ações do programa, permitindo um melhor direcionamento dos recursos, maior eficácia nas intervenções realizadas pela política pública e aumento da transparência na prestação de contas da gestão do programa.

186. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a proposta de determinação foi alterada para a seguinte: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o não estabelecimento, para o Programa Calha Norte, de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo contrariou as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas – Referencial de controle de políticas públicas, publicado pelo TCU; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* –, bem como o entendimento contido no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário.

IV.3. Achado 04: Expansões sucessivas da área de atuação do PCN não pautadas em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à finalidade da política pública

187. Houve sucessivas alterações na área de atuação do PCN sem suporte em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à sua finalidade, em especial no que se refere a aspectos estratégicos ligados à soberania e à garantia do território. Como fatores que ensejaram isso, podem-se listar os seguintes: diagnóstico deficiente dos problemas públicos a serem solucionados e daquilo que é estratégico, do ponto de vista de Defesa Nacional, para o programa; e o interesse político dos parlamentares gerado pela amplitude de objetos do PCN, tornando-o atrativo para a destinação de emendas parlamentares.

188. Em consequência, constatou-se que 46,36% dos municípios contidos na área de atuação do PCN não foram atendidos pelo programa segundo dados do Transferegov.br de 2009 a 2024, isto é, a ampliação formal não se traduziu na realidade. Além disso, é possível identificar uma perda de credibilidade do programa no que se refere à sua aderência às suas finalidades.

Situação encontrada

189. Em sua origem, o Programa Calha Norte incluía 74 municípios e se concentrava na região da Calha Norte dos rios Negro e Solimões. Hoje já são 783 municípios espalhados por 10 estados brasileiros, ultrapassando inclusive os limites da Amazônia. A Figura 5 mostra as expansões ocorridas no programa, as quais se intensificaram nos últimos oito anos, ocupando fatia considerável do território brasileiro.

190. Esta auditoria constatou que houve sucessivas expansões da área de atuação do PCN sem suporte em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à finalidade dessa política pública, em especial no que tange a aspectos estratégicos ligados à garantia da soberania e da ocupação do território. Antes de adentrar no detalhamento do achado, é preciso fazer algumas ponderações sobre o assunto.

191. Na forma em que o programa funciona, a escolha do beneficiário da política pública pode ser dividida em dois níveis de análise e decisão: a escolha dos municípios a serem incluídos na área de atuação do PCN, tornando-se aptos a celebrarem convênios e receberem os recursos; e a definição das pessoas que usufruirão das obras ou dos bens permanentes providos pela política pública.

192. No primeiro nível, o Ministério da Defesa propõe ao Presidente da República a inclusão de estados e municípios que poderão receber recursos das emendas parlamentares, isto é, ele dá direcionamento à política pública – decisão que teria caráter mais estratégico. Os entes propostos podem ser escolhidos de ofício pelo MD ou mediante aprovação de solicitação feita por outras autoridades.

193. No segundo nível, a indicação já é feita pelo ente convenente e pelo parlamentar, pois é resultado do plano de trabalho e do objeto de convênio escolhido – o tipo de obra e a localização no município contemplado, por exemplo, acabam definindo, ou pelo menos priorizando, as pessoas diretamente beneficiadas. Neste nível, na prática, a influência do Ministério da Defesa é menor, pois sua atuação se volta à verificação de compatibilidade do plano de trabalho apresentado pelo ente municipal ou estadual com o PCN – o que costuma ocorrer haja vista a abrangência dos objetivos do programa e da lista de objetos possíveis.

194. A auditoria concentrou sua atenção no primeiro nível, porquanto ele é mais estratégico e menos disperso, além de estar mais sob a influência decisória do Ministério da Defesa. Nesse contexto, verificou-se o processo de seleção dos municípios e estados beneficiários do PCN e seu alinhamento com as boas práticas contidas em referenciais sobre o tema.

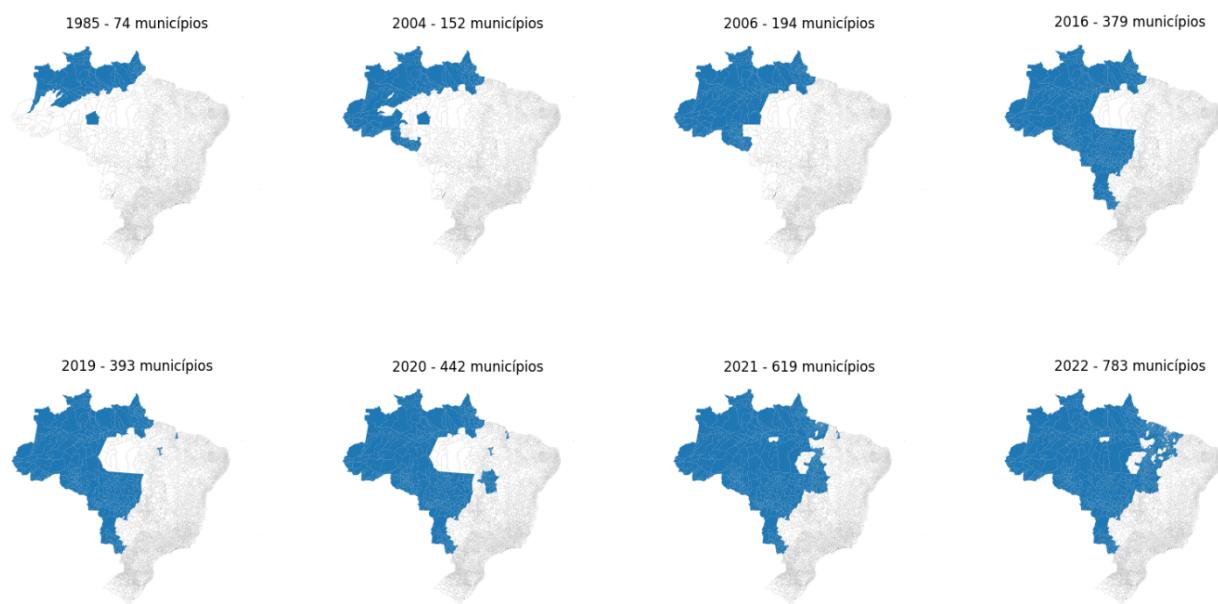


Figura 5 – Expansões da área de abrangência do PCN desde sua origem, em 1985 (fonte: elaborado pela equipe com base nos dados da peça 23, Anexo III, alínea “e”).

195. No tocante à seleção de beneficiários, o Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020, p. 53) destaca ser importante verificar se o público-alvo da política está bem delimitado e caracterizado e informar o critério delimitador desse público. Na mesma linha, essa publicação defende a importância de se verificar o estabelecimento de critérios objetivos para a priorização de beneficiários. Analogamente, o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (BRASIL, 2018, p. 82) registra que “quando o critério de elegibilidade define de modo definitivo o beneficiário final, os critérios objetivos que embasaram a escolha dos beneficiários devem estar bem definidos e claros”.

196. A despeito da relevância do estabelecimento de delimitações e de critérios objetivos claros para a escolha dos beneficiários pela política, constatou-se que o PCN tem ido na contramão dessas boas práticas. De fato, a auditoria observou a ocorrência de sucessivas alterações na área de atuação do PCN sem suporte em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à sua finalidade, em especial no que se refere a aspectos estratégicos ligados à soberania e à garantia do território.

197. Cumpre ressaltar que não há uma norma ou documento do MD em que os critérios de seleção de municípios sejam informados, de modo que foi necessário que a equipe examinasse os processos das exposições de motivos que trataram da ampliação da área do PCN a fim de prospectar os principais critérios utilizados para embasar essa expansão. De início, ressalta-se o uso de diversos critérios diferentes fundamentando as ampliações, o que revela uma falta de uniformidade na seleção dos municípios. Também é possível verificar a adoção de critérios genéricos – aplicáveis também a regiões não pertencentes à área do PCN –, os quais falham ao caracterizar e delimitar claramente os entes municipais e estaduais alvo da política.

198. O fato de o Brasil fazer fronteira com dez países e a necessidade de se incrementar medidas de policiamento nas fronteiras foi utilizado como um dos argumentos para o Ministério da Defesa propor a inclusão de municípios dos Estados do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul, do Maranhão e do Tocantins – EM 502/MD/2015 (peça 54, p. 16-18), EM 26/MD/2019 (peça 55, p. 57), EM 175/MD/2019 (peça 58, p. 39-40). Todavia, esse critério foi utilizado erroneamente para os municípios maranhenses e tocantinenses, haja vista estarem afastados da fronteira. Além disso, esse critério, visto isoladamente, também pode ser aplicável aos estados da Região Sul do país, os quais fazem fronteira com a Argentina e com o Uruguai.

199. Outros critérios adotados em quase todas as expansões são o baixo desenvolvimento, o reduzido acesso aos bens e serviços públicos e a existência de problemas sociais, ambientais ou econômicos. Em alguns processos, como o da EM 175/MD/2019 (peça 58, p. 39-40) por exemplo, registra-se que os problemas dos municípios tocantinenses elencados nas propostas de inclusão são semelhantes aos dos municípios amazônicos. Em outros, como o da EM 161/MD/2021 (peça 56, p. 7-8) e o da EM 151/MD/2022 (peça 60, p. 91-93) – inclusão de municípios paraenses e maranhenses –, cita-se o baixo IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal).

200. Não obstante, não há especificação dos problemas, de modo que esse critério poderia ser aplicado para a inclusão de diversos municípios brasileiros que sofrem também com baixo desenvolvimento econômico e falta de acesso a serviços públicos. Sobre o uso do IDHM, tampouco foi definido um valor referencial para auxiliar a decisão de expansão. O DPCN afirma que são priorizados os municípios de IDHM baixo, mas atualmente 436 municípios do PCN (55,68%) possuem IDHM alto ou médio.

201. Algumas expansões adotaram como um dos critérios o pertencimento à Amazônia Legal, caso da EM 502/MD/2015 (peça 54, p. 16-18) ao propor a expansão para o Estado do Mato Grosso. Todavia, nota-se ter havido a inclusão de municípios mato-grossenses que extrapolam a região definida pela Amazônia Legal.

202. As exposições de motivos, de modo geral, também apontam supostos aspectos estratégicos para justificar a inclusão dos municípios, sem, porém, detalhar as premissas dessa conclusão. No caso de alguns estados, é mais fácil relacionar esse caráter estratégico a fatores como a proximidade em relação à fronteira, a concentração de vazios demográficos, a atratividade de interesses geopolíticos ou a existência de áreas críticas para a segurança nacional.

203. Sobre isso, é oportuno ressaltar o critério utilizado na EM 161/MD/2021 (peça 56) para argumentar pela inclusão de Tucuruí, no programa: a presença de infraestrutura crítica (imagina-se que em decorrência da Usina Hidrelétrica de Tucuruí). Na EM 176/MD/2019 (peça 59, p. 28-29), o aspecto estratégico também fica evidente ao propor a inclusão do Município de Alcântara/MA em razão de ele abarcar o Centro de Lançamento de Alcântara, ponto de elevada importância para o setor espacial brasileiro.

204. Por outro lado, há processos em que os aspectos estratégicos não estão claros ou são utilizados como mero apoio retórico na tentativa de justificar a inclusão dos municípios e a compatibilidade com o programa e com as competências do Ministério da Defesa. Vale lembrar que as Forças não auxiliam na definição de áreas estratégicas, conforme registrado no Subtítulo III.1.

205. Nas EM 163/MD/2021 (peça 57, p. 30) e 151/MD/2022 (peça 60, p. 92), que tratam respectivamente da inclusão de municípios do Maranhão e do Tocantins, o Ministério da Defesa afirma que a posição geográfica desses estados possui valor estratégico. Contudo, não é possível extrair a lógica utilizada para chegar a essa conclusão e ela tampouco é exposta.

206. O Tocantins, por exemplo, só possui cinco organizações militares – nenhuma da Força Aérea. Destas, três são Tiros de Guerra, unidade voltada à preparação de reservistas e apenas uma é um batalhão, unidade mais robusta. Portanto, se este amplo território é tão estratégico como mencionado, a presença militar na região não reflete isso.

207. Outro exemplo da utilização de supostos critérios estratégicos para a inclusão de municípios é a EM 26/MD/2019, que tratou da primeira expansão do PCN para o Maranhão. Nesse processo, se defendeu o caráter estratégico do estado com argumentos como a presença no estado do Centro de Lançamento de Alcântara, da Força Aérea, a possibilidade de criação de uma Segunda Esquadra da Marinha de Guerra sediada na unidade federativa e a existência de relevantes unidades do Exército no Maranhão. Também foi mencionada a proximidade do estado à foz do Rio Amazonas (peça 55, p. 45).

208. Ocorre que o município de Alcântara não foi incluído nessa expansão da área de atuação do programa (a inclusão dele só é proposta posteriormente, na EM 176/MD/2019), a Segunda Esquadra da Marinha não foi criada e a mera presença de unidades do Exército não justificaria a atuação do Programa Calha Norte em determinado território, caso contrário a política pública deveria abranger outros estados com maior presença militar. No que se refere ao Rio Amazonas ou à sua foz, vale notar que os municípios de São Luís e de Imperatriz estão a mais de 600 km retilíneos do local. Assim, causa algum estranhamento que esse argumento seja utilizado para expandir a área de abrangência de um programa que já contemplava Macapá/AP ou Manaus/AM, por exemplo.

209. Vale mencionar também que, ainda neste processo, a EM 26/MD/2019 reforça a presença do PCN em áreas inóspitas. Em contraposição, essa ampliação abrangeu municípios que tinham como “centro de gravidade” Imperatriz/MA e São Luís/MA, totalizando respectivamente 366 mil e 1,2 milhões de habitantes à época (peça 55, p. 57). Logo as premissas do Programa ligadas à necessidade ocupar vazios populacionais não se aplicam bem ao caso.

210. Do exposto, é patente a impossibilidade de se encontrar um conjunto de critérios objetivos e bem definidos aplicados uniformemente a todas as expansões ocorridas. Os critérios empregados se alteram, pelo menos parcialmente, em cada exposição de motivos. Ademais, algumas ampliações – em especial aquelas envolvendo o Tocantins e a maior parte dos municípios do Maranhão –, embora estejam voltadas ao desenvolvimento regional, falharam em demonstrar alinhamento à finalidade de Defesa Nacional, a qual envolve a ocupação de vazios estratégicos e a garantia da soberania e da integridade territorial.

Das causas

211. Conforme o esquema de etapas da caracterização de uma política pública mostrado na Figura 4, a seleção do público-alvo é retroalimentada pelo diagnóstico do problema público e pela definição dos objetivos da política – duas etapas com diversas falhas no PCN, conforme tratado nos Subtítulos III.1 e IV.2. Como esse programa não possui os problemas públicos bem caracterizados e os objetivos dele são abrangentes, não há clareza sobre o que deve ser tratado tampouco sobre quem deve receber as intervenções solucionadoras. Como resultado, a delimitação dos entes municipais e estaduais elegíveis à celebração dos convênios fica prejudicada.

212. O ideal seria que o Ministério da Defesa elaborasse critérios a partir dos problemas públicos que o PCN visa a tratar e dos objetivos dessa política. Entretanto, na prática, o que se notou foi a inversão dessa lógica: a partir dos entes propostos, a pasta ministerial levanta problemas não detalhados – alguns equivocados – para justificar a compatibilidade dessa inclusão com os objetivos

analogamente abrangentes desse programa. Por isso os critérios para a ampliação se alteram a depender da exposição de motivos examinada.

213. Para ilustrar essa mudança, nos processos referentes aos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, deduz-se que os critérios foram o pertencimento à Amazônia Legal e a proximidade com a fronteira. Não houve menções ao IDH – afinal trata-se de dois estados com IDH 2010 superior 0,7 (alto), conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil ([link](#), acesso em 4/9/2024). Já nos processos dos estados do Maranhão e do Pará – ocupantes das últimas posições do ranking do IDH 2010 no Brasil – esse índice foi usado como critério para a inclusão.

214. É possível encontrar também processo em que os critérios empregados são meras reproduções dos argumentos apresentados pelo proponente – como no caso do processo da EM 26/MD/2019, onde o primeiro parecer de mérito do DPCN (peça 55, p. 44-46) copia os argumentos apresentados pelo proponente da expansão (peça 55, p. 1-4). Isto é, os critérios não estavam estabelecidos previamente à proposta do parlamentar para a inclusão dos municípios maranhenses.

215. Outra causa para essas sucessivas ampliações é o interesse político dos parlamentares pelo PCN. A amplitude de objetos contemplados pelo programa e os objetivos vagos dele, os quais permitem que diversas intervenções sejam compatíveis com essa política pública, tornam o PCN uma destinação atrativa para emendas parlamentares.

216. Alinhados ao objetivo de contribuição da melhoria da qualidade de vida ou do desenvolvimento econômico, os congressistas podem indicar emendas para obras e aquisições de bens envolvendo uma ampla gama de áreas temáticas – saúde, educação, infraestrutura, agricultura, segurança pública, entre outros. Nesse contexto, em 2022, a soma das dotações orçamentárias da vertente civil chegou a ultrapassar 1,2 bilhões de reais.

217. Esse elevado interesse no PCN está evidenciado na proporção de proposições apresentadas por congressistas ao MD com vistas à expansão da área de atuação do programa. Dos nove processos de exposição de motivos referentes a essas ampliações analisados – nem todos aprovados –, sete deles (77,78%) foram propostos por parlamentares (peças 55, 56, 57, 58, 60, 61 e 62) e dois partiram do próprio MD (peças 54 e 59).

218. Na mesma linha, o Ministro da Defesa, nas EMs 161/MD/2021 e 163/MD/2021, que tratam de expansões para municípios do Pará e do Tocantins, registra como “premissas da própria existência do programa” a obtenção da “indispensável promoção das bancadas dos Estados junto ao Ministério da Defesa, a fim de que esse feito [as últimas expansões da área de atuação] pudesse se realizar” (peça 56, p. 33, e peça 57, p. 30). Portanto, resta evidente o papel dos parlamentares como impulsionadores e direcionadores desse processo de ampliação da área de atuação do PCN.

Dos efeitos

219. Com essas sucessivas ampliações sem suporte em critérios objetivos bem definidos e em estudos dos problemas públicos que o PCN se propõe a enfrentar, diversos municípios foram adicionados sem um planejamento adequado, que considerasse os recursos projetados, a capacidade orçamentária de atendimento do programa, mecanismos de direcionamento de emendas e a priorização de municípios. As únicas priorizações observadas ocorreram nos processos das EMs 26/MD/2019 e 175/MD/2019, quando o DPCN se manifestou pela redução da lista de municípios proposta em função de dificuldades logísticas de deslocamento das equipes de vistoria (peças 55, p. 53, e 58, p. 25).

220. Como resultado, dos 783 municípios abrangidos pelo PCN, 363 deles (46,36%) não foram atendidos pelo programa pelo menos desde 2009, quando se tem registro pelo Transferegov.br – isto é, quase metade da ampliação foi meramente formal. Por município não atendido, entende-se aquele ente municipal que não celebrou ao menos um convênio no âmbito do PCN, desconsiderados os

convênios cancelados, anulados ou rescindidos. A Figura 6 mostra a distribuição geográfica do atendimento dessa política pública.

221. No mapa, nota-se que a quase a totalidade dos municípios maranhenses incluídos no PCN não foram atendidos, fato que contrasta com as alegações de elevado valor estratégico desse estado. Se ele é tão relevante do ponto de vista da defesa nacional, era esperado maior nível de atendimento. Nem mesmo Alcântara, que sabidamente possui relevância militar em razão do CLA e foi utilizada como argumento para a expansão do Programa para o Maranhão, recebeu recursos do PCN em sua vertente civil. Isso é mais uma evidência da retórica mencionada no item 204.

222. Cabe destacar também a falta de atendimento de municípios localizados na faixa de fronteira e de municípios paraenses situados no seio da Floresta Amazônica, em áreas de baixa densidade demográfica, ou seja, entes com características compatíveis com a finalidade do programa.

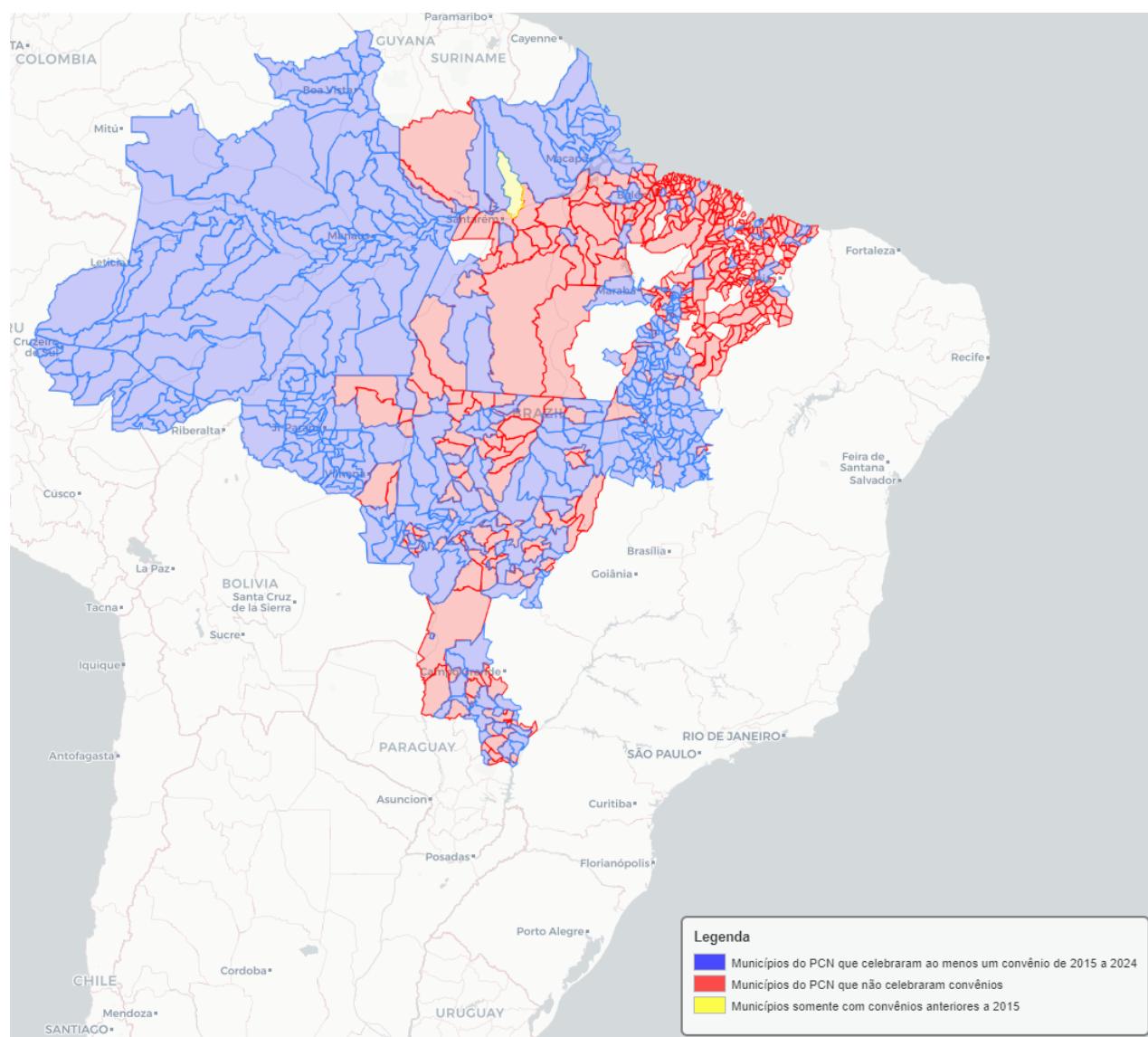


Figura 6 – Mapa indicativo do atendimento dos municípios pelo PCN (fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados de convênios disponibilizados na peça 23, Anexo I, alínea “a”).

223. Um outro efeito dessas ampliações sem critérios bem definidos é a perda de credibilidade do PCN no que se refere à sua aderência às suas finalidades de defesa nacional. A expansão para áreas distantes das fronteiras e de valor estratégico questionável para a soberania e a garantia do território nacional, gerando afastamento das premissas originais do programa, fez com que surgisse uma

proposta de inclusão de municípios dos Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Nela, o parlamentar proponente afirma o seguinte (peça 61, p. 1):

Analisando as Exposição de Motivos nº 502 de 15/12/2015, Exposição de Motivos nº 026 de 25/01/2019, Exposição de Motivos nº 175 de 18/11/2019 e Exposição de Motivos nº 176 de 18/11/2019 **que redundaram em Portarias do Ministério da Defesa especificando a inclusão de novas áreas territoriais mesmo não sendo fronteiriças a nenhum outro país**, faz com que sejamos claros em nosso objetivo: estender a Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul a categorização de integrantes do Programa Calha Norte. (grifo nosso)

224. Essa proposta não foi aprovada. Entretanto, ela é uma evidência de que a percepção externa sobre o programa pode ter se alterado. Talvez uma proposta dessa fosse impensável – sobretudo com essa argumentação – quando o programa ainda se mantinha bem caracterizado na Amazônia Setentrional e na porção norte da faixa de fronteira. Porém, ao se voltar mais para o desenvolvimento regional em detrimento da defesa nacional e avançar para regiões cuja relevância para a garantia do território e da soberania do país são questionáveis, com base em critérios circunstanciais, o PCN despertou o interesse de representantes de outros entes e possibilitou propostas como essa.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

225. A auditoria identificou que o Programa Calha Norte sofreu sucessivas expansões de sua área de atuação sem base em critérios objetivos bem definidos, resultando em uma aderência questionável às finalidades estratégicas de defesa nacional e soberania territorial. O Ministério da Defesa não possui um documento-base com esses critérios. Outrossim, da análise dos processos de expansão não foi possível verificar a aplicação uniforme de critérios previamente estabelecidos.

226. As principais causas dessa situação incluem a falta de um diagnóstico adequado dos problemas públicos a serem solucionados pelo PCN e a adoção de objetivos abrangentes para o Programa. Ademais, contribui para essa expansão acelerada o interesse político de parlamentares, que veem no PCN uma oportunidade para destinação de emendas.

227. Os efeitos dessa prática incluem a perda de credibilidade do PCN como uma política pública que contribui para a defesa nacional, dado que a expansão para áreas distantes das fronteiras e com valor estratégico duvidoso no que se refere à contribuição para a soberania e segurança do território brasileiro descharacteriza o público-alvo da política e incentiva a proposição de áreas pouco alinhadas com as finalidades do Programa. Ademais, a análise revelou que 46,36% dos municípios incluídos no programa não foram efetivamente atendidos (pelo menos desde 2009), demonstrando que a expansão formal não se traduziu em ações concretas.

228. Corrigir esses problemas traria benefícios significativos, incluindo o fortalecimento da credibilidade do PCN e o alinhamento de suas ações com as necessidades estratégicas de defesa nacional. A adoção de critérios objetivos e bem definidos para a seleção de beneficiários permitiria um uso mais eficiente dos recursos, assegurando que o programa atenda municípios que realmente necessitam de apoio para garantir a soberania e integridade do território nacional. Isso também promoveria maior transparência e controle ao permitir o acompanhamento das alterações na área de atuação do programa e a conformidade delas com relação aos critérios estabelecidos.

229. Ante o exposto, considerou-se propor:

a) determinar, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, ao Ministério da Defesa que, no prazo de um ano, adote medidas no sentido de estabelecer critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a serem incluídos na área de abrangência do Programa Calha Norte, em conformidade com as diretrizes do programa e com as boas práticas registradas no Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020) e no Guia Prático de Análise *Ex Ante* (BRASIL, 2018).

230. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a proposta de determinação foi alterada para a seguinte: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o não estabelecimento de critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a serem incluídos na área de abrangência do Programa Calha Norte afrontou as diretrizes do Programa e as boas práticas registradas no Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020) e no Guia Prático de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018).

V. ARTICULAÇÃO

231. Este capítulo trata de duas questões de auditoria formuladas pela equipe: “a política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução por outros órgãos/ministérios para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?” (Questão 2); e “os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?” (Questão 4).

232. Ela buscou averiguar os riscos relacionados à falta de articulação externa (com outros órgãos do governo federal) e interna (entre as suas vertentes) do Programa Calha Norte. Ou seja, as questões tratam dos riscos de que, por meio do Programa, sejam realizadas intervenções sobrepostas àquelas realizadas por outros órgãos da Administração Pública Federal em suas áreas de competência e de que a atuação de vertente militar ocorra de forma dissociada da atuação da vertente civil do Programa.

233. Foram obtidos os seguintes achados: o Programa Calha Norte não é articulado com outras políticas públicas do governo federal; e as vertentes civil e militar do Programa Calha Norte não são articuladas entre si.

V.1. Achado 05: o Programa Calha Norte não é articulado com outras políticas públicas do governo federal

234. Apesar de ser uma política intersetorial e intergovernamental, cuja implementação demandaria a colaboração de diversos ministérios e órgãos públicos, há evidências de que essa cooperação é limitada. Contribuições externas à estrutura do Ministério da Defesa, responsável pelo programa, são escassas, e consultas a outros órgãos ocorrem mais por iniciativa da Casa Civil da Presidência da República do que do próprio Ministério da Defesa. Mecanismos efetivos de coordenação de esforços para evitar sobreposições ou lacunas nas intervenções do programa parecem insuficientes, ou inexistentes. Essa situação é agravada pela falta de clareza sobre como as intervenções do programa se alinham a outras políticas públicas ou as complementam, indicando um isolamento relativo do Programa Calha Norte em relação a outras iniciativas voltadas à sua área de abrangência.

Situação encontrada

Programa Calha Norte como política intersetorial e intergovernamental

235. São consideradas setoriais as políticas voltadas a temas específicos. A intersetorialidade, por sua vez, envolve a gestão integrada e a articulação entre as políticas setoriais, com o objetivo de atender as necessidades e expectativas da sociedade de forma sinérgica e integral. São consideradas políticas intergovernamentais ou multinível aquelas que envolvem ou requerem articulação e coordenação de múltiplos entes federativos, seja para fins de formulação ou implementação (Referencial de controle de políticas públicas, TCU, 2020).

236. Por ato do Ministro da Defesa (Portaria 115/GM-MD, de 2019, art. 14 e 15, peça 40, p. 10-12), o Programa Calha Norte pode celebrar instrumentos com outros entes federativos para realizar obras nas áreas de educação, saúde, infraestrutura pública, esportiva, desenvolvimento econômico, de segurança pública e de transportes. Além disso, esses instrumentos podem tratar da aquisição de equipamentos de construção e agrícolas, grupos geradores, implementos agrícolas, máquinas, veículos administrativos, de carga, para a segurança pública e de transporte de pessoal. Essa amplitude nas possíveis intervenções capitaneadas pelo programa não é recente, podendo ser observada nas suas Diretrizes Estratégicas de 2007 (peça 130, p. 1).

237. Constatase, assim, se tratar de política intersetorial e intergovernamental, uma vez que envolve não apenas os temas que se encontram sob a gestão de diversos ministérios do governo federal, mas também conta com a participação de governos estaduais e municipais, os quais apresentam aos gestores do Programa propostas para a celebração de convênios e contratos de repasse.

A necessidade de articulação do Programa Calha Norte com diferentes órgãos e ministérios

238. Quanto às políticas intergovernamentais e intersetoriais, considera-se boa prática a existência de instância de coordenação para alinhar as ações dos diversos atores das políticas públicas e a existência de normativo instituindo e dando legitimidade a essa instância de coordenação. Além disso, deve haver canais de comunicação e consulta para atender às necessidades dos diferentes interessados na política pública (Referencial de controle de políticas públicas, TCU, 2020).

239. Ao consultar as Diretrizes Estratégicas do Programa Calha Norte de 2007, item 3.5, verifica-se a existência de diretriz para que fosse intensificada a troca informações e a articulação com órgãos públicos (federais, estaduais e municipais), de modo a identificar as necessidades de obras de infraestrutura na área de atuação do Programa (peça 130, p. 1). O mesmo mandamento consta nas diretrizes de 2009 e 2011, item 4.4, e de 2013, item 4.1 (peça 130, p. 3, 6 e 8).

240. O Decreto 7.974/2013, Anexo I, art. 26 (revogado), estabelecia que cabia ao Departamento do Programa Calha Norte articular-se com Estados, Municípios, Forças Armadas e outros órgãos públicos para o trato de assuntos relacionados ao Programa. A mesma obrigação consta no atualmente vigente Decreto 11.337/2023, Anexo I, art. 36, inciso III.

241. No âmbito do processo administrativo que resultou na edição da Portaria Normativa 30/MD de 2017, consta o Despacho 121/CISET-MD, que apresenta sugestões para aprimoramento das normas que tratavam do Programa Calha Norte (peça 47, p. 51). Naquela ocasião, o controle interno do órgão indicou considerar especialmente relevante a troca de informações e articulação com órgãos públicos das três esferas de governo. Para a unidade, deveriam ser estabelecidos mecanismos de controle para evitar duplicidade de transferência de recursos para a execução de objetos comuns em um mesmo município. Também deveria ser dada atenção especial na troca de informações às pastas de saúde, desenvolvimento social e educação, tendo em vista que as políticas desses ministérios possuiriam diretrizes estabelecidas em fóruns tripartites, nos quais seriam discutidas as prioridades dos respectivos setores.

242. Um dos foros a que se refere o mencionado despacho é a Comissão Intergestores Tripartite, do Ministério da Saúde, que é constituída pelas três instâncias gestoras governamentais do Sistema Único de Saúde: a União, representada pelo Ministério da Saúde; os Estados, representados pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde – Conass; e os Municípios, representados pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – Conasems ([link](#), acesso em 31/7/2024).

243. Outro, mencionado pelo Ministério da Educação (MEC) em manifestação que consta à peça 87, é o Plano de Ações Articuladas (PAR), estratégia de assistência técnica e financeira, suplementar e voluntária, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério da Educação (MEC), que tem como objetivo aprimorar a educação básica pública brasileira. A elaboração do Plano seria realizada em três etapas: etapa preparatória e de diagnóstico da situação educacional local; etapa de planejamento, com a apresentação de demandas que foquem na melhoria dos indicadores educacionais; e análise técnica e financeira dos planejamentos apresentados pelos entes federados, que é feita pelo MEC e FNDE, conforme disponibilidade orçamentária e financeira. Todas as etapas são realizadas diretamente no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC – Simec ([link](#), acesso em 2/8/2024).

244. Apesar da observação feita pela CISET-MD, nas normas editadas posteriormente pelo Ministério da Defesa para reger o Programa Calha Norte não constam previsões relativas à troca de informações e à articulação com órgãos públicos federais, estaduais e municipais.

245. A necessidade de articulação entre formuladores e executores de políticas públicas que atuem sobre temas afins, todavia, é uma diretriz da governança pública que vincula todos os gestores públicos federais (Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X). Assegurar que essa articulação intersetorial no âmbito do governo federal ocorra é precípua mente uma competência da Casa Civil da Presidência da República (Decreto 11.329/2023, Anexo I, art. 1º, I e IV e Decreto 12.002/2024, art. 47, II).

246. Ao consultar documentos estruturantes da Defesa nacional, como a Estratégia Nacional de Defesa de 2012, a necessidade de articular as intervenções do Programa Calha Norte também pode ser constatada. Ao tratar de infraestrutura, o documento previa que:

o Ministério da Defesa juntamente com o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República desenvolverão estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das hipóteses de emprego.

247. Mais recentemente, no Livro Branco de 2020, menciona-se que o PCN leva à sua área de atuação infraestrutura básica, pavimentação de vias urbanas, energia elétrica, escolas, creches, postos de saúde, centros comunitários, quadras esportivas, entre outros, o que denota se tratar de política intersetorial. Contudo, não foi encontrada diretriz no sentido de que o Ministério da Defesa articule as suas intervenções com outros órgãos e ministérios do governo federal.

Manifestação do Ministério da Defesa

248. A equipe de auditoria, por meio do Ofício 121/2024-AudGovernança, requisitou ao Ministério da Defesa informações a respeito de medidas eventualmente adotadas pela pasta para reduzir ou evitar a ocorrência de sobreposições, de duplicidades, de fragmentações ou de lacunas nas intervenções realizadas por intermédio do Programa Calha Norte frente às políticas públicas conduzidas por outros entes federativos, ministérios ou órgãos federais.

249. Em sua resposta, a pasta informa que o programa estaria evidenciando esforços para incluir mecanismos de monitoramento e avaliações continuadas das intervenções realizadas, permitindo identificar sobreposições ou lacunas e ajustar as ações conforme necessário. O órgão adiciona que realiza e acompanha a execução orçamentária e financeira de projetos/recursos direcionados ao PCN e que, embora não pertençam às suas feições típicas ou exclusivas, desempenha essas atividades de forma harmônica e complementar às demais políticas públicas conduzidas por outros entes federativos, ministérios ou órgãos federais (peça 111, p. 7).

250. O MD também informa que a atuação do PCN visa a alcançar as fronteiras e os municípios mais carentes, localizados em áreas longínquas e isoladas, não atendidas plenamente por outras pastas/órgãos temáticos competentes, na atuação de suas atribuições precípuas, resultando em uma expressão importante de um Programa que soma resultados de elevado alcance social a uma região com singularidades que precisam ser consideradas para a tomada de decisão (peça 111, p. 7).

251. A pasta, todavia, não forneceu qualquer documento que comprove os seus argumentos. Assim, não fica evidente com que embasamento a pasta considera as intervenções do Programa Calha Norte harmônicas e complementares às políticas públicas conduzidas por outras pastas ministeriais. Tampouco foi informado o embasamento com que o Ministério da Defesa afirma que municípios situados na área de abrangência do Programa Calha Norte não seriam atendidos por outras pastas/órgãos temáticos.

252. Sobre o tema, vale ressaltar que o Decreto 12.002/2024, em seu art. 58, determina que os pareceres de mérito que devem acompanhar propostas de atos normativos enviados à Casa Civil da Presidência da República, para que sejam submetidos ao Presidente da República, conterão análise do impacto da medida sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição

(inciso VI, alínea b). Nos pareceres de mérito analisados pela equipe de auditoria, todavia, o MD se limita a informar que: “quanto às políticas públicas em vigor, serão resguardadas e devidamente conferidas por ocasião das análises dos projetos” (peça 55, p. 44; peça 57, p. 21; peça 60, p. 14). No entanto, ao consultar algumas análises de propostas de trabalho do Programa Calha Norte no Subtítulo VIII.1, constatou-se a ausência de avaliação sobre essas interações. A avaliação feita pelo DPCN se limita aos aspectos formais do plano de trabalho.

Requisição de informações a uma amostra de ministérios

253. A equipe de auditoria, ainda com o objetivo de obter subsídios a respeito da articulação das intervenções do Programa Calha Norte com aquelas executadas por outras pastas/órgãos temáticos, requisitou informações aos Ministérios da Educação, da Integração e do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e das Cidades (Ofícios 114, 115, 116, 117 e 118/2024-AudGovernança). A escolha das pastas se baseou na sua relevância no que se refere aos serviços públicos demandados pela população e no perfil das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte.

254. Foram requeridas informações a respeito de eventuais solicitações ou consultas realizadas pelo Ministério da Defesa para obter: subsídios/insumos para a definição da lista de possíveis objetos dos instrumentos celebrados na vertente civil do Programa Calha Norte; avaliação ou referendo do Ministro de Estado quanto a possíveis objetos que tenham relação com as suas competências; e auxílio no processo de avaliação do desempenho e dos resultados/impactos do Programa.

255. Foi perguntado também se existe alguma instância permanente de articulação ou coordenação entre as intervenções realizadas pelo PCN e as políticas públicas conduzidas pelo ministério temático com o intuito de fazer entregas mais eficientes e efetivas à população e de evitar duplicidades e sobreposições nas intervenções realizadas.

256. As pastas, exceção feita ao Ministério da Saúde, que forneceu resposta incompleta, informaram em suas manifestações que não identificaram qualquer consulta feita pelo Ministério da Defesa quanto aos tópicos elencados. Segundo elas, tampouco existiria instância de articulação de intervenções (peças 87, 94, 97 e 105).

257. Considerou-se pertinente também requisitar aos ministérios consultados avaliação sobre as intervenções do Programa Calha Norte cujos objetos tenham destinação abrangida pelas políticas públicas formuladas, implementadas e avaliadas pelos ministérios especializados do governo federal.

258. Para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas pelo Ministério da Defesa por meio do Programa Calha Norte não causaria prejuízos às políticas públicas (peça 97, p. 4).

259. No entendimento do Ministério das Cidades, as intervenções realizadas por meio do Programa Calha Norte ampliariam o número de entes federativos com apoio para execução de reabilitação de áreas urbanas pelo País. Assim, ele avalia que a atuação desse programa pode ter um impacto positivo, desde que os projetos/intervenções sigam as diretrizes e orientações das referências técnicas publicadas no sítio eletrônico do Ministério das Cidades (peça 105, p. 17).

260. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional não vislumbrou como problemáticos os objetos das intervenções listadas na Portaria Normativa 115/GM-MD, pois, no seu entendimento, essas intervenções seriam complementares às do MIDR. No entanto, segundo a pasta, uma possível solução para evitar duplicidades e melhorar a eficiência das ações seria delimitar a área de atuação do Programa Calha Norte, focando novamente na sua área de atuação original, que incluía os municípios da Faixa de Fronteira (peça 94, p. 10).

Das causas

261. Apesar de terem sido identificadas algumas instâncias/colegiados que poderiam estar atuando como ferramentas de articulação das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte, a exemplo da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira ou do Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, não foram obtidos pela equipe de auditoria documentos que demonstrem que os gestores do Programa Calha Norte conheçam esses colegiados ou de que a eles recorram em auxílio à formulação das diretrizes para a política pública. Isso pode ser uma das causas do seu relativo isolamento e da falta de articulação externa.

262. Outra causa dessa não articulação com outras pastas ministeriais é a complexidade inerente às tratativas com as diversas pastas ministeriais relacionadas às intervenções do PCN. Como esse programa envolve uma lista ampla de possíveis intervenções, ele acaba alcançando áreas temáticas de muitos ministérios, o que eleva a dificuldade de coordenação de tantas partes interessadas. Isso acaba por desestimular essa articulação.

Instâncias de coordenação identificadas pela equipe de auditoria

263. Mediante pesquisas em fontes abertas, chegou-se ao documento “Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira”, elaborado em 2010 pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, que contou com representantes dos Ministérios da Defesa, da Integração Nacional, das Relações Exteriores, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Turismo, da Fazenda, entre outros (peça 131, p. 3).

264. No documento, faz-se o seguinte registro (peça 131, p. 35):

Os estudos realizados e que balizaram o presente documento identificam os ministérios e órgãos que, direta ou indiretamente, possuem interface com o processo de retomada do desenvolvimento da região, bem como sua operacionalidade.

Uma das conclusões dos estudos realizados é que, não raro, os órgãos desconhecem as ações e projetos uns dos outros, fato que, por vezes, tem ocasionado superposição de esforços em detrimento de outras áreas mais carentes dentro da faixa de fronteira. Essa constatação direcionou a conclusão da Comissão Especial instituída no âmbito do GSI/PR no sentido de propor que os órgãos atuantes na faixa de fronteira evitem duplicidade de esforços e descontinuidades de ações no processo de implementação das políticas públicas para a região, atuando, sempre que possível, de forma conjunta.

(grifo acrescido)

265. Em seguida, no documento são listadas diversas políticas públicas e ações governamentais então existentes e voltadas à faixa de fronteira, entre elas: o Programa Calha Norte, do Ministério da Defesa; Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), do então existente Ministério da Integração Nacional; o Programa Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira), do Ministério da Saúde; o Programa Amazônia Protegida (PAP), do Exército Brasileiro; o Projeto Intercultural Bilíngue Escolas de Fronteira, do Ministério da Educação; iniciativas do Ministério do Trabalho para tratar de questões migratórias; e medidas para regularização fundiária pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (peça 131, p. 35-39).

266. À época, proposta do Grupo de Trabalho Interfederativo resultou na institucionalização da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), um colegiado integrado por representantes de órgãos federais e estaduais, além de associações municipais e outras instituições com atuação voltada para o desenvolvimento e integração fronteiriços (peça 131, p. 78-79).

267. O mencionado colegiado foi criado por meio de Decreto não numerado de 8/9/2010 ([link](#)) e não previa a participação com voto de órgãos estaduais. A norma foi revogada pelo Decreto 9.961/2019, que diminuiu a quantidade de ministérios membros da comissão. Atualmente, a comissão conta com representantes do: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que a coordena; do Ministério da Justiça e Segurança Pública; do Ministério da Defesa; do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Infraestrutura; do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

268. A CDIF, cuja concepção, conforme registra a documentação consultada, apontava a necessidade de articulação entre diversos programas atuantes na faixa de fronteira, entre os quais o Programa Calha Norte, foi instituída no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional ([link](#), acesso em 31/7/2024).

269. Na última reunião do colegiado cuja ata se encontra disponível no seu sítio de internet, que ocorreu em 30/6/2021, constam referências à atuação do Programa Calha Norte (peça 136, p. 5). O Programa foi tratado em maiores detalhes na reunião de 24/8/2020 (peça 137, p. 6-7). Atividades do Programa constam no relatório de atividades da CDIF para o exercício de 2020 (peça 138, p. 35).

270. Cumpre ressaltar, todavia, que o Programa Calha Norte não restringe a sua atuação à faixa de fronteira. Assim, em que pese ser relevante registrar a existência dessa instância de coordenação, ela atualmente não contempla o programa em sua totalidade.

271. No que se refere às causas da situação encontrada, considera-se relevante notar que o CDIF não é mencionado pelo Ministério da Defesa em suas manifestações sobre a existência de instância de articulação das intervenções realizadas por meio do Programa Calha Norte. Logo, é razoável supor que, essa instância de articulação, no que se refere ao Programa Calha Norte, é subaproveitada.

Articulação com o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional

272. Ao consultar a documentação recebida pela equipe de auditoria relativa à elaboração dos documentos que regem o Programa Calha Norte (Diretrizes Estratégicas e Portarias Normativas), encontram-se poucas contribuições externas à estrutura do Ministério da Defesa. Há algumas contribuições do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional nos processos que tratam da expansão da área de abrangência do Programa, todavia estas ocorreram somente quando as propostas de expansão estavam na Casa Civil da Presidência da República para avaliação e aprovação. Isto é, as consultas ao MIDR ocorreram não por iniciativa do Ministério da Defesa, mas da Casa Civil.

273. No âmbito do processo de expansão da área de abrangência do Programa para o Estado de Tocantins, foi realizada, pela Casa Civil da Presidência da República, consulta ao Ministério do Desenvolvimento Regional, por se tratar de tema afeto a suas competências (peça 93, p. 1). Na ocasião, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano da pasta manifestou-se de forma contrária à expansão do Programa Calha Norte para o estado do Tocantins, por meio da Nota Técnica nº 57/CGGT/DDRU/SDRU/MDR, de 4/12/2019 (peça 93, p. 29).

274. O argumento apresentado para justificar o parecer desfavorável, todavia, foi o de que o Departamento do Programa Calha Norte operaria no limite de sua capacidade, devendo haver, portanto, reforço nos recursos humanos e financeiros disponíveis para a unidade do Ministério da Defesa a fim de evitar riscos à qualidade dos processos nas áreas já abrangidas pelo PCN (peça 93, p. 19). Assim, considera-se inviável computar esta interação como uma articulação entre as políticas públicas geridas pelas duas pastas ministeriais, pois a manifestação do MDR trata de tema que foge à sua competência.

275. Em ocasião diversa, no âmbito do processo de expansão do Programa Calha Norte para municípios do estado do Maranhão, a mesma Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e

Urbano manifestou-se favoravelmente à expansão proposta (peça 69, p. 59). O argumento apresentado, foi o de que essa expansão abriria caminho para futuras parcerias entre o Ministério da Defesa e o então Ministério do Desenvolvimento Regional, bem como para o fornecimento de apoio logístico às necessidades do PCN, dadas as possibilidades de simbiose com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

276. Neste ponto, considera-se oportuno mencionar o teor do Decreto 11.962/2024, que dispõe sobre a PNDR. A norma cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta pelos Ministros de Estado da Casa Civil da Presidência da República, da Fazenda, da Integração e do Desenvolvimento Regional, do Planejamento e Orçamento, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e da Secretaria-Geral da Presidência da República (art. 9º). Apesar de não fazer parte da mencionada Câmara, o Ministério da Defesa possui representante no seu Comitê Executivo, ao qual cabe a articulação de políticas setoriais federais para o benefício das áreas prioritárias da PNDR e propor medidas para aprimorar o PNDR (arts. 10, I, alínea a, e XIII e 11, VII).

277. Sobre o tema, cumpre notar que previsões a respeito da mencionada Câmara e do seu Comitê Executivo já existiam no Decreto 4.793/2003, e que o Ministério da Defesa naquela época já tinha a sua participação restrita ao citado Comitê Executivo. Apenas durante o período 2019-2024, durante a vigência do Decreto 9.810/2019, o Ministério da Defesa foi alijado desse colegiado, assim como outras pastas do governo federal.

278. A PNDR tem como um de seus instrumentos o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (Decreto 9.810/2019, art. 12, I, e Decreto 11.962/2024, art. 13, I). Para verificar a existência de articulação entre as políticas setoriais federais, foram consultados o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2020-2023 e o seu sucessor, o PRDA 2024-2027 (peças 134 e 135), elaborados no âmbito da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, autarquia vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional,

279. No primeiro documento consta a informação de que foram adotados seis eixos setoriais de intervenção como forma de fundamentação técnica e metodológica dos programas setoriais: desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestrutura econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais. Esses eixos foram detalhados em programas temáticos estruturantes com o seu descritor e objetivo (peça 134, p. 184). Não foram encontradas no mencionado documento referências à participação do Ministério da Defesa, responsável pelo Programa Calha Norte, na execução das propostas elaboradas. Tampouco consta menção ao Programa no documento.

280. Mediante consulta ao PRDA 2024-2027, é possível verificar que nele são listados os Ministérios parceiros no processo de elaboração e definição das suas ações estratégicas (peça 135, p. 5-6), entre os quais não se encontra o Ministério da Defesa. Seria possível supor que essa ausência decorre do interregno que representou o Decreto 9.810/2019, durante cuja vigência a pasta deixou de compor o Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Todavia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que também deixou de compor o mencionado Comitê, consta como ministério parceiro na citada lista, assim como diversas outras pastas. Neste documento, tampouco constam referências a uma participação do Ministério da Defesa ou menção ao Programa Calha Norte.

281. De todo o exposto, o que se verifica é a não confirmação da simbiose cogitada entre o Programa Calha Norte e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A documentação examinada, pelo contrário, indica um relativo isolamento do PCN frente a outras políticas públicas examinadas nesta análise, voltadas à faixa de fronteira e à Amazônia Legal, áreas que, a princípio, representariam as áreas prioritárias de atuação do Programa Calha Norte.

Dos efeitos

282. Como efeitos da situação encontrada, pode-se mencionar a possibilidade de fragmentação, duplicidade, sobreposições ou lacunas nas intervenções sobre os problemas públicos que devem ser tratados, resultando em ineficiência no uso de recursos públicos e em menor efetividade nas entregas à sociedade e no não atingimento dos objetivos declarados do Programa. Além disso, há o potencial não aproveitamento de oportunidades para atuação sinérgica entre o Programa Calha Norte e políticas públicas conduzidas por outros órgãos do governo federal.

283. Como forma de evidenciar esses efeitos, a equipe de auditoria requisitou aos Ministérios da Educação, da Integração e do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e das Cidades que informassem quais dos objetos listados nos arts. 14 e 15 da PN 115/GM-MD/2019 também são previstos como possíveis objetos de políticas públicas conduzidas por eles, dadas as suas competências previstas na Lei 14.600/2023. As respostas encontram-se sintetizadas na Tabela 1, que também contém dados obtidos pela equipe de auditoria mediante consulta a documentos disponíveis publicamente.

Tabela 1 – Possíveis objetos das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte frente à atuação de outros ministérios.

| Possíveis objetos do PCN (PN 115/GM-MD, 2019) | Políticas públicas com objeto semelhante |
|--|---|
| Art. 14, I - nas áreas da saúde e educação, a construção ou ampliação de: a) casas ou centros de convivência de idosos; b) hospitais, centros de saúde e postos de saúde; c) creches ; d) centros de inclusão digital; e) bibliotecas; f) escolas de músicas; g) escolas de ensino fundamental, médio e superior ; h) centros profissionalizantes multiuso; e i) casas da cultura; | Os itens c) e g) , exceto escolas de nível superior, são contemplados por políticas públicas do Ministério da Educação. |
| Art. 14, II - na área da infraestrutura pública, a implantação, construção, ampliação de: a) praças públicas ; b) sede de câmaras municipais, centros administrativos ou sedes de secretarias; c) urbanização de áreas públicas, em locais sem infraestrutura existente ; d) Pavimentação flexível, rígida e com blocos intertravados ou similares de vias públicas urbanas compostas de, no mínimo, terraplenagem, pavimento, drenagem superficial (meios-fios e sarjetas), sinalização horizontal e vertical, inclusive identificação dos nomes de vias, admitindo-se, neste caso, a construção de calçadas; e) pontes em concreto armado ou madeira que se enquadrem no disposto no inciso I do art. 3º da Portaria Interministerial nº 424, de 2016; f) centros comunitários; g) eletrificação urbana e rural de baixa tensão; h) iluminação pública; i) passarelas de madeira e concreto; j) rampas de acesso aos rios; k) sistema de abastecimento de água com rede de distribuição; l) rede de esgoto; e m) dispositivos para transposição de talvegues; | Os itens a), d), e), g), h), i), k) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Os itens a), c), d), f) e h) contém similaridade com políticas públicas conduzidas pelo Ministério das Cidades. |
| Art. 14, III - na área esportiva, a construção ou ampliação de: a) vestiário e cobertura de arquibancadas para campo de futebol; b) quadras poliesportivas, estádios de futebol e ginásios; c) iluminação de campo de futebol; e d) piscinas e pistas de atletismo; | O Ministério do Esporte tem Ação Orçamentária para fornecer campos de futebol e quadras de basquete (AO-00SL). |
| Art. 14, IV - na área de desenvolvimento econômico, a construção ou ampliação de: a) silos para estocagem de cereais ; b) galpões em alvenaria ; c) entrepostos de pescado ; d) feiras cobertas ; e) armazéns de carga ; f) mercados municipais ; g) centros de multiusos ; e h) casa da farinha e outras instalações de beneficiamento de produtos agrícolas e do extrativismo vegetal sustentáveis ; | Os itens a), b), c) d), e), f), g) e h) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. O item d), f) e g) contêm similaridade com políticas públicas conduzidas pelo Ministério das Cidades. |
| Art. 14, V - na área de segurança pública, a construção ou ampliação de sede de quartéis, delegacias ou presídios; e | Não verificado |

| | |
|--|---|
| Art. 14, VI - na área de transportes, a construção ou ampliação de terminais de cargas ou passageiros. | Os terminais de cargas são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, I - equipamentos de construção: a) carregadeira sobre rodas (pá carregadeira); b) escavadeira hidráulica; c) retroescavadeira; d) rolo compactador; e) minicarregadeira; f) motoniveladora; e g) trator de esteiras; | Os itens a), b), c) d), e), f), e g) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, II - equipamentos agrícolas: a) colheitadeira; b) colhedora; c) motocultivador; e d) trator de pneus; | Os itens a), b), c) e d) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, III - grupo geradores: a) gerador; e b) torre de iluminação; | O item a) é contemplado pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, IV - implementos agrícolas: a) carreta agrícola; b) enfardadeira; c) grade aradora e/ou niveladora; d) semeadora; e e) pulverizador; | Os itens a), b), c), d) e e) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, V - máquinas diversas: a) pequena central hidrelétrica (até 30KW); b) máquina de fabricação de tijolos e bloquetes; c) tanque de resfriamento de leite; e d) usina de asfalto; | Os itens c) e d) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, VI - veículos administrativos: a) automóvel; b) minivan; c) motocicletas; e d) picape; | O item d) é contemplado pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, VII - veículos de carga (chassi), com tração 4x2, 4x4, 6x2 e 6x4, contendo implementos de: a) basculante de 6, 10 e 12 m³; b) carroceria com guindaste articulado (muncck); c) carroceria tipo carga seca; d) comboio lubrificante; e) carroceria tipo baú metálico carga seca e/ou refrigerado; f) plataforma com cesto aéreo; g) plataforma para transporte de máquinas; h) transporte de água; e i) veículo utilitário de carga (VUC); | Os itens a), c) e h) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, VIII - veículos especiais para segurança pública e defesa civil; | O Ministério da Justiça e Segurança Pública sistematiza a nível nacional as demandas por veículos do Sistema Único de Segurança Pública. |
| Art. 15, IX - veículos de transporte de pessoal: a) micro-ônibus escolar , rural ou rodoviário; b) ônibus rural ou rodoviário; e c) van. | Ônibus escolares são contemplados por políticas públicas do Ministério da Educação |

Fonte: dados fornecidos por Ministério da Educação (peça 87), Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (peça 94), Ministério das Cidades (peça 105). Dados públicos publicados pelo Ministério do Esporte (peça 140) e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (peça 141).

284. Na elaboração da Tabela 1, não foram consultadas todas as pastas e órgãos do governo federal, logo a análise não é exaustiva. Porém, é capaz de demonstrar que parcela significativa dos possíveis objetos de convênios celebrados pelo Programa Calha Norte também pode ser obtida por meio do direcionamento de emendas parlamentares às pastas especializadas.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

285. A necessidade de uma maior articulação do Programa Calha Norte com diferentes órgãos e ministérios é reconhecida desde a edição de suas Diretrizes Estratégicas de 2007, indicando que se trata de uma política intersetorial e intergovernamental que deveria envolver a troca de informações e a articulação com órgãos públicos de diferentes esferas. No entanto, a prática parece divergir dessa orientação, como demonstra a ausência ou subaproveitamento de instâncias ou iniciativas de articulação entre os diversos órgãos do governo federal interessados nos problemas públicos que afetam a área de abrangência do Programa.

286. O Ministério da Defesa, apesar de incluir nas normas que regem o Programa a possibilidade de realizar intervenções nas áreas de educação, saúde, esporte etc., não realizou qualquer tipo de consulta às pastas legalmente competentes para tratar desses temas, seja na fase de diagnóstico dos problemas públicos que carecem de tratamento, seja na fase de implementação das intervenções propostas pelos entes federativos com que celebra convênios.

287. Em resumo, a falta de articulação do Programa Calha Norte com outras políticas públicas conduzidas por diferentes ministérios e órgãos federais aponta para a necessidade de revisão e aprimoramento das suas estratégias de integração e cooperação. Isso não apenas fortaleceria o impacto e a eficácia do Programa, mas também garantiria uma utilização mais eficiente dos recursos públicos, evitando sobreposições, duplicidades e desperdícios.

288. Nesse sentido, considera-se pertinente propor:

a) dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a implementação do Programa Calha Norte desprovida de articulação intersetorial com outros órgãos do governo federal afrontou boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* - CCPR, 2018), bem como o Decreto 7.974/2013, Anexo I, art. 26 (revogado), o Decreto 11.337/2023, Anexo I, art. 36, III; o Decreto 12.002/2024, arts. 47, II, 54, 58, VI, alínea b; e o Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X;

b) dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a aprovação das propostas normativas referentes ao PCN, tratando de matéria relacionada com as competências de outros ministérios, mas não elaborada e referendada conjuntamente, por meio de exposição de motivos interministerial, afrontou o Decreto 12.002/2024, arts. 47, II, 54, 58, VI, alínea “b”.

289. Espera-se que as propostas de solução gerem como benefícios a redução no risco de fragmentação, duplicidade, sobreposições ou lacunas nas intervenções realizadas pelo PCN, o que resultará em maior eficiência no uso de recursos públicos e no aproveitamento de oportunidades para atuação sinérgica de unidades do governo federal.

V.2. Achado 06: As vertentes civil e militar do Programa Calha Norte não são articuladas entre si

290. A documentação examinada revela que não há troca de informações entre os atores envolvidos na execução do PCN em suas vertentes civil e militar, que atuam de forma dissociada, como se fossem duas políticas públicas distintas, compartilhando apenas a área de abrangência. A atuação do DPCN na vertente militar do programa se resume à descentralização orçamentária dos recursos ligados ao Programa. As interações verificadas entre as Forças Armadas e a vertente civil do programa são limitadas ao apoio logístico prestado pelas Forças Armadas ao Departamento do Programa Calha Norte. Esse apoio, contudo, não é exclusivo das unidades que compõem a estrutura do Ministério da Defesa, podendo ser requisitado por outras pastas do governo federal.

Situação encontrada

A atuação da vertente militar do Programa Calha Norte

291. A versão de 2012 do Livro Branco da Defesa Nacional, ao tratar do Programa Calha Norte, informa que as suas ações trariam grande benefício para as comunidades locais e seria de grande importância para o aumento da presença do Estado em uma área ao mesmo tempo carente e sensível, contribuindo para a defesa e a integração nacionais. O documento menciona a celebração de convênios pelo Ministério da Defesa na vertente civil do programa e destaca os recursos

orçamentários transferidos diretamente para as Forças Armadas, que participariam do PCN, da seguinte forma:

a) Marinha: controle e segurança da navegação fluvial; e apoio às comunidades da região por meio de assistência às populações carentes;

b) Exército: implantação da infraestrutura básica nos municípios da região; implantação de unidades militares; conservação de rodovias; manutenção de pequenas centrais elétricas; e manutenção da infraestrutura instalada nos Pelotões Especiais de Fronteira; e

c) Força Aérea: implantação de unidades militares; apoio por meio de transporte aéreo logístico; manutenção de aeródromos; e apoio às comunidades, com evacuação médica aérea.

Troca de informações entre as vertentes do Programa Calha Norte

292. Segundo o Decreto 11.337/2023, compete ao Departamento do Programa Calha Norte articular-se com as Forças Armadas e outros órgãos públicos para tratar de assuntos relacionados ao Programa Calha Norte (art. 36, III). Articular a atuação de formuladores e executores de políticas públicas que atuem sobre temas afins, bem como a definição formal de funções, competências e responsabilidades, ademais, são diretrizes de governança pública que vinculam todos os gestores públicos federais (Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X).

293. Sobre o tema, a equipe de auditoria requisitou aos Comandos das três forças que esclarecessem se os processos decisórios relativos a projetos da Força vinculados ao Programa Calha Norte ou executados na sua área de abrangência são de alguma forma subsidiados por informações relativas aos projetos empreendidos na vertente civil do Programa. Em suas respostas, os Comandos da Marinha (peça 79), do Exército (peça 81) e da Aeronáutica (peça 84) informaram que seus processos decisórios e projetos vinculados ao Programa Calha Norte não são subsidiados por informações relativas à vertente civil da política pública.

294. A equipe de auditoria buscou, adicionalmente, junto aos Comandos militares, informações a respeito do fluxo contrário de informações, ou seja, da vertente militar para a vertente civil do programa.

295. No que se refere à tomada de decisões estratégicas sobre o Programa, os Comandos da Marinha (peça 79), do Exército (peça 81) e da Aeronáutica (peça 84) informaram que não fornecem à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa mapeamentos, pareceres ou diagnósticos que identifiquem áreas ou municípios relevantes para a manutenção da soberania e integridade territoriais, que possam servir como subsídios para a formulação das diretrizes estratégicas do PCN ou para auxiliar os processos decisórios relativos à expansão da área de abrangência do PCN.

296. Com o intuito de garantir clareza à análise, registra-se que o Comando do Exército informou que fornece subsídios em auxílio à definição das diretrizes estratégicas do Programa Calha Norte, especificamente relacionadas às necessidades de recursos, de acordo com o Plano Estratégico do Exército, voltadas às Organizações Militares com encargos relevantes na manutenção da soberania e da integridade territorial (peça 81, p. 3). A resposta, todavia, se refere aos aspectos orçamentários.

297. Quanto a aspectos mais ligados à implementação do Programa, os Comandos da Marinha (peça 79), do Exército (peça 81) e da Aeronáutica (peça 84) informaram que não fornecem ao Departamento do Programa Calha Norte subsídios para auxiliar processos decisórios relativos à celebração de convênios na vertente civil do Programa.

298. Evidências adicionais dessa falta de articulação entre as vertentes do Programa são os processos administrativos por meio dos quais foram elaboradas as Portarias Normativas 30/2017, 70/2018 e 115/2019 (peças 47, 48 e 49). Leitura da documentação permite constatar que não houve qualquer consulta às Forças com o intuito de obter subsídios para aprimoramento do Programa Calha Norte ou para identificar áreas estratégicas para a defesa nacional.

299. No âmbito dos processos administrativos por meio dos quais foram gestadas as exposições de motivos que deram ensejo às ampliações da área de abrangência do Programa Calha Norte (peças 67, 54, 66, 55, 56, 57, 58, 59, 60), tampouco há contribuições das Forças. As poucas manifestações dos Comandos observadas nesses procedimentos se referem à possibilidade de prestar apoio logístico à fiscalização realizada pelo DPCN na execução de convênios e à proposição da inclusão do município de Alcântara no Programa.

Manifestações do Departamento do Programa Calha Norte

300. O Departamento do Programa Calha Norte foi instado, por meio do Ofício 90/2024-AudGovernança, a fornecer informações a respeito da forma como atua em relação à vertente militar do Programa, abordando diversos aspectos dessa interação. No que se refere ao papel desempenhado pelo DPCN na execução e aprovação de projetos pelas Forças, foi informado que as Forças são responsáveis por definir os projetos, métodos de execução e a distribuição dos recursos às Organizações Militares (OM), enquanto o mencionado Departamento destaca os créditos necessários (peça 24).

301. Questionado a respeito de eventual prestação de contas da vertente militar ao DPCN sobre os projetos executados, foi informado que o PCN mantém uma planilha atualizada com as metas iniciais estabelecidas anualmente pelas Forças. Alterações no remanejamento dos créditos seriam solicitadas via *e-mail* (peça 24).

302. Em relação à eventual existência de articulação entre as vertentes militar e civil do Programa, foi informado que não existe uma articulação direta entre as execuções de projetos das vertentes militar e civil. Questionado a respeito do recebimento de informações das Forças para a tomada de decisão da vertente civil, o DPCN informou que as forças não subsidiam as decisões da vertente civil. O auxílio prestado por elas ocorre na forma de apoio logístico quando demandadas (peça 24).

303. Após a apresentação da matriz de planejamento da auditoria aos gestores, em 5/7/2024, em que constaram os riscos identificados pela equipe de auditoria, em 19/7/2024, foi encaminhada à equipe de auditoria nova manifestação do Departamento do Programa Calha Norte (Ofício 19400/SG-MD, peça 111). Nesta ocasião, contrariando as informações remetidas anteriormente, o DPCN alegou que adota medidas coordenadas entre as vertentes civil e militar do Programa.

304. O DPCN também informou que os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, quando da realização de visitas de campo, fornecem informações operacionais sobre a situação de segurança, infraestrutura militar e outras necessidades estratégicas na região do Calha Norte. Essas informações seriam consideradas para a coordenação das ações militares e civis. A unidade alegou também que, em coordenação com os Comandos das Forças Armadas, são levantadas informações estratégicas e operacionais que permitam identificar áreas que são críticas para a defesa nacional e que necessitem de estímulo ao desenvolvimento (peça 111).

305. Ainda no que se refere à coordenação entre as vertentes civil e militar do Programa, o DPCN declarou que, quando necessário, são realizadas reuniões de coordenação militar e civil ou formação de grupos de trabalho de finalidade específica para adoção de medidas de coordenação do Programa Calha Norte, com os objetivos definidos e com os registros de dados pertinentes (peça 111).

306. Importante notar que a equipe demandou expressamente que documentos comprobatórios acompanhassem as manifestações da pasta e reiterou essa demanda ao representante designado pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa ao tratar de pedido de prorrogação de prazo para o envio da resposta (peça 112). No que se refere à realização de reuniões ou à formação de grupos de trabalho, por exemplo, as atas pertinentes foram requeridas expressamente pela equipe. A equipe de auditoria, todavia, não recebeu qualquer documento comprobatório das informações remetidas por meio do Ofício 19400/SG-MD no que se refere à articulação com as Forças.

307. Nesse sentido, observa-se que informações remetidas pelo MD, alegando a existência de coordenação entre as vertentes, não encontram respaldo na documentação recebida, contradizem manifestações anteriores do DPCN e não se sustentam diante das manifestações das Forças, responsáveis pela execução da vertente militar do programa. Portanto, as evidências indicam a ausência de articulação entre ambas as vertentes do PCN.

Das causas

308. No que tange à coordenação entre as vertentes do PCN, a interação entre as Forças, responsáveis pela implementação da vertente militar, e o Departamento do Programa Calha Norte se resume a questões burocráticas, como a repartição de recursos orçamentários e o apoio logístico, como se evidencia a seguir.

Gestão orçamentária de recursos direcionados à vertente militar do Programa Calha Norte

309. No que se refere à divisão dos recursos direcionados às ações orçamentárias 20X6 e 2452, segundo informado pelo Ministério da Defesa, a cota destinada a cada Força teria sido definida em reunião realizada em 2012, no âmbito do Ministério da Defesa, com a participação de representantes dos Estados-Maiores da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (peça 43 e peça 45).

310. Com o intuito de melhor compreender a forma como são distribuídos esses recursos, a equipe de auditoria requisitou ao Ministério da Defesa cópias dos ofícios de planejamento anual das Forças para a aplicação de recursos da vertente militar do PCN, referentes ao período de 2018 a 2024. Em sua resposta, a pasta encaminhou documentação relativa aos exercícios entre 2020 e 2024 (peça 46).

311. O que se verifica ao consultar a resposta recebida é que no início do exercício de 2020, o Departamento do Programa Calha Norte encaminhou aos três Comandos ofícios informando os recursos que seriam descentralizados para cada uma das Forças e solicitando o envio de um representante para participar de reunião onde se trataria do tema (peça 46, p. 1-6). Nos exercícios de 2021, 2022, 2023 e 2024, repetiu-se o envio do ofício, todavia sem que fosse agendada reunião (peça 46, p. 7-30).

312. No que se refere a documentos preparados pelas Forças em resposta aos ofícios encaminhados, foram fornecidos pelo Ministério da Defesa documentos elaborados pelo Estado-Maior da Aeronáutica referentes aos exercícios de 2022-2023 em que são comunicadas as unidades gestoras que receberiam os recursos e o objeto em que seriam aplicados (peça 46, p. 31-55).

313. Em relação ao exercício de 2024, foram fornecidas à equipe de auditoria planilhas em que são identificadas as organizações militares do Comando da Aeronáutica que receberiam os recursos e os objetos em que esses recursos seriam aplicados, todavia não se trata de documento com autoria ou data de produção identificados (peça 46, p. 56-60). Também foram fornecidas planilhas de teor semelhante referentes ao Comando do Exército, os documentos, todavia, tampouco são datados ou subscritos pelos seus autores (peça 46, p. 61-62).

314. No que se refere aos documentos consultados, observou-se a falta de formalização das demandas apresentadas pelas Forças, apesar de a Administração Pública ter como princípio o formalismo, mesmo que moderado. O Ministério da Defesa foi incapaz de apresentar documentos referentes aos exercícios de 2018 e 2019 e, ao apresentar aqueles referentes aos demais exercícios demandados, trouxe apenas ofícios preparados no âmbito do Comando da Aeronáutica. Assim, há indícios de que a destinação destes recursos voltados à vertente militar do Programa Calha Norte é tratada informalmente no Ministério da Defesa, isto é, fora dos canais oficiais.

315. Adicionalmente, na escassa documentação apresentada, não se constata qualquer ponderação a respeito de uma possível articulação entre as intervenções das vertentes civil e militar do programa. Assim, no que se refere a esse tema, constata-se uma atuação do Departamento do

Programa Calha Norte restrita à gestão do orçamento destinado ao Programa (descentralização orçamentária em benefício das Forças), não havendo o compartilhamento formal de diagnósticos relativos aos problemas públicos a serem tratados ou planejamento conjunto das intervenções, o que pode ser entendido como uma das causas da situação encontrada.

Apoio logístico prestado pelas Forças

316. Não é muito evidente a participação dos Comandos Militares na execução da vertente civil do Programa Calha Norte. Assim, com o intuito de esclarecer a questão, a equipe de auditoria requisitou às Forças informações a respeito da forma como contribuem para celebração e acompanhamento de convênios ligados à vertente civil do Programa Calha Norte, esclarecendo como é demandado, executado e recompensado/indenizado este apoio.

317. O Comando da Marinha esclareceu que ocasionalmente forneceu apoio de transporte aéreo de pessoal quando solicitado pelo Departamento do Programa Calha Norte, por ofício. Essas solicitações teriam ocorrido em virtude da necessidade de transporte de autoridades e de fiscais até os locais das intervenções para acompanhamento de convênios ligados à vertente civil do Programa. Nessas ocasiões, o DPCN descentraliza recursos orçamentários à Marinha Brasileira, na forma de indenização pelos custos relacionados aos referidos transportes (peça 79).

318. O Comando do Exército, na mesma linha, informou que (peça 81):

pela presença de Unidades da Força nos mais distantes pontos do território nacional, por ocasião das vistorias necessárias à supervisão dos convênios, os militares e civis integrantes do PCN/Ministério da Defesa se utilizam da logística existente nas Organizações Militares do Exército, principalmente no transporte, alimentação, e, eventualmente, hospedagem. Essa excepcionalidade ocorre em virtude da distância, do acesso e da falta de estrutura de alguns locais a serem vistoriados. Em contrapartida, o PCN indeniza às Unidades apoiadoras os gastos gerados pelas atividades.

319. Em sua resposta, o Comando da Aeronáutica informou que, mediante solicitação do DPCN, presta apenas o apoio de transporte aéreo de pessoal, em consonância com a DCA 55-42 – Missões Aéreas de Apoio Externo (MAAE). A missão é solicitada ao Estado-Maior da Aeronáutica, sendo dimensionados dados como o número de passageiros, quantidade de carga, datas, trechos e durações. Esses dados são repassados ao Órgão Setorial responsável por executar a missão, o qual levanta os custos estimados, de acordo com o meio aéreo mais apropriado para atender à demanda. Após a aceitação pelo solicitante, é coordenada a execução da missão e o DPCN realiza a descentralização de crédito ao Comando da Aeronáutica a título de ressarcimento da missão executada (peça 84).

320. Mediante consulta à DCA 55-42, versão de 2023 ([link](#), acesso em 7/8/2024), constata-se que o apoio logístico prestado não se restringe normativamente a órgãos pertencentes ao Ministério da Defesa, podendo ser realizada em proveito de órgãos da Administração Pública (Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal), de Organizações da Sociedade Civil e de entidades privadas da Base Industrial de Defesa, mediante o compromisso de indenização dos custos associados à sua operacionalização (DCA 55-42, itens 1.2.9 e 2.1.1.c).

Dos efeitos

321. Como efeito direto da situação encontrada, pode-se mencionar a implementação das duas vertentes do Programa como se duas políticas públicas distintas fossem. Como efeito indireto, tem-se a condução de ações de desenvolvimento regional não atreladas ao aspecto estratégico de defesa nacional. Esse efeito ganha relevância por tirar do Programa Calha Norte a característica que, em tese, o diferenciaria de outras políticas públicas de desenvolvimento regional.

322. O Município de Alcântara é um exemplo disso. Embora tenha sido incluído no PCN em 2020, os únicos recursos do programa aplicados nesse município vieram da vertente militar e foram

utilizados para aprimoramento de infraestruturas de apoio ao CLA (peça 23, Anexo I, alínea “c”). Ou seja, a despeito de ter sido utilizado como suporte argumentativo para a expansão do programa para diversos municípios maranhenses, Alcântara não recebeu recursos da vertente civil – mesmo tendo um IDHM de 0,573 e a 8^a maior taxa de mortalidade infantil do estado segundo o IBGE ([link](#)), isto é, mesmo possuindo carências compatíveis com os objetivos sociais da vertente civil.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

323. A documentação examinada aponta para uma falta de troca de informações e de coordenação entre as vertentes do Programa Calha Norte, o que sugere uma atuação fragmentada e possivelmente ineficaz em termos de política pública integrada. A situação é agravada pela ausência de subsídios da vertente militar para a vertente civil e vice-versa, conforme indicado pelas respostas dos Comandos das Forças Armadas e pela análise de processos administrativos e documentação relacionada à gestão orçamentária e ao apoio logístico.

324. Alegações recentes do Departamento do Programa Calha Norte sobre a existência de coordenação entre as vertentes não encontram respaldo na documentação e contradizem manifestações anteriores, evidenciando uma desconexão entre a prática e a teoria na gestão do programa.

325. A situação não apenas compromete a eficácia das intervenções realizadas, mas também a argumentação que pretenda associar as intervenções realizadas por intermédio da vertente civil do Programa Calha Norte à adoção de medidas para contribuir para a manutenção da soberania e a integridade territorial. Neste contexto, questiona-se a necessidade de manter a política pública sob gestão do Ministério da Defesa, dada a ausência de uma abordagem integrada que aproveite a *expertise* militar em benefício do desenvolvimento regional como forma de contribuir para a defesa nacional.

326. Como consequência, o Programa Calha Norte opera como se fosse composto por duas políticas públicas distintas, sem uma conexão estratégica que justifique sua gestão unificada sob o Ministério da Defesa. Isso resulta em ações de desenvolvimento regional desvinculadas de considerações estratégicas de defesa, comprometendo a proposta original do programa de ser um instrumento diferenciado de política pública. A situação encontrada sugere a necessidade de revisão da estrutura e da gestão do Programa Calha Norte, com ênfase na formalização de processos, na articulação entre suas vertentes e na integração de ações em prol de objetivos comuns de desenvolvimento regional e defesa nacional.

327. Nesse sentido, considera-se pertinente propor:

a) dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a ausência de articulação identificada na implementação das vertentes civil e militar do Programa Calha Norte afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* - BRASIL, 2018), bem como o Decreto 11.337/2023, art. 36, III, e o Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X.

328. Espera-se que a proposta de solução gere como benefícios ganhos de eficiência e de efetividade decorrentes de maior coerência entre as intervenções realizadas em cada uma das vertentes do Programa e a obtenção de diagnóstico mais preciso a respeito dos problemas públicos que precisam ser tratados para atingir as finalidades do PCN.

VI. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

329. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: “o desempenho da política pública é acompanhado?” (Questão 5).

330. Ela buscou averiguar os riscos relacionados a não realização de monitoramento e de avaliação de resultados e impactos da política pública, bem como os possíveis efeitos no processo de retroalimentação do planejamento do programa. Após exame da equipe, foi identificado como achado de auditoria que o DPCN não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos resultados e dos impactos do Programa Calha Norte.

VI.1. Achado 07: O Departamento do Programa Calha Norte não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos resultados e dos impactos dessa política

331. O DPCN não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos resultados e dos impactos do Programa Calha Norte. Isso se dá em função da: interpretação equivocada do DPCN de que sua atuação é mais operacional e de que há pouco ou nenhum espaço para influenciar a definição dos objetos e dos beneficiados da política – atividade que caberia exclusivamente aos parlamentares; deficiência dos diagnósticos dos problemas públicos e elevada abrangência dos objetivos do PCN; e complexidade das áreas abrangidas pelo PCN somada à falta de articulação externa com setores especializados.

332. Como resultado, essa falta de monitoramento e avaliação prejudica a retroalimentação do processo de planejamento da política pública. A transparência e a *accountability* do PCN também ficam comprometidas no que se refere à verificação dos resultados e dos impactos, bem como do cumprimento dos objetivos do programa.

Situação encontrada

333. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 16, determina que os órgãos e entidades da administração pública devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. Em que pese a lei regulamentadora desse dispositivo se encontrar em tramitação (Projeto de Lei 2.341/2021), ele eleva a nível constitucional a avaliação de políticas públicas, de modo a refletir a importância dessa etapa.

334. O art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017 estabelece como diretriz da governança pública “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas”. Na mesma linha, o Referencial Básico de Governança Organizacional para Organizações Públicas e Outros Entes Jurisdicionados ao TCU elenca como diretriz para uma boa governança “monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas” (peça 142, p. 49).

335. Outra referência que registra a importância do monitoramento da política pública, destacando inclusive o emprego de indicadores nessa etapa, é o Guia Prático de Análise *Ex Ante*, do Governo Federal, o qual anota o seguinte (peça 143, p. 163):

Tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações. Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: i) medir continuadamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

(...)

Nesse sentido, as políticas públicas deverão dispor de:

- um **sistema de monitoramento baseado em indicadores**: i) de natureza econômico-financeira, social, ambiental; ii) de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); e iii) de **avaliação de desempenho** (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade);

- um sistema de avaliação que estabeleça critérios para avaliação da política/programa, como equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade, custo-benefício, eficiência, eficácia etc.;

(grifo nosso)

336. Esse manual também traz as definições de insumos, processos (ou atividades), produtos, resultados e impactos, os quais são objetos do monitoramento e são úteis para o entendimento deste achado.

Os insumos de uma política são os recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros.

(...)

As atividades são as ações e os serviços realizados sob o escopo da política. (...) A cada atividade devem corresponder os insumos necessários à sua consecução.

(...)

No âmbito de um modelo lógico, denominam-se produtos (outputs) os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. (...) Por norma, cada atividade deve contribuir para, no mínimo, um produto.

(...)

Os resultados (*outcomes*) de uma política, por sua vez, são mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada. Alterações sobre conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos são alguns exemplos. Resultados devem ser observáveis e mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários.

(...)

Por fim, os impactos de uma política são mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo no qual se inserem (por exemplo, um aumento de bem-estar da população em relação ao tema da intervenção). Trata-se, grosso modo, “dos resultados dos resultados” de uma política, ou seja, das consequências geradas em um momento mais distante a partir dos resultados diretamente atribuídos a uma intervenção. Assim como na etapa precedente, impactos devem ser mensuráveis e a constatação de sua causalidade também requererá comparação a um contrafactual.

337. Nesse contexto, a equipe de auditoria julgou relevante verificar se o desempenho do PCN é acompanhado e quais os indicadores utilizados para isso. Inicialmente, realizou-se análise documental das diretrizes estratégicas do programa dos anos 2007, 2009, 2011 e 2013, bem como das portarias normativas que as sucederam.

338. As diretrizes normativas de 2007 a 2011 possuíam capítulo dedicado aos indicadores de desempenho, o qual explicitava o alinhamento do programa com o gerenciamento voltado a resultados e fixava os indicadores adotados para o PCN. Em 2007 e 2009, os indicadores estavam relacionados ao volume de recursos descentralizados e à taxa de fiscalizações atingida. Em 2011, passaram a ser o percentual de municípios atendidos no período do PPA vigente e o comprimento médio da faixa de fronteira defendido por Pelotão Especial de Fronteira (PEF). Portanto, percebe-se que os indicadores empregados, embora ditos de desempenho, indicavam mais insumos e capacidade dos processos do programa do que produtos e impactos.

339. Em 2013, por sua vez, a prática de explicitação dos indicadores foi abandonada. A referência ao monitoramento ficou a cargo de um dispositivo que estabelecia que o PCN deveria acompanhar a “execução dos projetos, realizar avaliações de impacto e verificar se os recursos estão sendo aplicados corretamente nos produtos (obras), com a finalidade de aferir a efetividade, a economicidade, a eficiência e a eficácia de sua implementação” (peça 130, p. 8). Na mesma toada, as portarias normativas 30/MD, de 25/8/2017, 70/GM-MD, de 16/11/2018, e 115/MD, de 26/12/2019 passaram prever – nos seus arts. 11, 14 e 17 respectivamente – o seguinte:

Sem prejuízo da coordenação geral do programa prevista no art. 2º, **caberá ao Departamento do Programa Calha Norte** acompanhar a execução dos projetos, **realizar avaliações de impacto e verificar se os recursos estão sendo aplicados corretamente**, com a finalidade de **aferir a efetividade, economicidade, eficiência e eficácia de sua implementação**, conforme legislação em vigor. (grifo nosso)

340. Logo, estando a Portaria Normativa 115/GM-MD/2019 ainda vigente, existe, no campo normativo, a obrigação de o DPCN avaliar o impacto dos projetos e aferir a efetividade, economicidade, eficiência e eficácia de sua implementação. Para essa auditoria, importa principalmente a avaliação de impacto e de efetividade das intervenções do PCN.

341. A fim de verificar a prática desse monitoramento, o DPCN foi requisitado a informar se o desempenho do PCN é avaliado, em especial os resultados e impactos das intervenções governamentais, e a apresentar documentação comprobatória dessa atividade (peças 18 e 106). Em resposta, o jurisdicionado confirmou que essas avaliações são realizadas em ambas as vertentes do programa por intermédio de “análises periódicas, auditorias e indicadores de desempenho” (peça 108, p. 5).

342. Ele esclareceu que, na vertente militar, a avaliação é realizada mediante acompanhamento das atividades e operações realizadas pelas Forças, feito com base em informações do tesouro gerencial. Contudo, o jurisdicionado não prestou explicações adicionais sobre a forma como esse acompanhamento é feito ou quais dados do tesouro gerencial são analisados. De modo geral, esse sistema apresenta informações referentes à execução orçamentária e financeira, o que o torna um meio improvável de verificação de impacto das ações da vertente militar do PCN e, por conseguinte, de aferição da efetividade delas.

343. Já na vertente civil, o DPCN sustentou que o monitoramento é feito por meio de indicadores de impacto socioeconômico, visitas de campo e auditorias, mas novamente não especificou esses indicadores nem apresentou documentação de suporte da realização dessas atividades.

344. Adicionalmente, o departamento gestor do PCN declarou empregar também como indicadores parâmetros de gerenciamento de convênios, voltados para a avaliação de desempenho dos convenentes – mormente nas fases de execução e de prestação de contas desses instrumentos – e de aspectos ligados à eficiência, à eficácia e à produtividade dos processos – com vistas a identificar oportunidades de aprimoramento (peça 108, p. 5). Nesse sentido, foram disponibilizados à equipe os quadros gerenciais utilizados pelo DPCN para monitorar os convênios e o Relatório Gerencial sobre a Gestão de Convênios (peça 109), que explana esses quadros e alguns de seus indicadores.

345. Esses *dashboards* gerenciais e esse relatório refletem as diversas fases do ciclo do convênio – por exemplo, há informações a respeito da quantidade e da situação de instrumentos homologados, em execução ou em prestação de contas, de tomadas de contas especiais e de dívidas da União. Eles também registram indicadores como: a taxa de projetos básicos homologados no ano; taxa de liberação de valores financeiros; percentual de convênios sem movimentação financeira há mais de 180 dias; taxa de aprovação das prestações de contas de convênios; taxa de entrega de objetos de convênios por ano de assinatura; e tempo médio do ciclo completo dos convênios.

346. Da análise dos indicadores supracitados, constatou-se que eles tratam mais dos insumos e processos do que de produtos e, sobretudo, de resultados e impactos. Eles refletem mais o esforço e a capacidade de processamento de convênios do que o atingimento de objetivos estratégicos do PCN e as transformações geradas por essa política pública na sociedade – tendo, pois, maior foco operacional do que estratégico.

347. Ainda acerca da vertente civil, o DPCN informou que a avaliação de desempenho do programa é realizada no SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), com base no PPA, e listou os objetivos, metas, entregas e indicadores relacionados a essa política e descritos nesse planejamento quadrienal (peça 24, p. 3-4, e peça 113, p. 3).

Objetivo Geral: Contribuir para maior eficiência, efetividade e abrangência de políticas públicas e ações governamentais, por meio da atuação integrada do Ministério da Defesa com outras instituições públicas, cooperando com o desenvolvimento nacional. Objetivos específicos, Indicadores, metas e entregas:

Objetivos específicos: Contribuir com a implementação da infraestrutura básica, o desenvolvimento sustentável e a fixação da população nos municípios da região do Calha Norte, visando a melhoria da qualidade de vida, por intermédio da realização de obras de engenharia e aquisição de bens permanentes.

Indicador do objetivo específico: Índice de atendimento das demandas de execução de obras de engenharia e aquisições de bens permanentes.

Meta do objetivo específico: Entregar 80% das demandas de execução de projetos de obras de engenharia e de aquisição de bens permanentes dos convênios celebrados pelo PCN.

Entrega do objetivo específico: Obras de engenharia executadas e bens permanentes adquiridos entregues aos municípios atendidos pelo PCN.

Indicador da entrega: Número de obras de engenharia executadas e bens permanentes adquiridos entregues aos municípios atendidos pelo PCN. (grifos originais)

348. Quanto ao indicador da entrega informado na resposta do DPCN, em que pese estar descrito como número de obras ou de bens – o que transmite a noção de quantidade –, os indicadores da entrega adotados pelo PPA 2024-2027 são a taxa de entrega de obra e a taxa de entrega de bens permanentes, ambos medidos em porcentagem (peça 145, p. 18-19). Esse mesmo indicador percentual está listado também no Relatório Gerencial sobre a Gestão de Convênios (peça 109, p. 7), inclusive repetindo a meta de 80% contida no PPA (peça 145, p. 19-20) – mas uma evidência de que o indicador considerado pelo DPCN é a taxa de entrega e não a quantidade.

349. Novamente, ao medir a quantidade de entregas de objetos em relação à quantidade de convênios celebrados, a taxa de entrega não afere o desempenho da política, mas a eficiência do DPCN no processamento de convênios. Portanto, esse indicador é inadequado para o monitoramento do resultado e do impacto dessa política.

350. É mister ressaltar que, conforme o art. 3º da Portaria Normativa 115/GM-MD, o PCN possui como objetivo contribuir para:

I - o aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação e para o fortalecimento da ocupação dos vazios estratégicos;

II - a defesa nacional, com ênfase na faixa de fronteira, dentro da sua área de abrangência;

III - a melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transportes e desenvolvimento econômico dos Municípios constantes da sua área de atuação;

IV - a promoção do desenvolvimento sustentável da região e da cidadania da população local;

V - a fixação da população local na sua região e para o fortalecimento da integração social desta população, em especial, das comunidades isoladas;

- VI - a melhoria da qualidade de vida da população existente na sua área de atuação;
- VII - o desenvolvimento econômico dos Estados e Municípios de sua área de atuação;
- VIII - a geração de emprego e renda e o fortalecimento da cadeia produtiva; e
- IX - a interligação da região com todo o território nacional, visando a integração plena da população local, a vigilância de fronteiras e a defesa nacional.

351. Nesse contexto, ainda que o indicador de entrega do PPA fosse a quantidade de entregas de obras e de bens permanentes pelo PCN, ele só faria referência ao objetivo disposto no inciso III do referido dispositivo normativo, haja vista a incapacidade desse indicador de expressar a ocupação de vazios estratégicos, a promoção do desenvolvimento econômico e sustentável, a fixação da população, a melhoria da qualidade de vida da população ou mesmo a geração de emprego e renda. Os demais indicadores apontados e documentados pelo DPCN tampouco exprimem o grau de atingimento desses objetivos ou mensuram impactos relacionados a eles.

352. Ante o exposto, a partir dos procedimentos de auditoria empregados, constatou-se que o DPCN não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos resultados e dos impactos do PCN nem a aferição da efetividade das intervenções governamentais promovidas pelo programa. As evidências mostraram que os indicadores empregados pelo jurisdicionado em ambas as vertentes focam mais nos insumos e nos processos do PCN em vez de nos produtos e, sobretudo, nos resultados e impactos.

Das causas

353. Em que pese o art. 2º da Portaria Normativa 115/GM-MD atribuir a coordenação do PCN ao DPCN, evidências mostram que esse departamento possui interpretação equivocada de que sua atuação deve ser centrada no nível operacional do programa (celebração e acompanhamento de convênios e análises de conformidade), ficando a cargo dos parlamentares aspectos estratégicos, como a definição dos objetos e a escolha dos convenientes – aspectos diretamente ligados ao direcionamento do tratamento dos problemas públicos abrangidos pelo PCN.

354. Com efeito, conforme nota de esclarecimento emitida pelo Ministério da Defesa em resposta à matéria jornalística veiculada pelo jornal O Globo acerca da aplicação de emendas RP9 no PCN ([link](#)), a pasta ministerial afirmou o seguinte (peça 146 e [link](#)):

(...) Diferentemente do que informa a reportagem, **o Programa Calha Norte (PCN) não tem competência para definir os valores e nem a destinação de emendas parlamentares. Cabe, exclusivamente, aos parlamentares, nos termos da lei vigente, definirem quais municípios serão contemplados, quais obras serão realizadas ou quais equipamentos serão adquiridos, por meio da destinação de emendas** (individuais, de bancada ou de relator).

Ao Programa, que tem uma atuação consolidada ao longo de 36 anos, compete acompanhar a gestão do recurso público, monitorar a execução dos projetos e aferir se os recursos estão sendo aplicados conforme a finalidade aprovada, observando os princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia de sua implementação.

(...)

A análise de tais emendas – impositivas ou de relatoria – é feita pelo Calha Norte a partir de critérios técnicos e não políticos, verificando se estão em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela portaria 115/GM-MD de 26 de dezembro de 2019, não havendo, portanto, vinculações partidárias ou qualquer tipo de beneficiamento a determinados políticos. (grifos nossos)

355. Em manifestação ocorrida no âmbito desta auditoria, ao tratar sobre o processo de trabalho para a definição da lista de possíveis objetos contemplados pelo programa (peça 24, p. 7), o DPCN reforçou a tese de reduzida influência sobre os convênios celebrados:

Adicionalmente, é importante ressaltar que os recursos a serem repassados aos projetos aprovados por meio de convênio terão origem em emendas parlamentares federais. E após a implementação do chamado "orçamento impositivo" (Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019), vale destacar que **a autonomia da União para negar a celebração de convênios foi reduzida**, uma vez que **apenas questões técnicas ou o não cumprimento de algumas exigências legais poderão impedir a execução financeira e orçamentária da alocação incluída na lei orçamentária por meio de emendas impositivas** (individuais e de bancada estadual). (grifo nosso)

356. Em outra manifestação, o DPCN afirmou caber ao autor da emenda a indicação do objeto e do ente federado beneficiado, ponderando que oportunamente “é feita junção com o autor da emenda, a fim de que os recursos a serem repassados sejam direcionados aos municípios mais necessitados” (peça 113, p. 2). Não foram obtidos, porém, documentos de suporte dessa declaração.

357. Em pesquisas feitas na seção de emendas aos projetos de lei orçamentária ([link](#) referente ao exercício de 2024), é possível encontrar cartilhas preparadas pelos ministérios apresentando seus projetos prioritários e a estimativa do investimento necessário para o exercício. Apesar de haver cartilhas de diversos ministérios e entidades do Governo Federal, inclusive das Forças, não foram encontradas cartilhas com exposição de projetos planejados no âmbito do PCN, evidenciando novamente esse afastamento do DPCN – e do próprio MD – em relação ao planejamento da política pública.

358. Logo, ao relegar o direcionamento das ações aos parlamentares e adotar para si um papel essencialmente operacional, de mero gestor dos recursos e dos convênios em vez de coordenador de toda a política pública, como deveria ser, é natural que o monitoramento do DPCN foque também naquilo em que o órgão tem maior envolvimento, isto é, em aspectos operacionais – volume de recursos repassados, quantidade de prestações de contas analisadas, taxa de entregas em relação à quantidade de convênios celebrados, entre outros contidos no Relatório Gerencial sobre a Gestão de Convênios (peça 109). Daí a maior concentração de indicadores de esforço em detrimento de indicadores de resultado, sobretudo os atinentes aos impactos do programa.

359. O PPA tampouco auxilia na promoção da avaliação do impacto e da efetividade da política ao definir como indicadores de entrega a taxa de obras entregues e a taxa de produtos entregues – ambos indicadores de esforço, pois evidenciam a capacidade do DPCN em processar convênios em vez de resultados da política pública em si. Para esse instrumento de planejamento, não interessa o objeto ou o beneficiário da ação governamental, de modo que uma obra finalizada em uma capital vale o mesmo que outra realizada em um município de IDH baixo, ainda que possam ter impactos distintos para os objetivos do programa. Como resultado, privilegiam-se atividades de gestão e fiscalização de convênios (mais operacionais) em detrimento das relacionadas com o planejamento e direcionamento das intervenções estatais (mais estratégicas).

360. Não obstante, é mister esclarecer o equívoco desse posicionamento do DPCN e ressaltar o papel desse jurisdicionado como coordenador da política pública auditada como um todo. O Decreto 11.337/2024, que estabelece a estrutura regimental do Ministério da Defesa, prevê, no art. 36, incisos II e IV, a competência do DPCN para: celebrar convênios e contratos de repasse e acompanhar a sua execução financeira – papel relacionado à gestão de convênios; e realizar ações de acompanhamento, apuração de danos ao erário e de resarcimento – papel relacionado à fiscalização e ao controle dos convênios.

361. Por outro lado, o inciso I desse mesmo dispositivo, prevê a competência para planejar, executar e coordenar as atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira do PCN, o que, em conjunto com o art. 2º da Portaria Normativa 115/GM-MD de 2019 – o qual designa o DPCN como coordenador do PCN –, introduz, assim, um aspecto de planejamento e coordenação das intervenções governamentais feitas por intermédio do programa – aspecto mais estratégico.

Diferentemente do afirmado pelo gestor, isso amplia a capacidade do DPCN de influenciar as escolhas de objetos e de beneficiários feita pelos parlamentares.

362. Embora os parlamentares tenham elevada discricionariedade quando da elaboração das emendas no orçamento e elas sejam impositivas, o art. 166, § 13, da CF/1988 excepciona essa impositividade das emendas individuais e de bancada nos casos de impedimentos de ordem técnica. As LDOs (Lei de Diretrizes Orçamentárias) elucidam esses impedimentos ao registrarem os seguintes dispositivos, os quais são anualmente repetidos – vide art. 74 da LDO 2024, art. 72 da LDO 2023, art. 65 da LDO 2022 e art. 67 da LDO 2021:

Art. 74. Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária.

§ 1º O dever de execução das programações estabelecido no § 10 do art. 165 e no § 11 do art. 166 da Constituição não impõe a execução de despesa na hipótese de impedimento de ordem técnica.

§ 2º São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal:

(...)

V - a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;

VI - a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo; e (...)

(grifo nosso)

363. Portanto, constata-se que a emenda proposta pelo parlamentar deve ser compatível com a política pública aprovada pelo órgão setorial responsável pela programação. Sendo o funcionamento da política proposto pelo Ministério da Defesa com o apoio do DPCN, esse departamento possui condições de implementar um maior direcionamento da política por meio de propostas de alterações em suas normas. Por exemplo, a partir de estudos técnicos, acompanhamento de indicadores socioeconômicos e avaliação de impacto do PCN, o DPCN poderia periodicamente propor lista que vinculasse grupos de municípios a conjuntos de objetos capazes de ensejar maior grau de atingimento dos objetivos do programa.

364. Ou seja, diferentemente do alegado pelo MD e pelo DPCN, é possível a adoção de ações planejadas para o PCN sem desrespeitar a discricionariedade e a impositividade das emendas. Mas isso requer a mudança de visão desses órgãos sobre a gestão do programa – a qual deve abranger tanto os aspectos operacionais quanto os estratégicos – e a realização efetiva de monitoramento e de avaliações de desempenho do programa, sobretudo no que se refere ao impacto dele para os seus objetivos para os beneficiários.

365. As falhas de monitoramento e de avaliação de resultados do PCN também decorrem do diagnóstico deficiente dos problemas públicos e da elevada abrangência dos objetivos do programa. Esses dois fatores dificultam a identificação de aspectos concretos da realidade que devem ser alterados a fim de gerar impacto para a população alvo das intervenções governamentais.

366. Quando o programa lista entre seus objetivos, por exemplo, a melhoria da qualidade de vida da população residente na área de atuação, não fica claro o que especificamente deve ser aprimorado e em qual medida. A não identificação desses tópicos obstaculiza a escolha – ou a construção, se necessária – de indicadores que possibilitem o monitoramento e a avaliação efetivos dos resultados e dos impactos da política. Vale mencionar que maiores detalhes sobre os problemas encontrados no diagnóstico dos problemas públicos e sobre a abrangência dos objetivos do PCN são apresentados nas análises contidas nos Subtítulos III.1 e IV.2.

367. Por fim, é mister registrar que a realização do monitoramento e da avaliação de impacto de uma política pública é uma tarefa complexa que exige a coleta e análise sistemática de dados, além de uma compreensão profunda das variáveis contextuais e dos resultados esperados. Essa complexidade aumenta quando a política – como é o caso do PCN – abrange múltiplas áreas e envolve diversas ações interconectadas, tornando difícil isolar e medir o impacto específico de cada intervenção. Para superar esses desafios, é fundamental contar com a colaboração de setores especializados, os quais podem contribuir para garantir que o monitoramento e a avaliação sejam realizados de forma precisa e objetiva, fornecendo informações valiosas para o ajuste das estratégias e para a maximização da eficácia e da efetividade das políticas implementadas.

368. Em contraposição, o que se observou neste trabalho, conforme análise registrada no Subtítulo V.1, foi a ausência de coordenação entre o Ministério da Defesa e os outros órgãos ou entidades que detêm competência para atuar nos assuntos temáticos do PCN, que são bastante diversos, englobando educação, saúde, esporte, entre outros. Como resultado, esse ministério deixa de contar com colaboração especializada na elaboração ou definição de indicadores, comprometendo o monitoramento e a avaliação dos resultados dessa política pública, mormente no que se refere à efetividade dela.

Dos efeitos

369. A falta de um monitoramento adequado e de uma avaliação sistemática dos impactos do PCN impede a retroalimentação do processo de planejamento, ou seja, sem dados precisos sobre o desempenho, torna-se difícil ajustar as estratégias do programa para melhorar sua eficácia. Isso significa que as decisões sobre a política pública são tomadas sem uma base sólida de evidências, o que aumenta o risco de continuar com práticas que não são as mais adequadas para atingir os objetivos estabelecidos, além de destoar do art. 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017, o qual estabelece como uma diretriz da governança pública “**manter processo decisório orientado pelas evidências**, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade” (grifo nosso).

370. Na prática, a ausência retomencionada tem relação com o diagnóstico deficiente dos problemas públicos a serem solucionados pelo programa, conforme já detalhado no achado específico sobre esse tema. Afinal, se não é possível avaliar o impacto das intervenções realizadas sobre um problema, torna-se complexo verificar a continuidade dele e adaptar a política pública.

371. Na mesma toada, as decisões a respeito da área de abrangência do programa também ficam comprometidas. Sem o monitoramento e a avaliação adequados da política pública, o gestor do programa deixa de obter subsídios relevantes para as atualizações da área de abrangência e do público-alvo do PCN – isto é, saber quais municípios adicionar, com base na capacidade transformadora da política, e quais remover, devido ao atingimento dos objetivos nessa localidade. Com esses subsídios, em vez de os parlamentares definirem as mudanças na área de abrangência do PCN – conforme registrado pelo DPCN e transscrito a seguir (peça 113, p. 4) –, o Ministério da Defesa teria mais insumos para um direcionamento desse programa de modo mais proativo e baseado em evidências.

Com o advento da Medida Provisória nº 1911-8, de 29 de julho de 1999, que alterou os dispositivos da Lei nº 9.649/1998 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, o PCN passou para o controle do MD.

Desde então, as sucessivas expansões na sua área de abrangência foram todas entabuladas por pretensões de parlamentares federais (Deputados/Senadores) ou das bancadas estaduais interessadas na inclusão de estados ou municípios na órbita do PCN, por meio de propostas formais ao Ministro da Defesa, com as intenções e justificativas para a inclusão. (grifo nosso)

372. A falta de um monitoramento adequado e de uma avaliação sistemática dos impactos do PCN também impacta negativamente a transparência e a *accountability* do Programa. Embora o DPCN tenha apresentado os recursos aplicados e as obras e aquisições realizadas (a partir de dados do Transferegov.br), a ausência de informações precisas e confiáveis sobre os impactos da política obstaculizam a avaliação da efetividade do uso dos recursos e do alcance dos objetivos do programa feita pela sociedade e pelos órgãos de controle.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

373. A análise realizada evidenciou falhas significativas no monitoramento e avaliação do Programa Calha Norte (PCN), especialmente no que tange à mensuração de resultados e impactos. Os indicadores utilizados pelo Departamento do Programa Calha Norte (DPCN) concentram-se predominantemente em insumos e processos, deixando de lado a avaliação de produtos e, principalmente, dos impactos das intervenções governamentais. Essa abordagem enfraquece a capacidade do programa de promover ajustes estratégicos com base em dados concretos, comprometendo a eficácia e a efetividade das ações implementadas.

374. A ausência de um sistema robusto de monitoramento e avaliação também afeta negativamente a transparência e a *accountability* do PCN, dificultando que a sociedade e os órgãos de controle avaliem adequadamente o uso dos recursos e o cumprimento dos objetivos do programa. Além disso, a interpretação equivocada do Ministério da Defesa sobre seu papel no planejamento e coordenação do programa, relegando essas funções aos parlamentares, contribui para a limitação no direcionamento estratégico das ações, focando mais em aspectos operacionais.

375. Por fim, a falta de especialização técnica e de coordenação com outros órgãos ou entidades que dominam os temas abrangidos pelo PCN agrava ainda mais as deficiências no monitoramento e na avaliação, impedindo a mensuração adequada dos impactos da política pública. Esses fatores, somados à ausência de uma visão estratégica clara e de um diagnóstico preciso dos problemas públicos, limitam a capacidade do PCN de alcançar seus objetivos e gerar transformações significativas na área de atuação do programa.

376. Ante o exposto, considerou-se propor:

a) determinar, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, que o Ministério da Defesa adote medidas no sentido de, no prazo de um ano, estabelecer processos de trabalho detalhados de monitoramento e de avaliação do Programa Calha Norte, baseados em indicadores de resultados e impactos desse programa, e que sejam compatíveis com as boas práticas vigentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas (ex.: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*); e

b) recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, que o Ministério da Defesa, ao estabelecer os processos de monitoramento e de avaliação do DPCN, avalie a conveniência e a oportunidade de aproveitar o conhecimento e a experiência de outros órgãos e entidades da Administração Pública detentores de competência para atuar nas áreas de governo abrangidas pelo PCN.

377. Para resolver a não realização efetiva do monitoramento e da avaliação dos resultados e dos impactos do PCN, a equipe propôs as medidas supracitadas. Espera-se que elas promovam: o aprimoramento do ciclo dessa política pública, em especial do seu processo de planejamento; a melhoria do processo de gestão de riscos e controles, ao possibilitar melhor identificação dos riscos e análises mais precisas deles; e o aumento da transparência e da prestação de contas da política, contribuindo para o fortalecimento dos controles (interno, externo e social).

378. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a recomendação foi removida e a determinação foi alterada

para a seguinte proposta: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o não estabelecimento de processos de trabalho detalhados de monitoramento e de avaliação do Programa Calha Norte, baseados em indicadores de resultados e impactos desse programa, afrontou as diretrizes vigentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas (ex.: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*).

VII. GESTÃO DE RISCOS

379. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: “os riscos e controles internos da política pública são gerenciados?” (Questão 6).

380. Ela buscou averiguar os riscos relacionados a falhas na identificação e na análise de riscos dessa política pública e a implementações inadequadas de respostas a esses riscos.

381. Após análise da equipe, como achado de auditoria, foi identificado que os riscos e os controles internos do Programa Calha Norte não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos.

VII.1. Achado 08: Os riscos e os controles internos do Programa Calha Norte não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos

382. O DPCN não gerencia adequadamente os riscos e os controles ligados a essa política pública, em especial no que concerne aos objetivos estratégicos. Um dos fatores geradores dessa inadequação é o fato de esse departamento não possuir processo de gestão de riscos e controles relacionados às atividades do PCN. Como resultado, observou-se a materialização e a persistência de eventos adversos que poderiam ter sido mitigados ou evitados caso os controles fossem mais efetivos.

Situação encontrada

383. Os riscos e os controles internos do Programa Calha Norte não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos, em contraste ao disposto no arts. 2º e 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017, bem como em referências especializadas, a exemplo do Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades e o Referencial de gestão de riscos, ambos do TCU.

384. Com efeito, a partir do mapa de riscos encaminhado pelo DPCN, embora alguns riscos tenham sido identificados, analisados e avaliados, não foram descritos critérios para a priorização de riscos e as avaliações de vários deles não condizem com a resposta proposta e com o nível de tolerância ao risco informado. Além disso, o mapeamento feito não identificou as atividades e os subprocessos relativos a cada risco.

385. Sobre os controles desenhados informados, não há considerações sobre possíveis lacunas ou ineficácia identificadas. Tampouco elas são tratadas, haja vista o fato de os controles propostos, em sua maioria, serem fracos e corresponderem a mera repetição dos controles desenhados.

386. Por fim, no que diz respeito ao emprego de soluções tecnológicas em operação que auxiliem a identificação, o monitoramento e a mitigação dos riscos, embora o DPCN utilize o portal Transferegov.br na operacionalização e acompanhamento dos convênios – o que permite a identificação de alguns dos riscos listados, em especial os operacionais –, o monitoramento dos riscos fica prejudicado pela ausência de indicadores desses riscos nos relatórios gerenciais utilizados pelo DPCN, elaborados com base em dados desse sistema. Por exemplo, a despeito de o DPCN listar como riscos o sobrepreço nas aquisições ou a inclusão de documentos inidôneos no Transferegov.br, não constam nos relatórios gerenciais informados indicadores da ocorrência desses eventos.

Análise detalhada da situação encontrada

387. Com o objetivo de avaliar o gerenciamento dos riscos e dos controles envolvidos no PCN, a equipe de auditoria enviou os ofícios 70/2024 e 71/2024 AudGovernança (de idêntico conteúdo) para o DPCN e para a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa respectivamente (peças 7 e 8), em que foram requisitados documentos relacionados à gestão de riscos e controles do programa. Em resposta (peça 22), o DPCN informou que possui o manual Sistema de Gestão de Integridade, Riscos

e Controles Internos (SIGIRCI), acostado à peça 39, o qual trata de conceitos atinentes à identificação, à análise, à avaliação e ao controle dos riscos vinculados aos processos do programa. Adicionalmente, o DPCN apresentou um quadro com os principais riscos associados à vertente civil do PCN, onde estão registrados a descrição do evento e o nível do risco (se baixo, médio ou alto). O quadro também informa se o risco está sendo formalmente tratado.

388. Não se pôde deixar de notar, porém, a informalidade da tabela de riscos apresentada, bem como a falta de detalhamento sobre como os riscos estavam sendo formalmente tratados. Ademais, após o exame do manual SIGIRCI, a equipe de auditoria constatou divergências nas classificações dos níveis riscos: enquanto, na tabela apresentada, eles são classificados em baixo, médio ou alto, os níveis elencados no manual o são em pequeno, moderado, alto ou crítico. Também chamou a atenção a ausência de elementos de identificação e análise de riscos (por exemplo, as causas e os efeitos) e de elementos de avaliação de riscos (impacto e probabilidade, por exemplo). Em resumo, há indícios de que esse levantamento de riscos na tabela foi realizado apenas para suprir a demanda da equipe de auditoria, isto é, após o recebimento do ofício de requisição.

389. Nesse contexto, em busca de algo mais formalizado, a equipe de auditoria solicitou, via Ofício 93/2024 AudGovernança (peça 41), o plano de gestão de riscos relativo ao PCN ou outro documento formal de teor similar. Em resposta (peça 43, p. 2), o DPCN afirmou não possuir um plano de gestão de riscos formalizado e ser a intenção do departamento criar grupo de trabalho para a elaboração desse documento – embora não tenha sido apresentado documentação de suporte desta intenção. Complementarmente, o fiscalizado forneceu uma planilha com os principais eventos de risco associados à ação orçamentária 1211, já elencados na tabela da resposta juntada à peça 22.

390. Instado a apresentar documentos referentes à gestão de riscos e controles referentes às ações orçamentárias 20X6 e 2452, que tratam da vertente militar do programa, o DPCN informou não possuir tais documentos (peça 43, p. 2). Logo, os riscos e controles de um dos dois pilares do programa não são gerenciados pelo gestor do PCN. Do ponto de vista deste trabalho, ante à ausência de documentação mencionada, a análise documental se volta à planilha entregue referente à ação 1211 (vertente civil).

391. De início, nota-se que, em vez de conter dados do DPCN, a primeira aba da planilha está preenchida com informações do antigo Departamento de Transferências Voluntárias, quando ainda pertencente ao Ministério do Planejamento. Também se observam algumas menções a esse ministério em outras abas – por exemplo, no um dos descriptores do impacto do risco possui a seguinte redação: “prejudica o alcance da missão do MP” (peça 44, aba “Impacto – Fatores de Análise”).

392. Além disso, as informações sobre o ambiente interno e sobre a fixação de objetivos não foram preenchidas, assim como não consta na planilha a análise SWOT (acrônimo do inglês para a análise de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças). No mesmo sentido, os subprocessos e as atividades não estão identificados. Portanto, essas constatações somam-se aos indícios de que esse mapa de riscos foi feito sob demanda para a auditoria e vão de encontro a critérios de maturidade na gestão de riscos preconizados no Referencial Básico de Gestão de Riscos (peça 139, p. 108-109).

393. Sob o ponto de vista do conteúdo desse mapeamento, percebe-se que, de 21 riscos elencados, apenas 3 são estratégicos e 14 são operacionais – fato que evidencia o foco maior do DPCN no nível operacional, com aspectos estratégicos relegados a segundo plano.

394. Esses três riscos estratégicos se referem: à concentração de recursos em uma parcela pequena de municípios; à ausência ou à deficiência no atendimento de municípios com IDH baixo ou muito baixo; e à alocação insatisfatória de recursos em municípios na faixa de fronteira. Todavia, não há qualquer menção aos critérios utilizados para caracterizar objetivamente o evento de concentração de recursos relativa ao primeiro risco ou mesmo a alocação insuficiente atinente aos outros dois riscos estratégicos. Ou seja, na prática, torna-se difícil a mensuração e a avaliação desses riscos. Tampouco

existem, nos painéis gerenciais utilizados pelo DPCN e na lista de indicadores informados, indicadores que monitoram esses riscos.

395. Deficiências no monitoramento dos riscos não se limitam aos estratégicos, ocorrendo também com outros riscos listados. Embora o DPCN utilize o Transferegov.br na operacionalização e acompanhamento dos convênios – o que permite a identificação de alguns dos riscos levantados, em especial os operacionais –, o monitoramento dos riscos fica prejudicado pela ausência de indicadores desses riscos nos relatórios gerenciais utilizados pelo DPCN com base em dados desse sistema. Por exemplo, a despeito de o DPCN listar como riscos o sobrepreço nas aquisições ou a inclusão de documentos inidôneos no Transferegov.br, não constam nos referidos relatórios gerenciais dados consolidados da ocorrência desses eventos.

396. O SIGIRCI estabelece o seguinte (peça 39, p. 26-27):

O monitoramento compreende o acompanhamento da qualidade do controle interno, visando a assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos. Pressupõe uma atividade que é desenvolvida ao longo do tempo.

O processo completo de gestão de riscos deve ser monitorado e modificações devem ser feitas para o seu aprimoramento. (...)

Os riscos e as oportunidades mudam ao longo do tempo e devem ser monitoradas para que a organização possa realizar os ajustes necessários.

397. Contudo, no mapa de riscos e nos painéis gerenciais fornecidos à equipe, não foram identificados indicadores de monitoramento da eficácia dos controles e das respostas aos riscos. Tampouco há informações quanto à identificação e ao tratamento de eventuais lacunas, sobreposições, excessos e ineficácia dos controles internos.

398. Sobre isso, em 17 dos 21 riscos mapeados pelo DPCN (80,9%), o controle proposto é mera repetição do controle desenhado – incluindo controles expressamente considerados informais e apenas parcialmente executados. Entretanto, contraditoriamente, a avaliação do gestor do PCN nessa repetição é a de que os riscos se reduzirão a partir da proposição de controles idênticos aos existentes.

Tabela 2 – Riscos mapeados pelo DPCN e respectivos controles atuais e propostos – casos de repetição destacados em amarelo (fonte: peça 44).

| Riscos | Categoria do risco | Controle Atual | Possível resposta | Controle proposto |
|--|--------------------|---|-------------------|---|
| Concentração de recursos em uma parcela dos municípios atendidos | Estratégico | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. |
| Concentração de recursos em municípios com objetos semelhantes já atendidos | Operacional | Entrar em contato com o Convenente para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar. |
| Não atendimento ou atendimento deficiente de municípios com IDH baixo ou muito baixo | Estratégico | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. |
| Municípios de Faixa de Fronteira sem alocação de recursos ou com alocação deficiente | Estratégico | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. |

| | | | | |
|--|--------------|---|---------------------------|--|
| Perda do recurso por impedimento técnico por parte do ente beneficiado | Orçamentário | Entrar em contato com o Convenente ou Parlamentar para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. |
| Inclusão de documentos inidôneos no Transferegov | Operacional | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Comprovação genérica da capacidade técnica operacional para o convenente | Operacional | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Falha ou ausência de comunicação às câmaras municipais ou assembleias legislativas | Conformidade | O concedente comunicará o poder legislativo. | Compartilhar / Transferir | Entrar em contato com o coordenador responsável pelo Transferegov.br |
| Elaboração de Termo de Referência/ Projeto Básico com elementos técnicos com fundamentação genérica | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente para sanar as pendências no TR/PB | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Pesquisa de mercado com valores defasados | Operacional | Realizar nova pesquisa de mercado. | Reducir | Pesquisa de preço de insumos para compor uma nova planilha orçamentária. |
| Ausência de justificativas ou embasamento técnico insuficiente por parte do ente beneficiado para aquisição e destinação dos objetos | Orçamentário | Solicitar ao convenente a justificativa ou embasamento técnico suficiente para aprovação da proposta. | Reducir | Entrar em contato com o Convenente por meio do Transferegov.br para regularizar a justificativa e embasamento técnico. |
| Termo de Referência/Projeto Básico com elementos técnicos insuficientes para avaliação técnica e financeira | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente para sanar as pendências no TR/PB | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Inclusão de documentos incompatíveis/desvinculados com as despesas aprovadas nos termos de referência/plano de trabalho | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente para sanar as pendências no TR/PB | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Sobrepreço/superfaturamento nas aquisições | Operacional | Seguir o preço pactuado no TR | Reducir | Pesquisa de preço de insumos para compor uma nova planilha orçamentária. |
| Aquisições com exigências desnecessárias para o alcance do objetivo da licitação | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br |

| | | | | |
|--|--------------|---|---------|---|
| | | para sanar as pendências no processo licitatório | | |
| Não entrega ou entrega parcial do objeto | Operacional | Análise de medição e laudo de vistoria. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br |
| Ausência de manifestação sobre aspectos técnicos-financeiros nos casos de alteração/aditivos do termo de convênio | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente solicitando prestação de contas. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br |
| Ausência de fiscalização "in loco" para verificar a entrega do objeto | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente solicitando prestação de contas. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br |
| Laudo de vistoria sem informações suficientes para demonstrar a entrega/conclusão do objeto e o cumprimento do objetivo do convênios | Operacional | O Laudo Técnico poderá ser complementado e se necessário nova vistoria. | Reducir | Revisão e Correção dos processos afetos as vistorias e elaboração dos laudos técnicos |
| Prestação de Contas Final com prazos expirados | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente solicitando prestação de contas. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br / Envio de Ofício |
| Tomada de Contas Especial instaurada sem ter sido esgotadas as providências administrativas por parte do concedente. | Conformidade | O convenente é notificado por meio de ofício e Transferegov.br para sanar as irregularidades. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br / Envio de Ofício |

399. Insta destacar que as respostas escolhidas, no sentido de reduzir o risco, contrastam as sugestões contidas no SIGIRCI, porquanto o manual orienta reduzir aqueles riscos residuais considerados altos e aceitar os riscos residuais pequenos (peça 39, p. 23-24). Ainda que se trate de uma sugestão, isto é, não vincule a gestão do PCN quando do mapeamento dos riscos, essa orientação prevista no manual – frise-se, de autoria do próprio DPCN – não foi observada em 20 dos 21 riscos levantados, os quais foram classificados como riscos pequenos ou moderados, mas estão assinalados com respostas do tipo “reduzir”. Desse modo, entende-se que ou há incorreções no mapa de risco ou o apetite ao risco do DPCN mudou desde a confecção do SIGIRCI, em 2023.

400. Um outro ponto que chamou a atenção da equipe de auditoria é a ausência de riscos ligados ao processo de expansão do PCN, que passou por sucessivas ampliações de área de atuação – a quantidade de municípios abrangidos mais que quadruplicou nos últimos dez anos, indo de 194 para 783 municípios (peça 23, arquivo “Criação e ampliação da área de atuação do PCN”).

401. No processo administrativo referente à Exposição de Motivos 151, de 28/12/2022, que aprovou a incorporação de 164 municípios do Estado do Maranhão, o então Chefe de Gabinete da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa encaminhou esse processo ao Chefe de Gabinete do Ministro da Defesa e solicitou remessa à Secretaria de Controle Interno (CISET-MD) a fim de que ela realizasse avaliação de risco relativa a essa expansão, em atendimento ao previsto no art. 10, inciso XI, do Decreto 10.998/2022 (peça 60, p. 22). Ressalta-se, contudo, que esse requerimento não está totalmente alinhado com o dispositivo regulamentar citado nem com as boas práticas de gestão de riscos, haja vista, a rigor, não caber primariamente à auditoria interna realizar a identificação e a

avaliação desses riscos – embora ela possa auxiliar os gestores, a depender do nível de maturidade de gestão de riscos da organização.

402. Segundo o art. 10, inciso XI, do Decreto 10.998/2022, compete à CISET-MD “avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria do gerenciamento de riscos”. Ou seja, há uma diferença semântica entre contribuir para o aprimoramento da gestão de riscos e realizar a identificação/avaliação dos riscos ligados às atividades de determinado setor.

403. No mesmo sentido, o Referencial Básico de Gestão de Riscos (peça 139, p. 55-58) registra o seguinte:

Os gestores são diretamente responsáveis pela concepção, estruturação e implementação da gestão de riscos no âmbito da sua área de atuação. Em qualquer organização, o presidente ou dirigente máximo é o depositário final da responsabilidade pela gestão de riscos, cabendo-lhe assumir a iniciativa. Aos demais gestores cabe apoiar a cultura de gestão de riscos e gerenciar os riscos, dentro de suas esferas de responsabilidade, conforme os limites de exposição a riscos aceitáveis pela organização (COSO, 2006).

Os gestores do nível operacional têm a propriedade dos riscos e a responsabilidade primária pela identificação e pelo gerenciamento dos riscos em suas respectivas áreas, conduzindo procedimentos de riscos e controles diariamente e mantendo controles internos eficazes sobre as operações (COSO, 2006).

(...)

O papel fundamental da auditoria interna na gestão de riscos é fornecer asseguração aos órgãos de governança e à alta administração de que os processos de gestão de riscos operam de maneira eficaz e os maiores riscos do negócio são gerenciados adequadamente em todos os níveis da organização. (grifo nosso)

404. Neste contexto, a solicitação para que a auditoria interna fizesse a avaliação de riscos suscita dúvidas com relação à adequação, ou até mesmo à existência, do gerenciamento de riscos e controles envolvendo o PCN. Porém, elas são logo esclarecidas por meio da resposta da CISET-MD, a qual afirma expressamente não haver evidências de que o DPCN possuía ou já teria realizado um mapeamento dos riscos relativos às atividades dele, conforme disposto na Portaria 29/GM-MD, de 22/5/2018 (peça 60, p. 30).

405. Com o objetivo de auxiliar o pleito da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, a CISET-MD indicou riscos já observados em trabalhos anteriores e riscos potenciais, entre eles: estudos com estimativas deficientes com vistas à avaliação da capacidade operacional (análises/fiscalizações) para atender a inclusão de novos municípios; aumento de custos em decorrência de possível contratação de colaboradores (servidores, militares e terceirizados) com impacto no orçamento da União; aumento de custos com diárias e passagens; aumento de custos com capacitação de colaboradores; e diminuição da capacidade operacional (análises/fiscalizações) em decorrência do aumento de convênios com a inclusão de novos municípios. Não obstante, nenhum desses riscos, ou mesmo outros relacionados à ampliação da área de atuação do PCN, consta no mapa de riscos fornecidos pelo DPCN à equipe de auditoria.

406. Ante o exposto, a equipe de auditoria constatou diversas falhas no mapeamento de riscos realizado pelo DPCN e a ausência de evidências de monitoramento sistematizado dos riscos elencados e da avaliação dos controles. Ainda, os riscos relacionados às ações orçamentárias 20X6 e 2452 não foram sequer mapeados pelo DPCN. Por conseguinte, entende-se que os riscos e controles relacionados às atividades do PCN não são gerenciados de acordo com as boas práticas de gestão de riscos.

Das causas

407. O DPCN não possui processo de gestão de riscos e controles relacionados às atividades do Programa Calha Norte suficientemente documentado e detalhado, em afronta ao *caput* e ao inciso I do art. 17 do Decreto 9.203/2017 e às boas práticas de gestão de riscos. Segundo o Ministério da Defesa, não foram encontrados Planos de Gestão de Riscos apresentados pelos órgãos pertencentes à sua estrutura organizacional (peça 119).

408. Quando se trata de gestão de riscos e controles em uma organização, é importante que o processo de gestão de riscos e controles seja devidamente documentado a fim de, entre outras finalidades, auxiliar a comunicação dele para a organização e de aprimorá-lo. A ABNT NBR ISO 31000:2018, que trata de diretrizes para a gestão de riscos, registra essa relevância:

6.7 Registro e relato

Convém que o processo de gestão de riscos e seus resultados sejam documentados e relatados por meio de mecanismos apropriados. O registro e o relato visam:

- comunicar atividades e resultados de gestão de riscos em toda a organização;
- fornecer informações para a tomada de decisão;
- melhorar as atividades de gestão de riscos;
- auxiliar a interação com as partes interessadas, incluindo aquelas com responsabilidade e com responsabilização por atividades de gestão de riscos.

409. Na mesma toada, o art. 17 do Decreto 9.203/2017 traz a obrigação dessa documentação e sistematização:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá **estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos** com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação **de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada**, subordinada ao interesse público;

410. Neste contexto, a equipe de auditoria, conforme já relatado, solicitou documentos relativos à gestão de riscos e controles relacionados ao PCN (peças 7 e 8). Em resposta, recebeu do DPCN o manual SIGIRCI (peça 39) e uma tabela com os principais riscos levantados por esse departamento, assim como os níveis desses riscos e indicações sobre se estavam sendo formalmente tratados (peça 22, p. 6-7).

411. Embora o manual SIGIRCI estabeleça algumas diretrizes e critérios para a gestão de riscos, bem como exponha, de modo geral, o processo de gestão de riscos, ele funciona, como o próprio nome diz, como um manual para que os setores do DPCN elaborem processos de gestão de riscos e controles. Ou seja, ele não documenta os processos de gestão de riscos e controles efetivamente adotados. A tabela enviada tampouco supre esse quesito, haja vista a insuficiência de informações.

412. Reiterada a requisição por alguma documentação mais formalizada e sistematizada acerca do processo de gestão de riscos e controles referentes ao PCN (peça 41), o DPCN afirmou não possuir um plano de gestão de riscos formalizado e ser a intenção do departamento criar grupo de trabalho para a elaboração desse documento – embora não tenha apresentado nenhuma medida concreta. Complementarmente, o fiscalizado forneceu uma planilha com o mapeamento de riscos associados à ação orçamentária 1211 (peça 44), dessa vez com mais detalhes se comparada com a tabela encaminhada anteriormente.

413. O Referencial de Gestão de Riscos (peça 139, p. 22-35) descreve a documentação geralmente resultante de cada etapa do processo de gestão de riscos. A fim de avaliar a suficiência do detalhamento da documentação de gestão de riscos e controles fornecida pelo DPCN, ela foi comparada com a citada no referencial. Os resultados desse procedimento constam na Tabela 3.

Tabela 3 – Comparaçāo entre a documentação entregue pelo DPCN atinente à gestão de riscos e controles no PCN e a citada no Referencial de gestão de riscos.

| Etapa | Documento citado no referencial | Considerações sobre a documentação apresentada pelo DPCN | Atendimento do critério |
|------------------------------------|---|--|-------------------------|
| Estabelecimento do contexto | Relato conciso dos objetivos organizacionais e dos fatores críticos de sucesso para o alcance destes. | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN. | Não |
| | Análise dos fatores dos ambientes interno e externo (ex.: análise SWOT). | O campo consta na planilha entregue, mas não foi preenchido. | Não |
| | Análise das partes interessadas e seus interesses. | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN | Não |
| | Conjunto de critérios mais importantes para analisar e avaliar os níveis de risco: escalas de probabilidade; escalas de consequências ou impactos; como será determinado se o nível de risco é tolerável ou aceitável e se novas ações de tratamento são necessárias, isto é, diretrizes para priorização e tratamento de riscos. | Informações presentes na planilha e em quadros do manual SIGIRCI. Importante destacar, porém, que, enquanto o manual SIGIRCI sugere aceitar riscos classificados como pequeno, a resposta escolhida para riscos desse tipo na planilha foi “evitar”. | Sim |
| Identificação dos riscos | Escopo do processo, projeto ou atividade coberto pela identificação. | Subprocesso e atividades não identificados. | Não |
| | Participantes do processo de identificação dos riscos. | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN. | Não |
| | Abordagem ou o método utilizado para identificação dos riscos e as fontes de informação consultadas. | A documentação não esclarece como os riscos foram identificados. | Não |
| | Descrição de cada risco, pelo menos com a fonte de risco, as causas, o evento e as consequências. | Informações presentes na planilha. | Sim |
| Análise dos riscos | Abordagem ou o método de análise utilizado, as fontes de informação consultadas. | Informação não explicitada. Todavia, é inferida na análise das fórmulas de cálculo dos riscos na planilha. | Sim |
| | Participantes do processo de análise | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN. | Não |

| | | | |
|------------------------------|---|--|-------------------|
| | Especificações utilizadas para as classificações de probabilidade e impacto dos riscos | Informação disponível em quadros no manual SIGIRCI e em abas da planilha entregue. | Sim |
| | Probabilidade de ocorrência de cada evento, a severidade ou magnitude do impacto nos objetivos e sua descrição. | Informação disponível em quadros no manual SIGIRCI e em abas da planilha entregue. | Sim |
| | Considerações quanto à análise desses elementos. | A documentação não esclarece lógica e as considerações adotadas na classificação do impacto e da probabilidade. | Não |
| | Descrição dos controles internos existentes e considerações quanto à sua eficácia e o risco de controle. | A descrição dos controles desenhados é incompleta, não descrevendo, por exemplo, sistemas informatizados utilizados para o controle. Ademais, não há esclarecimentos quanto à lógica e às considerações adotadas na avaliação do desenho e da operação desses controles. | Sim com ressalvas |
| | Nível de risco inerente e o residual. | Informação contida na planilha. | Sim |
| Avaliação dos riscos | Lista dos riscos que requerem tratamento | Informação contida na planilha. | Sim |
| | Classificação dos riscos | Informação contida na planilha. | Sim |
| | Priorização dos riscos | Não constam informações sobre a prioridade que os riscos elencados devem ter para serem tratados. Faltam informações, por exemplo, acerca do nível recomendado de atenção, do tempo de resposta requerido e do nível da gestão a ser comunicado. | Não |
| Tratamento dos riscos | Ordem de prioridade para a implementação de cada ação de tratamento. | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN. | Não |
| | As razões para a seleção das opções de tratamento, incluindo os benefícios esperados. | Embora os controles propostos tenham sido apresentados, não foram motivados. Benefícios esperados tampouco são elencados. | Não |
| | Os responsáveis pela aprovação e pela implementação do plano. | Informação contida na planilha. | Sim |
| | As ações propostas, os recursos requeridos, incluindo arranjos de contingência, e o cronograma. | Ressalvadas as informações acerca dos custos desses controle, o restante consta na planilha. | Sim com ressalvas |
| | As medidas de desempenho e os requisitos para prestação de informações. | Informações não constam na documentação entregue pelo DPCN. | Não |
| | As formas de monitoramento da implementação do tratamento aos riscos. | Informações não constam na documentação entregue pelo DPCN. | Não |

414. Nota-se que, das 24 informações listadas como critério, a planilha e o manual SIGIRCI fornecidos pelo DPCN não atendem ou atendem com ressalvas 15 delas (62,5%). Isso mostra a insuficiência da documentação apresentada no que tange ao processo de gestão de riscos e controles do PCN. Além disso, como já mencionado anteriormente, a planilha conta com informações pouco detalhadas e algumas contradições – como nos casos em que o DPCN definiu controles propostos idênticos aos desenhados, mas julgou ser esse um tipo de resposta voltado para a redução do risco.

415. Antes de qualquer proposta de encaminhamento sobre o tema, o DPCN afirmou ser a intenção da direção do PCN criar grupo de trabalho via ato normativo com vista à elaboração de um novo plano de gestão de riscos em que “seja possível realizar a identificação, o mapeamento e avaliações dos objetivos com maior precisão, a fim de mitigar os potenciais riscos que possam afetar as atividades, os projetos e os processos realizados pelo Departamento do Programa Calha Norte” (peça 43, p. 2). Ressalta-se, porém, que não foram apresentados elementos comprobatórios dessa intenção. Na mesma linha, o Ministério da Defesa também afirmou estar em elaboração proposta de uma nova Política de Gestão de Riscos para a pasta (peça 119).

416. A análise da Tabela 3 permite verificar a ausência de informações sobre a avaliação dos ambientes externos e internos e a identificação dos objetivos e das partes interessadas, o que compromete a identificação dos riscos ao possibilitar que riscos significativos não sejam detectados. Também se percebe naquela tabela a ausência de medidas de desempenho dos controles, bem como de formas de monitoramento da implementação do tratamento dos riscos, o que afeta o monitoramento e a análise crítica da gestão de riscos. Portanto, insuficiências na documentação e no detalhamento dos processos de gestão de riscos ensejaram as falhas observadas no gerenciamento dos riscos e controles atinentes ao PCN.

Dos efeitos

417. O gerenciamento inadequado de riscos e controles atinentes ao PCN resultou na materialização e na persistência de eventos adversos que poderiam ter sido mitigados ou evitados. Esses eventos estão relacionados a riscos considerados estratégicos pelo DPCN no mapeamento realizado.

418. Com efeito, o DPCN listou, no mapa de riscos apresentado à equipe de auditoria (peça 44), os seguintes eventos ligados a riscos estratégicos: concentração de recursos em uma parcela dos municípios atendidos; não atendimento ou atendimento deficiente de municípios com o IDH baixo ou muito baixo; e municípios de faixa de fronteira sem alocação de recursos ou com alocação deficiente. Para todos esses riscos, foram propostos controles idênticos aos já existentes – contatar o parlamentar –, medida já criticada na seção que tratou da situação encontrada.

419. A lista de convênios celebrados no âmbito do PCN foi analisada pela equipe de auditoria, que também levantou os IDHMs (Índices de Desenvolvimento Humano Municipais) dos municípios incluídos na área de atuação do programa – extraídos do Ipeadata ([link](#), acesso em 5/9/2024), base de dados de indicadores socioeconômicos mantida pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Após a execução de cruzamentos e análises desses dados, foram constatadas a ocorrência e a persistência dos eventos adversos retromencionados.

420. Os convênios celebrados no período de 2015 a 2024, desconsiderados aqueles cancelados, anulados ou rescindidos, foram consolidados de modo a refletir o valor repassado a cada município do PCN nos últimos dez anos e o percentual equivalente a esse repasse em relação ao total transferido no programa (peça 147). Esse período de 2015 a 2024 foi escolhido por abranger as expressivas expansões da área de atuação do programa ocorridas nos últimos anos e por consistir em intervalo razoável para o equilíbrio na distribuição das alocações de recursos.

421. Analisar a alocação ocorrida em curto prazo pode levar a conclusões equivocadas, porquanto é possível que em determinado ano a política privilegie repasses a determinado grupo e

nos anos seguintes ela aloque recursos em outros grupos de modo a tornar a distribuição mais homogênea no longo prazo. Daí a importância da seleção de períodos estendidos.

422. Como resultado das análises, observou-se inicialmente que 364 municípios da área de abrangência do PCN – 46,49% do total – não celebraram convênios no período selecionado. Logo os repasses se limitam ao grupo restante, o que já é um indício de possível concentração de recursos. Importante salientar que, para fins deste trabalho, convênios cancelados, anulados ou rescindidos foram considerados como não celebrados, haja vista não gerarem um produto para o programa, ou seja, não configurarem uma intervenção governamental da política pública.

423. Prosseguindo com a análise, verificou-se que, dos 783 municípios do PCN, somente 20 deles (2,55%) reúnem 50,42% de todos os repasses da União no PCN nesse período – o equivalente a R\$ 2.298.744.903,00 de um total de R\$ 4.558.774.041,00. Na mesma linha, 80,04% do total de recursos foi direcionado para apenas 78 municípios (9,96%). Por conseguinte, essas estatísticas evidenciam uma elevada concentração de recursos em uma parcela bastante reduzida dos municípios abrangidos pelo PCN, concretizando o risco elencado no mapa de riscos fornecido pelo DPCN (peça 44). Dado o longo período considerado na análise, os controles instituídos não aparentam ter sido efetivos na identificação e no tratamento desse risco.

424. A Tabela 4 mostra os 20 municípios que concentraram metade dos recursos repassados nos últimos dez anos. Ela também registra os IDHMs desses entes municipais, bem como a faixa em que se encontra classificado o valor desse índice conforme a metodologia adotada pelo Atlas do Desenvolvimento Humano (peça 148, p. 4).

Tabela 4 – Os 20 municípios que mais receberam repasses no PCN considerado o consolidado de convênios celebrados de 2015 a 2024 (fonte: peça 147).

| UF | Município | IDHM | Faixa do IDHM | Qtde de convênios celebrados | Valor de repasse | % em relação ao repasse total |
|----|-------------------------|-------|---------------|------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| RR | Boa Vista | 0,752 | Alto | 88 | R\$ 414.953.886,00 | 9,10 |
| AP | Macapá | 0,733 | Alto | 160 | R\$ 373.203.826,00 | 8,19 |
| RO | Porto Velho | 0,736 | Alto | 76 | R\$ 235.434.194,00 | 5,16 |
| AC | Rio Branco | 0,727 | Alto | 153 | R\$ 201.796.169,00 | 4,43 |
| AP | Santana | 0,692 | Médio | 55 | R\$ 124.911.124,00 | 2,74 |
| RR | Rorainópolis | 0,619 | Médio | 38 | R\$ 108.279.169,00 | 2,37 |
| RO | Ji-Paraná | 0,714 | Alto | 49 | R\$ 94.755.571,00 | 2,08 |
| RO | Rolim de Moura | 0,700 | Alto | 48 | R\$ 73.116.548,00 | 1,60 |
| AP | Tartarugalzinho | 0,592 | Baixo | 41 | R\$ 67.074.081,00 | 1,47 |
| AP | Mazagão | 0,592 | Baixo | 46 | R\$ 65.981.044,00 | 1,45 |
| AC | Tarauacá | 0,539 | Baixo | 39 | R\$ 61.100.408,00 | 1,34 |
| AP | Laranjal do Jari | 0,665 | Médio | 34 | R\$ 60.598.180,00 | 1,33 |
| AP | Porto Grande | 0,64 | Médio | 47 | R\$ 57.550.986,00 | 1,26 |
| AP | Pedra Branca do Amaparí | 0,626 | Médio | 18 | R\$ 55.281.641,00 | 1,21 |
| RO | Ouro Preto do Oeste | 0,682 | Médio | 25 | R\$ 54.884.545,00 | 1,20 |
| AP | Oiapoque | 0,658 | Médio | 22 | R\$ 54.070.024,00 | 1,19 |
| RR | Alto Alegre | 0,542 | Baixo | 15 | R\$ 50.211.869,00 | 1,10 |
| AC | Sena Madureira | 0,603 | Médio | 44 | R\$ 49.894.504,00 | 1,09 |

| | | | | | | |
|----|--------------------|-------|-------|----|-------------------|------|
| RR | Caroebe | 0,639 | Médio | 23 | R\$ 47.924.079,00 | 1,05 |
| RR | São João da Baliza | 0,655 | Médio | 16 | R\$ 47.723.055,00 | 1,05 |

425. A partir dessa tabela, observa-se que há somente 4 municípios de IDHM baixo e nenhum de IDHM muito baixo. Essa informação, por si só, não configura um problema, pois a estratégia adotada pelo Ministério da Defesa para as intervenções poderia ser, por exemplo, escolher alguns municípios mais desenvolvidos para funcionarem como polos de integração e apoio das regiões abrangidas pelo programa. Todavia, conforme já tratado em outros achados, não é isso que ocorre no PCN, sendo a escolha de objetos e de entes beneficiados mais política, a cargo dos parlamentares.

426. A quantidade reduzida de municípios de IDHM baixo ou muito baixo nessa tabela, contudo, acende um alerta quanto ao risco de não atendimento ou atendimento deficiente de municípios nessas faixas de desenvolvimento humano. A fim de averiguar mais detalhadamente esse risco, a equipe de auditoria levantou, para o período de 2015 a 2024, a quantidade de municípios, segmentados pelas faixas de IDHM, os quais celebraram convênios no âmbito do PCN e comparou com a quantidade de municípios incluídos no programa em cada uma dessas faixas. Com isso, buscou-se averiguar o percentual dos municípios cobertos pelo programa em cada uma dessas faixas – conforme resultado disposto na Tabela 5.

Tabela 5 – Comparação entre municípios incluídos na área de abrangência do PCN e os municípios contemplados com pelo menos um convênio no período de 2015 a 2024 (fonte: peça 147).

| Faixa de IDHM | Valor de Repasse | Qtde de convênios | Qtde de municípios contemplados [a] | Qtde de municípios PCN [b] | Percentual de cobertura [a/b] |
|----------------------|-------------------------|--------------------------|--|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Muito baixo | R\$ 110.655.386,00 | 84 | 12 | 22 | 54,55% |
| Baixo | R\$ 853.173.035,00 | 901 | 108 | 324 | 33,33% |
| Médio | R\$ 1.874.507.131,00 | 1731 | 240 | 347 | 69,16% |
| Alto | R\$ 1.720.918.489,00 | 792 | 59 | 89 | 66,29% |

427. Novamente, mais um risco mapeado pelo DPCN se confirmou. Os dados da Tabela 5 mostram que pouco menos da metade dos municípios com IDHM muito baixo e dois terços dos municípios com IDHM baixo incluídos na área de abrangência do PCN não foram atendidos pelo programa nos últimos dez anos. Logo, fatia significativa dos municípios de IDHM baixo ou muito baixo não foram atendidas, tal qual um dos riscos listados pelo DPCN. Ressalta-se que as categorias com as maiores taxas de municípios contemplados com convênios foram as de IDHM médio e alto.

428. Outro risco estratégico mapeado pelo DPCN foi o referente à deficiência ou à ausência de alocação de recursos para municípios em faixa de fronteira – faixa de até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres de acordo com o art. 20, § 2º da CF/1988. Conforme combinação de dados fornecidos pelo DPCN (peça 23, alínea “e”, anexo III) e outros disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([link](#)), foram identificados 171 municípios do PCN na faixa de fronteira (peça 151).

429. Após cruzamento desses municípios com a base de dados de convênios do PCN fornecidos pelo DPCN e extraídos do Transferegov.br (peça 23, Anexo I, alínea “a”), a equipe de auditoria constatou que 37 municípios da faixa de fronteira (21,64% do total) não foram atendidos pelo programa desde 2009, ano de início dos registros da base de convênios mencionada. Esses municípios estão listados na Tabela 11, do Apêndice C.

430. Insta ressaltar que 35 desses municípios foram incluídos em 2016 (municípios dos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul). Portanto, são oito anos de ausência de alocação de recursos do PCN em mais de um quinto dos municípios em faixa de fronteira, evidenciando a

reiteração do evento de risco. Nesse período, por exemplo, Cuiabá, que não se localiza nessa faixa, celebrou 11 convênios, com repasses totalizando R\$ 40.408.000,00 (peça 23, Anexo I, alínea “a”).

431. Do ponto de vista da gestão de riscos e controles, a equipe constatou que os três riscos examinados partilham características em comum: todos foram registrados com probabilidade baixa ou muito baixa de ocorrência e tiveram como controle proposto a mera repetição do controle existente – o qual tem se mostrado pouco efetivo conforme evidenciado. Portanto, as falhas do DPCN na gestão desses riscos e controles, em especial no que se refere à avaliação e ao monitoramento deles, contribuíram não só para a ocorrência desses eventos adversos, mas para a sua manutenção por extensos períodos.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

432. A presente auditoria identificou diversas deficiências no gerenciamento de riscos e controles internos do programa. Especificamente, os riscos e os controles do PCN não estão sendo geridos adequadamente, o que contraria os princípios de boa governança estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 e outros referenciais de gestão de riscos do TCU.

433. Constatou-se que o DPCN não desenvolveu um processo formalizado e suficientemente documentado para a gestão de riscos e controles. Isso resultou em uma identificação inadequada de riscos, falta de critérios claros para a priorização de riscos, avaliações incoerentes com as respostas propostas e com os níveis de tolerância ao risco, além do desenho de controles frágeis e ineficazes.

434. Como consequência, o programa enfrentou eventos adversos que poderiam ter sido mitigados ou evitados, como: a concentração de recursos em poucos municípios; o não atendimento, nos últimos dez anos, de quase metade dos municípios com IDHM muito baixo e dois terços dos municípios com IDHM baixo incluídos na área de abrangência do PCN; e a ausência de alocação recursos em um quinto dos municípios de faixa de fronteira. Essas falhas afetam diretamente os objetivos estratégicos do PCN, pois impedem a alocação equitativa de recursos e o atendimento das necessidades dos municípios de forma eficaz, o que pode comprometer o desenvolvimento socioeconômico das áreas abrangidas pelo programa.

435. As causas dessas deficiências incluem a falta de um processo de gestão de riscos formalizado e bem documentado, a ausência de monitoramento sistemático e de avaliação dos riscos e controles, e a inobservância das boas práticas de gestão de riscos. Além disso, o DPCN não demonstrou estar adequadamente preparado para responder aos riscos estratégicos do programa, o que foi evidenciado pela inconsistência na classificação dos riscos, na ausência de indicadores de monitoramento e na repetição de controles ineficazes. Portanto, é necessário que o DPCN implemente um sistema robusto de gestão de riscos e controles que esteja alinhado aos referenciais de governança pública, a fim de melhorar a eficácia do PCN e assegurar o cumprimento de seus objetivos institucionais.

436. Nesse sentido, considerou-se propor ao Plenário do TCU:

a) determinar, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, que o Ministério da Defesa adote medidas no sentido de, no prazo de um ano, implementar um sistema de gestão de riscos e controles compatível com o Decreto 9.203/2017 e com as boas práticas de gestão de riscos em políticas públicas, em especial no que tange ao monitoramento e à avaliação desses riscos e controles.

437. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a proposta de determinação foi alterada para a seguinte: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que as deficiências identificadas no gerenciamento de riscos e controles internos do Programa Calha Norte – concretizadas na identificação inadequada de riscos, na falta de critérios claros para a

priorização de riscos, nas avaliações incoerentes com as respostas propostas e com os níveis de tolerância ao risco e nos desenho de controles frágeis e ineficazes – contrariou os princípios de boa governança estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 e outros referenciais de gestão de riscos do TCU.

438. Espera-se que a adoção da reformulação proposta promova o gerenciamento adequado dos riscos e controles do PCN. Isso possibilitará ao Ministério da Defesa prevenir ou, a depender do caso, tratar eventos adversos com maior eficácia. Além disso, a correção do achado permitirá uma melhor alocação dos recursos orçamentários do programa, evitando a concentração de repasses ou o não atendimento dos municípios.

VIII. ACHADOS NÃO DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

439. Este capítulo não trata das questões de auditoria formuladas pela equipe, mas registra inconformidades que, apesar de não terem sido vislumbradas na fase de planejamento da auditoria, foram encontradas durante a realização dos procedimentos de auditoria e são suficientemente relevantes para constarem em relatório.

440. Foram obtidos os seguintes achados: o Departamento do Programa Calha Norte celebrou convênios com valores e/ou objetos excepcionais sem registrar as avaliações a respeito dessas excepcionalidades; e, com as expansões da área de atuação do PCN, houve ampliação de ação governamental com aumento de despesas referente a contratações de terceirizados sem a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro, afrontando o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

VIII.1. Achado 09: Celebração de convênios com valores e/ou objetos excepcionais sem o registro da motivação e da avaliação dessa excepcionalidade

441. A norma que rege o funcionamento do Programa Calha Norte lista em seu bojo os possíveis objetos dos instrumentos a serem celebrados com estados e municípios para realizar intervenções financiadas com recursos de emendas parlamentares. Também estipula um valor limite, por instrumento, para a execução de obras de engenharia ou aquisição de bens permanentes, veículos, equipamentos e implementos agrícolas. Há a possibilidade de celebrar instrumentos fora destes parâmetros, mediante avaliação do Departamento do Programa Calha Norte. Essas avaliações, todavia, caso tenham sido realizadas, não foram devidamente documentadas.

Situação encontrada

442. A Portaria Normativa 115/GM-MD/2019, em seu art. 7º, §§ 3º e 4º, determina que as transferências de recursos, por conta de dotações orçamentárias originadas de emendas parlamentares, terão como limite o valor de R\$ 7.500.000,00, por instrumento, para execução de obras de engenharia ou aquisição de bens permanentes, veículos, equipamentos e implementos agrícolas. Adicionalmente, essa norma prevê que caberá ao DPCN avaliar a excepcionalidade de celebrar instrumentos com valores acima desse limite, observada a sua capacidade técnica e operacional.

443. Consulta aos dados disponíveis no portal Transferegov.br permite identificar 80 instrumentos celebrados de janeiro de 2019 a abril de 2024 que extrapolam este limite, totalizando valores de repasse de R\$ 1.021.670.260,00, de um total de R\$ 3.430.872.201,00, o equivalente a 29,8% do total. Dezenove destes instrumentos possuem valores de repasse iguais ou superiores a 15.000.000,00, ou seja, o dobro do limite previsto (peça 149). Os dados indicam a elevada materialidade desses convênios tidos como excepcionalidades.

444. A equipe de auditoria, assim, por meio do Ofício 121/2024-AudGovernança selecionou oito convênios (Tabela 6) e requisitou informações a respeito dos critérios que embasaram as avaliações realizadas pelo Departamento do Programa Calha Norte quanto a essas excepcionalidades e os documentos em que foram registradas as análises realizadas.

Tabela 6 – Amostra de instrumentos com valor global acima do limite normativo.

| Nº Transferência | Ano | Ente Recebedor | UF | Valor Global (R\$) |
|-------------------------|------------|-------------------------|-----------|---------------------------|
| 923809 | 2021 | ESTADO DE MATO GROSSO | MT | 112.648.370,00 |
| 938176 | 2022 | MUNICIPIO DE MANACAPURU | AM | 30.061.000,00 |
| 917533 | 2021 | MUNICIPIO DE RIO BRANCO | AC | 29.028.499,00 |
| 903485 | 2020 | ESTADO DE RORAIMA | RR | 28.828.829,00 |
| 938747 | 2022 | ESTADO DE RORAIMA | RR | 25.050.000,00 |
| 938175 | 2022 | MUNICIPIO DE SORRISO | MT | 15.031.000,00 |
| 941956 | 2023 | MUNICIPIO DE JI-PARANA | RO | 10.030.000,00 |
| 942364 | 2023 | MUNICIPIO DE JI-PARANA | RO | 10.030.000,00 |

Fonte: elaborado pela equipe com dados do Transferegov.br.

445. Em sua resposta (peça 113), a unidade do Ministério da Defesa não forneceu quaisquer informações a respeito dos critérios aplicados nestas avaliações. Quanto à documentação solicitada, em que deveriam estar motivadas as decisões de celebrar instrumentos cujos valores globais excediam o limite de R\$ 7,5 milhões estipulado na Portaria 115/GM-MD/2019, foram encaminhados processos administrativos relativos aos convênios (peça 116), todavia sem indicação de onde estaria a análise solicitada.

446. A equipe de auditoria, todavia, após exame desses processos, não identificou análises ou documentos em que constem as razões para que fossem celebrados convênios acima dos valores previstos, o que contraria o princípio da motivação – Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput* e parágrafo único, VII.

447. No que se refere aos objetos dos instrumentos celebrados pelo Departamento do Programa Calha Norte, cumpre registrar que os arts. 14 e 15 da Portaria Normativa 115/GM-MD/2019 listam os possíveis objetos dos instrumentos celebrados. Trata-se de uma extensa lista, analisada em maiores detalhes em outros trechos deste relatório, que engloba intervenções para realizar obras nas áreas de educação, saúde, infraestrutura pública, esportiva, desenvolvimento econômico, de segurança pública e de transportes. Além disso, esses instrumentos podem tratar da aquisição de equipamentos de construção e agrícolas, grupos geradores, implementos agrícolas, máquinas, veículos administrativos, de carga, para a segurança pública e de transporte de pessoal.

448. Não bastasse essa ampla gama de possíveis intervenções previstas para o Programa Calha Norte, a Portaria Normativa 115/GM-MD, de 2019, em seu art. 16, define que cabe ao Departamento do Programa Calha Norte avaliar a excepcionalidade de celebrar instrumentos cujos objetos não estão elencados nos mencionados arts. 14 e 15.

449. Por meio do Ofício 121/2024-AudGovernança, a equipe de auditoria requisitou informações a respeito dos critérios aplicados pelo DPCN nessas avaliações e o fornecimento de lista de instrumentos celebrados com embasamento na mencionada previsão normativa. Em sua resposta (peça 113), o DPCN informou que a decisão a respeito da celebração de convênio relativo a objeto não contemplado nas normas que regem o Programa é tomada levando em consideração a compatibilidade do objeto com a capacidade técnica operacional e financeira do Programa, os valores envolvidos no instrumento, a complexidade do seu objeto, a localização geográfica e o quantitativo de processos, nos termos do art. 7º, §§ 1º e 2.

450. A resposta fornecida foi considerada pouco elucidativa pela equipe de auditoria, dado que a aplicação destes critérios possibilitaria a celebração de convênio com o DPCN para qualquer tipo de intervenção, mesmo que não tenha qualquer pertinência para o atingimento dos objetivos do programa.

451. Adicionalmente, foi fornecida relação de convênios celebrados com objetos não elencados nos arts. 14 e 15 da Portaria Normativa 115/GM-MD, de 2019 (peça 115). Consulta ao arquivo permite constatar que se trata majoritariamente da construção de casas populares, com

algumas exceções, a exemplo da implantação de sistema de geração de energia fotovoltaica em Tarauacá/AC.

452. A equipe de auditoria selecionou seis convênios desta lista e solicitou que fossem fornecidos os documentos em que foram registradas as análises realizadas, no que se refere ao que prevê o art. 16 da Portaria Normativa 115/GM-MD/2019.

453. Em resposta (peça 120), o DPCN encaminhou cópias de processos administrativos que constam no seu sistema (peça 121), todavia sem indicar em que documento estaria a análise solicitada. Na documentação recebida, a equipe de auditoria não identificou análises que façam referência expressa à excepcionalidade dos objetos propostos e às razões para a celebração do instrumento nos termos do art. 16 da Portaria Normativa 115/GM-MD/2019, o que contraria o princípio da motivação – Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput* e parágrafo único, VII. Tampouco há ponderações sobre a capacidade técnica e operacional do DPCN, conforme estabelece esse art. 16.

454. É possível encontrar pareceres em que consta apenas a informação de que a construção de casas populares seria compatível com os objetivos e diretrizes do programa (peça 121, p. 141, 169, 217, 261). Essa alegada compatibilidade, todavia, não é confrontada com o fato de não se tratar de um dos possíveis objetos listados nos arts. 14 e 15 da Portaria 115/GM-MD/2019.

455. Em um processo de construção de casas populares – objeto não listado na norma do PCN –, por exemplo, argumenta-se que a proposta estaria em conformidade com as diretrizes do programa dado que o loteamento em que seriam construídas as casas possuiria abastecimento de água, iluminação pública e rede elétrica (peça 121, p. 250). Ou seja, segundo a aparente lógica empregada pelo DPCN, como casas populares possuem rede elétrica, iluminação pública e abastecimento de água e esses objetos estão previsto na PN 115/GM-MD/2019, então haveria compatibilidade na construção das casas – estas não previstas na referida norma. Seguindo esse raciocínio, diversos novos objetos poderiam ser construídos, tornando a lista bastante elástica.

456. A situação encontrada dialoga com outros achados identificados nesta auditoria, referentes à ausência de diagnóstico preciso a respeito dos problemas públicos que o Programa Calha Norte pretende tratar (Subtítulo III.1) e à sua falta de articulação com outras políticas públicas capitaneadas pelo governo federal (Subtítulo V.1). Neste sentido, vale lembrar que o governo federal possui programa específico para tratar da carência de moradia que atinge parcelas da população, consubstanciado no “Programa Minha Casa Minha Vida” (Lei 14.620/2023), política pública cuja gestão se encontra sob competência do Ministério das Cidades.

Das causas

457. A situação encontrada se refere a uma amostra que não possui as características necessárias para que os resultados sejam extrapolados para o total de instrumentos celebrados pelo Departamento do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa. Todavia, é mister registrar que, em todos os processos examinados, havia padronização nas análises realizadas e muitos textos repetidos.

458. Os pareceres técnicos do DPCN com as análises das proposições de convênios possuem o mesmo formato tanto para objetos listados na PN 115/GM-MD/2019 quanto para objetos excepcionais (art. 16 dessa norma), alterando-se apenas o objeto. Ademais, as conclusões desses pareceres ressaltam que a análise feita é adstrita aos aspectos formais da proposição. Assim, entende-se que a situação encontrada é corroborada pelo processamento uniformizado, ou meramente burocrático, das propostas de celebração de instrumentos para a transferência voluntária de recursos, o qual trata da mesma maneira convênios envolvendo objetos ordinários e excepcionais, nos termos da PN 115/GM-MD/2019.

459. Neste sentido, vale registrar que, em muitos dos convênios analisados, consta como objetivo a ser alcançado: “realizar transferências de recursos financeiros da União para Estados ou

Municípios, por intermédio de convênios” (peça 116, p. 10, 42, 68, 105; peça 121, p. 168, 216, 260). Isso reforça o caráter burocrático dessas análises técnicas das proposições de convênios. Ou seja, não se explicita o que se quer alcançar com o objeto do convênio.

460. Essa forma pouco criteriosa de processamento, no mais, pode ser decorrente de falhas nos controles internos relativos a esses processos finalísticos do Departamento do Programa Calha Norte, que não observam e corrigem essa situação.

461. Adicionalmente, vale registrar que o DPCN apresentou à equipe de auditoria o entendimento de que os recursos direcionados ao Programa em sua vertente civil são oriundos de emendas parlamentares e cabe ao seu autor a indicação do ente federado beneficiado, o objeto a ser executado e os valores a serem repassados (peça 111, p. 6). A definição destes elementos pelo agente político inibiria a necessidade de que, durante a implementação do Programa, seja feita uma análise crítica da compatibilidade do objeto excepcional proposto com as suas diretrizes.

462. Discorda-se dessa interpretação, dado que a incompatibilidade da proposta apresentada com o Programa Calha Norte seria suficiente para ensejar a sua rejeição por motivos técnicos (Constituição Federal, art. 165, § 11, inciso II, art. 166, § 13, e na Lei 14.791/2023 – LDO, art. 74, §§ 1º e 2º, V). O tema é analisado em maiores detalhes no Capítulo VI deste relatório.

Dos efeitos

463. Como efeito da situação encontrada, pode-se mencionar o atendimento de demandas que não se enquadram entre as intervenções previstas nas normas de regência do Programa e que sejam incompatíveis com os seus objetivos. Além disso, a limitação no valor dos instrumentos celebrados é um controle que mitiga o risco de concentração de recursos públicos em poucas intervenções e em benefício de parcela reduzida do público-alvo potencial do Programa. A fragilização deste critério pode levar à ocorrência do risco.

464. Sobre o tema, considera-se pertinente mencionar o convênio 941956, cujo objeto é a “Construção da Praça do Kartódromo”, com valor global previsto de R\$ 10.030.000,00 (peça 116, p. 154) e o convênio 942364, cujo objeto é a “Revitalização e Ampliação do Ginásio poliesportivo Gerivaldão”, também com valor global previsto de R\$ 10.030.000,00 (peça 116, p. 186), ambos celebrados com o município de Ji-Paraná, com início de vigência prevista para 20/7/2023, e financiados com emendas de bancada (peça 149).

465. A PN 115/GM-MD/2019, em seu art. 14, III, prevê como possíveis objetos na área esportiva a construção de vestiários, cobertura de arquibancadas para campo de futebol, quadras poliesportivas, estádios de futebol, ginásios, iluminação de campo de futebol e piscinas e pistas de atletismo. Também é prevista a construção de praças públicas (art. 14, II, a).

466. O convênio 941956 prevê em sua planilha orçamentária resumida a construção de diversos itens que se enquadram nas descrições acima transcritas, como quadras poliesportivas, quadras de areia e arquibancadas. Porém, também prevê pistas de skate (R\$ 946.837,78), garagem para karts (R\$ 1.090.474,91) e uma pista de kart amador (R\$ 631.656,66), objetos não previstos na norma supracitada e cujos valores somados correspondem a 26,6% do total previsto para a obra (peça 116, p. 180). Consulta ao croqui do projeto a que se refere o convênio 942364, por sua vez, permite constatar que se prevê a construção de quadras de *beach tennis*, de uma área de lutas e de uma quadra de *badminton* (peça 116, p. 200). Não é possível verificar os valores individuais dos itens nos documentos recebidos.

467. Diante dos dados apresentados, considera-se que seria oportuno e aderente aos princípios que regem a administração pública que houvesse registros relativos das ponderações que motivaram a celebração: de convênios acima do valor limite; de dois convênios acima do valor limite no mesmo

município na mesma data; e de convênios prevendo a instalação de complexos voltados a esportes não previstos nas normas que regem o programa.

468. Não se trata de tentativa de interferir na tomada de decisão do gestor. Todavia, diante da extensa lista de possíveis objetos que se encontra ao consultar a PN 115/GM-MD/2019, considera-se precária a possibilidade de tratá-la como sendo meramente exemplificativa, especialmente quando a própria norma trata como excepcionais convênios que ultrapassem os valores limites ou extrapolam os objetos listados e exige a avaliação do DPCN – o que não se observou na documentação recebida pelo TCU.

469. Especificamente no que se refere à concentração de recursos, considera-se oportuno mencionar alguns exemplos que denotam a sua ocorrência, identificados na Tabela 7.

Tabela 7 – Amostra de instrumentos com valor global acima do limite normativo.

| Nº Transferência | Ano | Ente Recebedor | UF | Valor total dos repasses (R\$) |
|-------------------------|------------|-----------------------|-----------|---------------------------------------|
| 929949 | 2022 | Macapá | AP | R\$ 10.000.000,00 |
| 929951 | | | | R\$ 10.000.000,00 |
| 930022 | | | | R\$ 10.000.000,00 |
| 929953 | | | | R\$ 10.000.000,00 |
| 938747 | 2022 | | RR | R\$ 19.990.000,00 |
| 938317 | | | | R\$ 19.200.000,00 |
| 938448 | | | | R\$ 19.200.000,00 |
| 941765 | 2023 | Boa Vista | RR | R\$ 18.800.000,00 |
| 942192 | | | | R\$ 17.618.087,00 |
| 942194 | | | | R\$ 16.222.734,00 |
| 942242 | | | | R\$ 16.178.088,00 |

Fonte: elaborado pela equipe com dados recebidos do Ministério da Defesa (resposta ao Ofício 70/2024 – AudGovernança).

470. Nota-se a ocorrência de intervenções com valores que extrapolam o limite previsto na PN 115/GM-MD/2019 nas capitais das unidades federativas. Mais uma vez, não se trata de tentativa de interferir na tomada de decisão do gestor. Estratégia de seleção de alguns municípios-chaves para, a partir daí ordenar o processo de ocupação humana de forma descontínua e pontual, realizando uma desconcentração concentrada da população e das atividades produtivas, foi a proposta dos estudos realizados pela FGV (peça 50), conforme registrado no Subtítulo III.1 deste relatório, por exemplo. Motivação neste sentido, todavia, não foi registrada na documentação recebida pela equipe de auditoria.

471. Por fim, cumpre notar que a celebração reiterada de instrumentos que contrariam as normas que regem o funcionamento do Programa Calha Norte, consumindo parcela significativa dos recursos que lhe são direcionados, pode causar prejuízo à credibilidade dessas normas. Afinal, pode ser transmitida a impressão de que a lista de possíveis objetos do programa pode ser ignorada, sendo possível a apresentação de projetos menos aderentes às regras e finalidades dessa política pública.

472. A ausência de registros a respeito dos motivos que justificam essas supostas excepcionalidades, ademais, é incompatível com o princípio da transparência. Consequentemente, prejudica-se a *accountability* da gestão do Programa e aumenta-se a suscetibilidade do PCN à tomada de decisões que violem os princípios da moralidade e da imparcialidade.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

473. Diante de todo o exposto, conclui-se que há falhas nos controles internos do Programa Calha Norte. Destaca-se o descumprimento do limite de R\$ 7.500.000,00, identificado em 80 instrumentos, representando 29,8% do total de valores globais dos instrumentos celebrados entre 2019 e abril de 2024 (peça 149). Os dados indicam uma prática recorrente de excepcionalidade na celebração de instrumentos com valores acima do limite estipulado.

474. Além disso, a resposta insatisfatória do DPCN às solicitações de informações sobre os critérios aplicados nas avaliações para a celebração de convênios com objetos não previstos PN 115/GM-MD/2019, bem como a falta de documentação que justifique a compatibilidade desses objetos com os objetivos do programa, evidenciam uma falha na transparência e na fundamentação das decisões tomadas pelo departamento. Apesar de ter sido examinada amostra restrita, há indícios de que estes instrumentos referentes a situações supostamente excepcionais estão sendo celebrados sem a devida justificativa ou análise documentada, contrariando os princípios da motivação e da transparência.

475. Assim, considera-se pertinente propor:

a) dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

a.1) a celebração de convênios com valores acima do limite previsto no art. 7º, § 3º, da PN 115/GM-MD/2019 ou com objetos não listados nos arts. 14 e 15 do referido normativo sem avaliar formalmente a excepcionalidade da celebração e a capacidade técnica e operacional do DPCN e sem motivar devidamente a decisão pela celebração afrontou os arts. 7º, § 4º, e 16 da PN 115/GM-MD/2019 e o princípio da motivação (art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII, da Lei 9.784/1999); e

a.2) a adoção da interpretação de que cabe exclusivamente ao parlamentar a indicação do objeto e do beneficiado no PCN (peça 146) como forma de se furtar da análise crítica de compatibilidade desses dois elementos com a política pública ou do papel dessa pasta como direcionador do programa não encontra respaldo na legislação, haja vista que cabe ao DPCN, nos termos da Constituição Federal, art. 165, § 11, inciso II, art. 166, § 13, c/c Lei 14.791/2023 – LDO, art. 74, §§ 1º e 2º, V, rejeitar propostas apresentadas de destinação de recursos oriundos de emendas parlamentares ao programa que sejam incompatíveis com critérios de ordem técnica estabelecidos para a política pública.

476. Espera-se que essas medidas evitem a repetição da irregularidade observada e promovam maior transparência a respeito da tomada de decisão do gestor público. Outrossim, a adoção da proposta a.2) tende a evitar a postura pouco proativa do MD no direcionamento do PCN.

VIII.2. Achado 10: expansão de ação governamental com aumento de despesa sem a observância de requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

477. Nos processos que tratam da expansão da área de abrangência do Programa Calha Norte, consta a informação de que a medida não representaria aumento de despesas. A documentação analisada, todavia, indica que essas expansões geraram a necessidade de ampliar o quadro de pessoal terceirizado do DPCN e o incremento de despesas com diárias, passagens e apoio logístico, aumentando as despesas da pasta sem que tivessem sido feitas as estimativas de impacto orçamentário-financeiro dessas expansões, contrariando o art. 16 da LRF. Gestores envolvidos com a implementação do PCN buscaram assessoramento jurídico para tratar do tema, porém não receberam da unidade competente orientações conclusivas, o que permitiu que a irregularidade se repetisse.

Situação encontrada

478. O Decreto 12.002/2024, em seu art. 52, II, dispõe que a exposição de motivos que acompanha a proposta de ato normativo encaminhada à Casa Civil da Presidência da República deve demonstrar o atendimento ao disposto na legislação fiscal caso se trate de expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesas. Previsão semelhante constava no Decreto 9.191/2017, art. 27, II.

479. Conforme já explicitado em outras partes deste relatório, a área de abrangência do Programa Calha Norte passou por sucessivas expansões nas últimas duas décadas, dinâmica que se acelerou no período entre 2016 e 2022.

480. Ao consultar os processos administrativos que tratam dessas expansões, é possível encontrar algumas informações sobre o tema, a exemplo da manifestação contida no Anexo à Exposição de Motivos 263/MD/2006 (peça 66, p. 5), segundo a qual “a medida proposta não implicaria novos custos, devendo o orçamento do Programa Calha Norte adaptar-se à sua nova dimensão física”. Informação semelhante foi repassada no processo relativo à EM 502/2015 (peça 54, p. 19).

481. No processo que tratou da EM 26/MD/2019, consta a informação de que a ampliação da área de abrangência do Programa não implicaria em novos custos (peça 55, p. 9). Na ocasião, porém, foi registrado que a última ampliação do programa teria resultado em deficiência de pessoal para atender às demandas correlatas. Consequentemente, a unidade teria solicitado, em 2017 e 2018, apoio às Forças para o atendimento de engenheiros, técnicos de contabilidade e da área de administração, todos temporários, bem como a realização de concurso público. O DPCN, entretanto, não teria sido atendido no seu pleito (peça 55, p. 53).

482. Nos processos relativos às EM 175 e 176/MD/2019, foram emitidos pareceres de mérito em que, no que se refere ao seu impacto orçamentário e financeiro, registrou-se que “o desenvolvimento das ações decorrentes da aprovação do ato em análise fica condicionado à inclusão de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual e a consequente celebração de convênios com os municípios correspondentes”. Nos mesmos documentos, todavia, consta observação relativa à necessidade de considerar a capacidade técnica e operacional do DPCN para o cumprimento das obrigações de acompanhamento e fiscalização dos convênios celebrados com os municípios, especialmente aqueles localizados em áreas de difícil acesso (peça 58, p. 23-24 e peça 59, p. 8-9).

483. Em 2021, a situação se alterou, pois ao tratar da EM 161/MD/2021, o Diretor do DPCN informa que a ampliação proposta não iria representar perda na qualidade dos serviços de sua competência, posto que o DPCN contava, na ocasião, com renovada equipe de servidores, engenheiros, técnicos, supervisores, auxiliares, além de militares, das três forças, que formavam a força de trabalho do PCN (peça 56, p. 7).

484. No que se refere ao impacto orçamentário da ampliação sob análise, registrou-se que desdobramento das ações decorrentes da aprovação do ato em apreço ficariam condicionado à inclusão de recursos da União, oriundos de emendas parlamentares mediante convênios ou contratos de repasse (peça 56, p. 23). A manifestação, todavia, não foi considerada suficiente pela Casa Civil da Presidência da República, que solicitou esclarecimentos adicionais, por considerar que não ficava claro se a expansão da ação governamental implicaria em aumento de despesa nos termos da legislação orçamentária vigente (peça 56, p. 40-42).

485. Em sua resposta, o Diretor do DPCN informa que a ampliação na área de cobertura do PCN apenas possibilitava a celebração de futuros convênios, a depender da disponibilidade de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares. Assim, no seu entendimento, essa ampliação não resultaria em aumento de despesa em Lei Orçamentária (peça 56, p. 46-47).

486. Na derradeira expansão do PCN, por meio da EM 151/MD/2022, mais uma vez, registrou-se inicialmente que a medida não traria custos (peça 60, p. 11 e 14).

487. Assim, nota-se que ao longo do período de existência do Programa Calha Norte, foram realizadas expansões na sua área de abrangência sob a interpretação de que, por se tratar de projetos financiados com recursos oriundos de emendas parlamentares, não haveria de se falar em aumento de despesas como consequência direta dessas expansões. Por outro lado, o DPCN, ao longo do período avaliado, demonstrou desconforto com o aumento da quantidade de potenciais demandas a serem atendidas sem que houvesse um incremento nos recursos disponíveis à unidade.

488. A equipe de auditoria, neste contexto, requisitou ao MD dados relativos à evolução dos recursos humanos utilizados pelo DPCN no período entre 2018 e 2023 (Ofício 121/2024-AudGovernança), e recebeu em resposta os dados da Tabela 8.

Tabela 8 – Quadro comparativo de efetivo do DPCN.

| POSTOS / GRAD / CARGOS / TERCEIRIZADOS | Efetivo | | | | | |
|--|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Oficiais | 20 | 20 | 21 | 22 | 18 | 16 |
| Praças | 20 | 20 | 19 | 17 | 21 | 14 |
| Comissionados | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 18 |
| Apoiadores terceirizados | 11 | 13 | 45 | 79 | 97 | 113 |
| Estagiários | 6 | 7 | 10 | 12 | 8 | 6 |
| TOTAL | 77 | 80 | 115 | 150 | 164 | 167 |

Fonte: resposta do MD ao Ofício 121/2024 – AudGovernança (peça 113).

489. Adicionalmente, foram requisitadas informações sobre as despesas anuais com pessoal referentes aos trabalhos do DPCN nesse mesmo período. Em resposta a pasta remeteu os dados que seguem.

Tabela 9 – Despesas do DPCN relativas a pessoal.

| | Passagens | Diárias | Apoio Logístico | Total |
|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 2019 | 117.212,06 | 162.564,09 | 206.296,46 | 279.776,15 |
| 2020 | 24.816,62 | 38.554,88 | 22.501,14 | 63.371,50 |
| 2021 | 313.702,98 | 147.999,90 | 538.556,28 | 461.702,88 |
| 2022 | 294.170,63 | 172.482,39 | 399.053,55 | 466.653,02 |
| 2023 | 156.386,65 | 584.327,92 | 223.142,00 | 740.714,57 |
| 2024 | 410.719,44 | 322.567,17 | 173.935,00 | 733.286,61 |
| Total (R\$) | 1.317.008,38 | 1.428.496,35 | 1.563.484,43 | 2.745.504,73 |

Fonte: resposta do MD ao Ofício 121/2024 – AudGovernança (peça 113).

490. Assim, o que se nota é que houve um incremento significativo na quantidade de terceirizados prestando serviços para o DPCN no período a que se referem os dados obtidos. Em 2023, os apoiadores terceirizados compunham 67% do efetivo da unidade. As despesas do DPCN com passagens, diárias e apoio logístico das Forças também cresceram razoavelmente no período.

491. Com o intuito de aprofundar a questão, a equipe de auditoria requisitou ao MD informações a respeito da forma como foram feitas essas contratações de terceirizados (Ofício 130/2024-AudGovernança). Em resposta, foram recebidas as informações que seguem, referentes a contratos para serviços de engenharia civil, de supervisor administrativo, de arquitetura etc.

Tabela 10 – Contratações de recursos humanos terceirizados para o DPCN.

| ANO DA CONTRATAÇÃO | Nº DO CONTRATO | VIGÊNCIA | VALOR ANUAL DO CONTRATO (*) |
|--------------------|----------------|-------------------------|-----------------------------|
| 2020 | 011/2020-MD | 03/07/2020 a 03/07/2021 | R\$ 2.015.154,14 |
| 2020 | 017/2020-MD | 24/08/2020 a 08/09/2021 | R\$ 1.635.710,78 |
| 2021 | 012/2021-MD | 01/06/2021 a 01/10/2023 | R\$ 8.916.454,56 |
| 2021 | 016/2021-MD | 09/09/2021 a 09/10/2023 | R\$ 4.468.820,04 |
| 2023 | 018/2023-MD | 10/10/2023 a 02/08/2024 | R\$ 1.013.097,12 |
| 2023 | 019/2023-MD | 02/10/2023 a 02/10/2024 | R\$ 9.450.019,26 |
| 2023 | 020/2023-MD | 10/10/2023 a 14/12/2023 | R\$ 6.659.658,72 |
| 2023 | 021/2023-MD | 10/10/2023 a 10/10/2024 | R\$ 580.985,28 |
| 2023 | 034/2023-MD | 28/12/2023 a 28/12/2024 | R\$ 6.659.605,68 |
| 2023 | 035/2023-MD | 08/01/2024 a 08/01/2025 | R\$ 1.145.456,88 |
| 2023 | 036/2023-MD | 08/01/2024 a 08/01/2025 | R\$ 1.372.558,56 |

Fonte: resposta do MD ao Ofício 130/2024 – AudGovernança (peça 120).

492. No que se refere aos valores efetivamente pagos anualmente nesses contratos, o MD informou que são utilizados recursos da Ação Orçamentária 1211, Programa de Trabalho

05.244.2058.1211.0001 (Implementação de Infraestrutura Básica - Nacional) e Elemento de Despesa 33.90.37.00 (Apoio Administrativo Técnico e Operacional). Os valores pagos foram de R\$ 660.766,17 em 2020, R\$ 3.575.175,48 em 2021, R\$ 6.598.455,90 em 2022 e R\$ 9.277.268,62 em 2023 (peça 120).

493. Assim, contrariamente ao que foi registrado nos processos administrativos consultados, o que se tem é o gradativo aumento nas despesas ligadas ao Programa Calha Norte em consequência do aumento na sua área de abrangência. No entanto, não houve registro de impacto orçamentário-financeiro dessa ampliação, o que afronta o art. 16 da LRF.

Das causas

494. Para identificar as causas para que o aumento de despesas vinculadas ao Programa Calha Norte não tenha recebido o tratamento prescrito, é oportuno mencionar o teor do processo que tratou da EM 151/MD/2022. Conforme já registrado, inicialmente informou-se que a medida não traria custos (peça 60, p. 11 e 14).

495. Na ocasião, o Gabinete do Ministro de Estado da Defesa solicitou que a unidade de controle interno do ministério se manifestasse sobre o tema (peça 60, p. 26) e esta apontou como riscos decorrentes da ampliação da área do PCN: o aumento de custos em decorrência de possível contratação de colaboradores (servidores, militares e terceirizados) com impacto no orçamento da União; o aumento de custos com diárias e passagens; e o aumento de custos com capacitação de colaboradores (peça 60, p. 31-32).

496. A Divisão de Orçamento do MD, por sua vez, alertou para a possibilidade de redução do orçamento discricionário do MD, ao apontar que ainda que a pasta não alocasse recursos na Ação Orçamentária 1211, quando do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual, o Congresso Nacional estaria direcionando recursos de emendas do Relator-Geral para a citada programação, reduzindo os valores alocados inicialmente pela pasta para atividades voltadas para a manutenção da capacidade operativa e estado de prontidão das Forças Armadas. Dessa forma, a ampliação do leque de municípios beneficiários do PCN poderia intensificar esse movimento do Poder Legislativo, impactando despesas de alta relevância do MD (peça 60, p. 49).

497. Na avaliação da unidade, a proposição de inclusão de novos municípios beneficiários do Programa Calha Norte parecia implicar a expansão da ação governamental, o que tornaria necessário o cumprimento do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 (peça 60, p. 48-49). O dispositivo determina que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhada por estimativa do impacto orçamentário da medida no exercício e nos dois subsequentes e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias.

498. De forma a buscar esclarecer a dúvida sobre a aplicabilidade da LRF ao caso, a mencionada Divisão de Orçamento sugeriu que o caso fosse levado à apreciação da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (peça 60, p. 48-49). A essa unidade compete prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério, fixar a interpretação das leis, a ser uniformemente seguida na área de atuação do Ministério, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União, e realizar revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos (Decreto 11.337/2023, art. 9, I, II e IV).

499. O Parecer 529/2022/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 60, p. 55-65), emitido em resposta à demanda, é inconclusivo sobre o tema, restringindo-se a devolver a questão às áreas por onde o tema já havia tramitado, apresentando as seguintes ponderações e sugestões:

28. Observa-se, assim, que o assunto demanda uma maior articulação entre o Departamento Calha Norte, que é a área demandante, responsável pelo mérito da proposição, e o Departamento de

Planejamento, Orçamento e Finanças, na condição de órgão setorial do Ministério da Defesa na estrutura do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

29. Após o aprofundamento das discussões entre essas áreas, caso se entenda que a expansão do PCN que ora se analisa, de fato, acarreta aumento de despesa, entende-se pela incidência do art. 16, da LC nº 101, de 2000, fazendo-se necessário observar os requisitos previstos nos incisos I e II do referido dispositivo legal. Do contrário, o mencionado art. 16 não se aplica à hipótese dos autos.

(...)

34. Todavia, acerca dos aspectos orçamentários e financeiros da medida, não resta claro se a expansão do Programa Calha Norte, a partir da inclusão de 156 novos Municípios maranhenses, acarreta aumento de despesa para os fins do art. 16 da LC nº 101, de 2000. Assim, afigura-se de grande relevo um maior aprofundamento do debate entre as áreas técnicas (de mérito e de orçamento) para um melhor deslinde da questão, nos termos dos itens 21 a 29 deste opinativo.

500. O Departamento de Engenharia e Serviços Gerais do Ministério também se pronunciou sobre o tema, registrando que uma ampliação na área de abrangência do PCN resultaria na necessidade de: aumentar a quantidade de postos de trabalho no MD para atender às demandas; rearranjo logístico dos ambientes administrativos já existentes, com acréscimo de área física, instalações sanitárias, mobiliário, equipamentos especializados, computadores, softwares, instalações elétricas e de lógica, condicionamento de ar, consumo de energia, consumo de material de expediente, consumo de água, dentre outras. Também haveria necessidade de maior capacidade de processamento e armazenamento nos meios de tecnologia da informação (peça 60, p. 73-74).

501. O Ordenador de Despesas Substituto do MD, ao se manifestar sobre o tema em 15/7/2022, informa que não ocorreria aumento nas equipes de fiscalização e apoio do DPCN em decorrência do aumento na área de abrangência do PCN. Afirma, porém, que, caso no decorrer dos trabalhos tal incremento fosse necessário, considerando que significativa parcela destas equipes era composta por terceirização de mão-de-obra e militares, não se verificaría impacto neste orçamento, pois, no contrato de terceirização, o correspondente ônus é suportado pelo percentual de cada emenda parlamentar auferido pelo DPCN. Com respeito aos militares, a despesa seria suportada por cada Comando Militar e não pelo Departamento de Administração Interna do MD. No que se refere ao aumento da infraestrutura necessária aos trabalhos de eventuais novos contratados, o ordenador de despesas considerou não mensuráveis os custos decorrentes (peça 60, p. 75).

502. Quanto à informação que consta no parágrafo precedente, cumpre registrar que a PN 115/GM-MD/2019, em seu art. 6º, §2º, prevê que quatro porcento do valor de repasse serão utilizados para custear as despesas administrativas dos convênios.

503. Neste contexto, foi emitido despacho segundo o qual não se vislumbrava óbice ao prosseguimento do pleito (peça 60, p. 79-82). No documento registra-se o quadro de restrição fiscal e a vigência do Novo Regime Fiscal, que estabelecia um teto anual orçamentário para as despesas primárias do Poder Executivo. Também se menciona o fato de que na LDO de 2023 estavam previstas reservas específicas para as emendas, o que mitigaria o risco de esvaziamento das rubricas destinadas ao MD.

504. O processo, assim, foi encaminhado à Casa Civil da Presidência da República para aprovação pelo Chefe do Poder Executivo. No âmbito da CCPR foi emitida a Nota SAJ 101/2022/SASOC/SAJ/SG/PR, que, todavia, não se debruça sobre essas questões debatidas no âmbito do Ministério da Defesa (peça 74, p. 23).

505. A equipe de auditoria, com o intuito de buscar subsídios sobre o tema, requisitou à Casa Civil da Presidência da República informações relativas aos critérios adotados pelo órgão para avaliar quando a edição de ato normativo que cria ou altera uma política pública acarreta aumento de despesa (Ofício 134/2024-AudGovernança).

506. A Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, à qual compete emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa das propostas de atos normativos (Decreto 12.002, art. 49, V), não se manifestou sobre o tema em sua Nota SAJ 52/2024/CGAIP/SAIP/SAJ/CC/PR (peça 124). Ela limitou-se a reproduzir parcela da Nota Informativa SAG 10/2024/SAEJ/SAG/CC/PR (peça 125), segundo a qual o critério para avaliar o aumento ou não de despesa seria objetivo: a declaração do(s) órgão(ãos) proponente(es) se a alteração normativa aumenta ou não a despesa.

507. Assim, em conclusão, verifica-se que as propostas de ampliação da área de abrangência do Programa Calha Norte não levaram em consideração o aumento nas despesas suportadas por unidades da estrutura regimental do Ministério da Defesa, o que poderia ser atribuído a uma interpretação imprecisa dos mandamentos legais que regem o tema.

508. Em 2022, todavia, no âmbito dos órgãos executores da política pública, surgiram dúvidas sobre a aplicabilidade da legislação pertinente. Todavia, elas não receberam tratamento adequado pela unidade de assessoramento jurídico do MD. Especificamente consultada sobre o tema, a Conjur-MD emitiu um parecer inconclusivo que não auxiliou o gestor na sua tomada de decisão. A unidade de assessoramento jurídico da CCPR, que realizou o último exame de legalidade do ato sob análise, tampouco se manifestou sobre a questão.

509. A realidade é que tanto os processos administrativos consultados nesta análise quanto a resposta fornecida pela Secretaria Especial de Assuntos Jurídicos da CCPR denotam não haver um entendimento jurídico sedimentado no âmbito do Poder Executivo a respeito da melhor forma de tratar da matéria. Entende-se, porém, que seria dever das assessorias jurídicas dos órgãos se posicionar de forma conclusiva sobre a questão, em auxílio ao gestor.

510. Nesse sentido, é preciso destacar que a Consultoria Jurídica do MD foi instada pela Divisão de Orçamento do MD a se manifestar sobre o tema e teve acesso às ponderações feitas pela CISET-MD a respeito das situações que dariam ensejo ao aumento nas despesas relativas ao PCN, tanto que os registrou em seu Parecer 529/2022/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 60, p. 55-65). Mas, mesmo assim, elaborou um parecer inconclusivo devolvendo a questão ao gestor.

511. Consideram-se inadequados os argumentos encontrados pela equipe de auditoria, no sentido de que essas despesas seriam suportadas por uma “taxa de administração” descontada do valor global dos convênios celebrados ou de que a despesa seria suportada por outros órgãos, no caso, os Comandos militares, que não foram consultados a respeito das expansões da área de abrangência do PCN. Isso porque os mandamentos legais que tratam da questão não trazem concessões relativas à fonte dos recursos que suportarão as despesas incrementadas, mas exigem que essas sejam adequadamente estimadas de maneira prévia à consumação do ato.

Dos efeitos

512. A falta de clareza a respeito do aumento de despesa que as sucessivas ampliações da área de abrangência do Programa Calha Norte causam gera prejuízos à capacidade do Ministério da Defesa de planejar as suas atividades. Esse aumento pode levar à redução da quantidade de recursos disponíveis para outras áreas do Ministério, impactando negativamente as demais políticas públicas sob a sua gestão.

513. Adicionalmente, a aprovação das expansões da área de abrangência sem que tenha sido devidamente registrado o aumento de custo que a medida representava, com a necessária estimação do seu valor, resulta em prejuízo à transparência na gestão de recursos públicos.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

514. O Decreto 12.002/2024, assim como o anterior Decreto 9.191/2017, estabelece a necessidade de demonstrar o atendimento à legislação fiscal em propostas de atos normativos que acarretem aumento de despesas. No entanto, ao longo das expansões do PCN, observou-se uma interpretação de que, por serem financiadas por emendas parlamentares, tais expansões não resultariam em aumento direto de despesas. Essa interpretação, contudo, não parece adequada, dado que a legislação fiscal trata do aumento de despesas de forma ampla, não isentando o gestor de seu cumprimento a depender da fonte de financiamento da política pública.

515. A documentação analisada indica que, apesar das afirmações iniciais de que as expansões não implicariam novos custos, houve um aumento significativo tanto no número de terceirizados quanto nas despesas com pessoal, o que sugere um impacto financeiro não previsto ou subestimado nas fases de planejamento.

516. A situação pode ser decorrente de aparente falta de um entendimento jurídico consolidado no âmbito do Poder Executivo sobre como abordar o aumento de despesas decorrente das expansões do PCN. Isso evidencia uma lacuna na orientação e no suporte jurídico oferecido aos gestores responsáveis pela implementação e expansão do programa, o que, por sua vez, pode ter contribuído para decisões que não levaram adequadamente em conta o impacto orçamentário e financeiro dessas ações.

517. Assim, entende-se que houve afronta ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão do Programa Calha Norte, que, apesar de informar que as medidas de expansão da área de abrangência do Programa não resultariam em aumento de despesa, realizou diversas contratações e gastos com passagens, diárias e apoio logístico para atender à crescente demanda pela celebração, execução e fiscalização de convênios.

518. Porém, conforme preconiza o Decreto-Lei 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu art. 22, é necessário considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, que buscou assessoramento jurídico sobre a matéria, mas não obteve resposta conclusiva. Por esse motivo, considera-se inoportuno propor a sua responsabilização.

519. Considera-se, porém, pertinente propor:

a) dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

a.1) as expansões na área de abrangência do Programa Calha Norte ocorridas a partir de 2018 resultaram na necessidade de celebrar contratos para a prestação de serviços de administração, engenharia e arquitetura por terceirizados e no incremento de gastos com passagens, diárias e apoio logístico, representando um aumento de despesa que não teve a estimativa de impacto orçamentário-financeiro registrada nos processos acerca dessas expansões, em afronta ao que determina a Lei Complementar 101/200, art. 16, o Decreto 9.191/2017 (revogado), art. 32, V, e o Decreto 12.002/2024, art. 52, II; e

a.2) a emissão de parecer inconclusivo a respeito de demanda jurídica apresentada por gestores da pasta à Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa no âmbito de processo que tratou da elaboração da exposição de motivos 151/MD/2022 foi incompatível com a sua competência de prestar assessoria e consultoria jurídica, de fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida na área de atuação do Ministério e de emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos (Decreto 11.337/2023, art. 9º, I, II e IV).

520. Espera-se com essas propostas contribuir para o aprimoramento do planejamento e da transparência envolvendo a ampliação de ação governamental, bem como para a maior assertividade



da consultoria jurídica em apoio ao gestor. Ademais, essas medidas visam à não repetição da irregularidade constatada.

IX. CONCLUSÃO

521. O Programa Calha Norte, em tese, deveria aliar duas formas de atuação, uma destinada a contribuir para a manutenção da soberania e integridade territorial, a outra destinada ao apoio às ações de governo na promoção do desenvolvimento regional. Trata-se das suas vertentes militar e civil. Essa atuação coordenada justifica a gestão da política pública pelo Ministério da Defesa, ao qual se subordinam as Forças Armadas. Ao submeter a política pública a exame, todavia, constatou-se uma série de deficiências estruturantes no programa, que, entende-se, impedem o atingimento dos seus objetivos declarados.

522. A formulação de uma política pública se inicia com a identificação dos problemas públicos que se busca sanar, das suas causas e das suas consequências. No caso do Programa Calha Norte, a caracterização desses problemas foi considerada genérica e pouco realista, o que resulta num leque bastante abrangente de possíveis intervenções a serem realizadas. A equipe de auditoria conseguiu identificar estudos que identificam de forma mais clara problemas públicos enfrentados na área de abrangência do PCN, alguns elaborados há duas décadas no âmbito do próprio PCN, outros elaborados no âmbito da Sudam e do MIDR. O Programa, todavia, não baseia sua tomada de decisão em documentos assemelhados. A situação resulta em uma política pública sem foco e em dificuldade para avaliar e monitorar os seus impactos, uma vez que não se sabe exatamente o que se busca alcançar.

523. Constata-se inadequação na forma como o Programa está institucionalizado. A sua área de abrangência é definida por meio da aprovação pelo Presidente da República de exposições de motivos elaboradas pelo Ministro de Estado da Defesa. Ocorre que esse documento não se encontra entre as espécies de atos normativos previstos para a Administração Pública brasileira, tratando-se apenas do instrumento por meio do qual propostas de ato normativo são encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República. Nota-se, assim, vício de forma.

524. O funcionamento do Programa, por sua vez, é regido por Portarias Normativas subscritas pelo Ministro de Estado da Defesa. Entende-se, todavia, que a autoridade não possui competência para institucionalizar, por ato próprio, política pública com a amplitude do PCN, especialmente por se tratar de programa que realiza intervenções que tematicamente são competência de outras pastas do governo federal, a exemplo dos Ministérios da Educação, da Saúde, dos Esportes e das Cidades. Essa competência seria detida apenas pelo Chefe do Poder Executivo, logo, constata-se vício de competência.

525. Por se tratar de política pública que se propõe a intervir sobre problemas públicos nas áreas social, de transportes, econômica, de esportes, de educação, da saúde, de segurança pública e de defesa, que são competência de diversos ministérios do governo federal, seria aderente a boas práticas de gestão a articulação das intervenções realizadas com as pastas responsáveis. Verificou-se, porém, que o Ministério da Defesa não consultou essas pastas antes de propor a inclusão dessas intervenções na política pública sob sua gestão. Notou-se, na mesma toada, que uma “articulação externa” do programa com outras políticas públicas do governo federal é algo praticamente inexistente, o que limita a capacidade da Administração de realizar intervenções intersetoriais eficazes e bem coordenadas.

526. No que se refere à “articulação interna” do PCN, ou seja, aquela relativa à interação entre os órgãos responsáveis pelas suas vertentes civil e militar – respectivamente, o Departamento do Programa Calha Norte e as Forças Armadas –, verificou-se que esta também é praticamente inexistente, não havendo nem sequer troca de informações entre os atores para auxiliar nos diagnósticos de problemas públicos a tratar ou para coordenar as intervenções realizadas. A atuação do DPCN na vertente militar do programa é restrita à descentralização orçamentária em benefício das Forças. A interação das Forças com vertente civil do programa, por sua vez, se resume ao fornecimento de apoio logístico, cuja requisição não é uma exclusividade do Ministério da Defesa.

527. Verificou-se que o DPCN não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos impactos dessa política. Isso decorre da forma imprecisa como foram diagnosticados os problemas públicos a serem tratados e impacta a retroalimentação do processo de planejamento do PCN e a transparência do atingimento dos objetivos dessa política pública.

528. Além disso, o DPCN não possui processo de gestão de riscos e controles relacionados às atividades do Programa Calha Norte suficientemente documentado e detalhado, de modo que os riscos e controles internos do programa não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos. Constatou-se que isso resultou na materialização e na persistência de eventos adversos que poderiam ter sido mitigados ou evitados.

529. Apesar de não constarem expressamente nas questões de auditoria elaboradas pela equipe, constataram-se inconformidades com as normas vigentes. A primeira se refere à celebração de convênios com valores e/ou objetos excepcionais sem registrar as avaliações dessas excepcionalidades, conforme prescreve a Portaria Normativa que rege o PCN. A segunda se refere à expansão da área de abrangência do Programa sem que tenham sido adequadamente registrados as estimativas dos impactos orçamentário-financeiros dos aumentos de despesa decorrentes da medida, em afronta à LRF.

530. Em conclusão, a auditoria do Programa Calha Norte revelou uma série de desafios significativos que abrangem desde a definição e diagnóstico dos problemas que o programa visa endereçar, até a sua institucionalização, articulação com outras políticas, avaliação e monitoramento de suas ações. A falta de clareza, coordenação e transparência identificada sugere a necessidade de uma revisão abrangente e de reformulações estratégicas para garantir que o Programa possa efetivamente contribuir para os objetivos de defesa nacional, assistência às populações e desenvolvimento das regiões abrangidas. A interligação desses aspectos é crucial para o sucesso do programa, exigindo uma abordagem mais integrada e baseada em evidências para superar os desafios identificados e maximizar seu impacto positivo.

531. Foram propostas diversas medidas visando à correção dos problemas estruturais do PCN observados nesta auditoria. Espera-se que elas promovam aprimoramentos na governança dessa política pública, bem como na formulação, na implementação e no monitoramento e avaliação desse programa. Também foram endereçadas medidas para evitar a repetição de não conformidades identificadas. Esses benefícios não apenas contribuiriam para o sucesso do próprio PCN, mas também poderiam influenciar positivamente a gestão de outras políticas públicas no Brasil.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

532. Ao final da fase de relatório dessa auditoria, foi publicada a Portaria MGI/MD/MIDR 4.144/2024, que institui Grupo de Trabalho Interministerial para tratar das providências necessárias para a transferência do Departamento do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa para o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, a partir de 1/1/2025 (peça 152). Conforme mais bem detalhado no Apêndice A deste relatório, a Ação 1211, que financia a vertente civil do PCN foi transferida para o MIDR, que se manifestou no sentido de estar estudando formas de absorvê-la – seja por meio de políticas existentes ou da criação de uma nova política. Nesse contexto, as propostas de encaminhamento originalmente propostas sofreram alterações relatadas no referido apêndice.

533. Em conclusão, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

a) **determinar** ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, a partir do exercício financeiro subsequente à prolação do acordão desta fiscalização, abstenha-se de celebrar convênios que resultem na execução de emendas parlamentares para o financiamento de objetos incompatíveis com os programas e políticas públicas sob a gestão do Ministério, nos termos dos art. 165, § 11, inciso II, e art. 166, § 13, da Constituição Federal c/c o art. 72, § 1º, caput e inciso V, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

b) **dar ciência** à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

b.1) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio da aprovação de exposições de motivos pelo Chefe do Poder Executivo, documento que não pode ser classificado como ato normativo, afrontou boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* – BRASIL, 2018), bem como os arts. 9º, caput, I e II, e §1º, I e IV, 51 do Decreto 12.002/2024;

b.2) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio de Portarias emitidas pelo Ministro de Estado da Defesa, sem que lhe tenha sido explicitamente delegada essa competência pelo seu detentor, afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise *ex post* - BRASIL, 2018), bem como a Constituição Federal, art. 84, caput, VI, e parágrafo único, alínea a, c/c a Lei 9.784/1999, art. 13, I, e art. 14; a Lei 14.600/2023, art. 24;

b.3) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio de portarias emitidas pelo Ministro de Estado da Defesa e tratando de intervenções públicas que extrapolam as suas competências temáticas afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise *ex post* – BRASIL, 2018), bem como a Lei 14.600/2023, Capítulo III – Dos Ministérios e art. 24; o Decreto 12.002/2024, art. 47, II e III, e art. 54;

b.4) a emissão de pareceres jurídicos que concluirão favoravelmente à continuidade da tramitação de propostas de atos normativos mesmo após a expressa constatação de que continham vícios de forma (uso indevido de exposição de motivos como ato normativo), a exemplo do Parecer 740/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU e da Nota SAJ 82/2019/SASOC/SAJ/CC/PR, configurou omissão no dever dessas unidades de emitir parecer jurídico conclusivo a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa pela proposta de ato normativo que lhe foi submetida (Decreto 12.002/2024, art. 57, III, e Decreto 9191/2017, art. 25, IV; Decreto 7.974/2013, art. 5º, IV; Decreto 11.337/2023, art. 9º, IV);

c) **dar ciência** ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

c.1) a não realização de diagnóstico detalhado, objetivo e realista dos problemas públicos que o PCN busca tratar afrontou as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – BRASIL, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – BRASIL, 2018), bem como o Decreto 12.002/2024 (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI) e o Decreto 9203/2017, art. 4º, VII e VIII;

c.2) o não estabelecimento, para o Programa Calha Norte, de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo contrariou as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas – Referencial de controle de políticas públicas, publicado pelo TCU; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, bem como o entendimento contido no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário;

c.3) o não estabelecimento de critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a serem incluídos na área de abrangência do Programa Calha Norte afrontou as diretrizes do Programa e as boas práticas registradas no Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020) e no Guia Prático de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018);

c.4) o não estabelecimento de processos de trabalho detalhados de monitoramento e de avaliação do Programa Calha Norte, baseados em indicadores de resultados e impactos desse programa, afrontou as diretrizes vigentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas (ex.: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post);

c.5) as deficiências identificadas no gerenciamento de riscos e controles internos do Programa Calha Norte – concretizadas na identificação inadequada de riscos, na falta de critérios claros para a priorização de riscos, nas avaliações incoerentes com as respostas propostas e com os níveis de tolerância ao risco e nos desenho de controles frágeis e ineficazes – contrariou os princípios de boa governança estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 e outros referenciais de gestão de riscos do TCU;

c.6) a implementação do Programa Calha Norte desprovida de articulação intersetorial com outros órgãos do governo federal afrontou boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post - BRASIL, 2018), bem como o Decreto 7974/2013, Anexo I, art. 26 (revogado), o Decreto 11.337/2023, Anexo I, art. 36, III; o Decreto 12.002/2024, arts. 47, II, 54, 58, VI, alínea b; e o Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X;

c.7) a ausência de articulação identificada na implementação das vertentes civil e militar do Programa Calha Norte afrontou boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post - BRASIL, 2018), bem como o Decreto 11.337/2023, art. 36, III, e o Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X;

c.8) a celebração de convênios com valores acima do limite previsto no art. 7º, § 3º, da PN 115/GM-MD/2019 ou com objetos não listados nos arts. 14 e 15 do referido normativo sem avaliar formalmente a excepcionalidade da celebração e a capacidade técnica e operacional do DPCN e sem motivar devidamente a decisão pela celebração afrontou os arts. 7º, § 4º, e 16 da PN 115/GM-MD/2019 e o princípio da motivação (art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII, da Lei 9.784/1999);

c.9) a adoção da interpretação de que cabe exclusivamente ao parlamentar a indicação do objeto e do beneficiado no PCN (peça 146) como forma de se furtar da análise crítica de

compatibilidade desses dois elementos com a política pública ou do papel dessa pasta como direcionador do programa não encontra respaldo na legislação, haja vista que cabe ao DPCN, nos termos da Constituição Federal, art. 165, § 11, inciso II, art. 166, § 13, c/c Lei 14.791/2023 (LDO), art. 74, §§ 1º e 2º, V, rejeitar propostas apresentadas de destinação de recursos oriundos de emendas parlamentares ao programa que sejam incompatíveis com critérios de ordem técnica estabelecidos para a política pública;

c.10) as expansões na área de abrangência do Programa Calha Norte ocorridas a partir de 2018 resultaram na necessidade de celebrar contratos para a prestação de serviços de administração, engenharia e arquitetura por terceirizados e no incremento de gastos com passagens, diárias e apoio logístico, representando um aumento de despesa que não teve a estimativa de impacto orçamentário-financeiro registrada nos processos acerca dessas expansões, em afronta ao que determina a Lei Complementar 101/2000, art. 16, o Decreto 9.191/2017 (revogado), art. 32, V, e o Decreto 12.002/2024, art. 52, II; e

c.11) a emissão de parecer inconclusivo a respeito de demanda jurídica apresentada por gestores da pasta à Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa no âmbito de processo que tratou da elaboração da exposição de motivos 151/MD/2022 foi incompatível com a sua competência de prestar assessoria e consultoria jurídica, de fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida na área de atuação do Ministério e de emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos (Decreto 11.337/2023, art. 9º, I, II e IV);

d) **dar ciência** à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a aprovação das propostas normativas referentes ao PCN, tratando de matéria relacionada com as competências de outros ministérios, mas não elaborada e referendada conjuntamente, por meio de exposição de motivos interministerial, afrontou o Decreto 12.002/2024, arts. 47, II, 54, 58, VI, alínea “b”;

e) **encaminhar** o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como o Voto e o Relatório que o fundamentam, ao Ministério da Defesa, à Casa Civil da Presidência da República, à Corregedoria-Geral da Advocacia da União e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional;

f) **encaminhar** ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia do inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, em resposta ao Requerimento 354/2023-CFFC, encaminhado por meio do Ofício nº 243/2023/CFFC-P, de 18/10/2023;

g) **juntar cópia** do presente relatório, do voto e da decisão que vier a ser proferida aos autos da Solicitação do Congresso Nacional (SCN) objeto do TC 037.052/2023-3; e

h) **apensar** o presente processo ao TC 037.052/2023-3.

Didef/AudDefesa, 20 de agosto de 2025.

(Assinado eletronicamente)

Gabriel Sena Galvão

AUFC – Mat. 12.039-1

(Assinado eletronicamente)

Ivan Botovchenco Sobestiansky

AUFC – Mat. 10.679-8

APÊNDICE A – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES.

1. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs) – aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011 – e nos parágrafos 520 a 528 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional – aprovado pela Portaria TCU 144/2000 e revisado pela Portaria Segecex 18/2020 –, encaminharam-se versões preliminares dos achados descritos no relatório desta Auditoria Integrada às diferentes unidades jurisdicionadas a que se destinavam as propostas de encaminhamento elaboradas.
2. Este apêndice dedica-se à análise dos comentários dos gestores do Ministério da Defesa e da Casa Civil da Presidência da República relativos às propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria.

Ministério da Defesa

3. Em 18/9/2024, foi enviado à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa o Ofício 42755/2024-TCU/Seproc (peça 156), que encaminhou o relatório preliminar para comentários do gestor, tendo sido dada ciência em 19/9/2024 (peça 158). Em resposta, a pasta ministerial comunicou ao TCU a opção pela não apresentação dos referidos comentários pelo seguinte (peça 160):

os encaminhamentos propostos demandarão ações estruturantes de nível estratégico e de médio prazo de implementação que, conforme já apontado no item 527 do referido documento, restarão a cargo de outra Pasta, em face das tratativas em curso para a transferência do Departamento do Programa Calha Norte para o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, a partir de 1/1/2025.

4. Tendo o comentário do gestor caráter facultativo, a não apresentação dele não obstaculiza o andamento do processo nem enseja a aplicação de sanção. Nesse contexto, inicialmente, a equipe de auditoria manteria os encaminhamentos já propostos e adicionaria proposta para que fosse encaminhado o relatório final ao MIDR a fim de que o órgão tivesse conhecimento dos achados e das medidas saneadoras propostas.

5. Embora o MD tenha informado sobre a transferência do DPCN para o MIDR quando da fase de comentários dos gestores, essa transição estava em fase preparatória, haja vista a instituição de Grupo de Trabalho Interministerial pela Portaria MGI/MD/MIDR 4.144/2024, de 30/8/2024, para formulação de propostas para essa transferência. Na prática, não havia ocorrido transferência da titularidade do PCN para o MIDR, razão pela qual não se justificaria colocá-lo como destinatário das propostas de encaminhamento referentes à reformulação dessa política pública.

6. Não obstante, em despacho de 21/2/2025, o Relator decidiu oportunizar ao MIDR que se manifestasse nos autos sobre o relatório de auditoria, o que, em conjunto com diligências propostas pela unidade técnica ao MD e ao MIDR em 5/5/2025, proporcionou o conhecimento de fatos novos relevantes os quais ensejam modificações nos encaminhamentos propostos inicialmente.

7. Com efeito, o MD comunicou que o Ministro de Estado da Defesa e o Ministro de Estado da Integração e do Desenvolvimento Regional acordaram, em 22/10/2024, que o MD será responsável pelos convênios do PCN celebrados até 31/12/2024, enquanto o MIDR ficará

responsável por aqueles celebrados a partir de 1/1/2025 (peça 194). Segundo esse arranjo, não seria mais necessária a transferência do DPCN para o MIDR, porquanto esta pasta ministerial proporia a criação do Departamento de Gestão de Instrumento de Repasse e Parcerias na estrutura da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial – conforme consta em ofício do Ministro de Estado da Integração e do Desenvolvimento Regional à Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (peça 195). Logo, o GTI foi encerrado por perda de objeto.

8. Sobre a manutenção da estrutura do DPCN no MD, a pasta informou que esse departamento continuará com as obrigações oriundas da vertente militar do PCN e com o acompanhamento de um estoque de cerca de 1400 convênios relativos aos instrumentos celebrados até 31/12/2024. À medida que houver a redução desse estoque, a força de trabalho do DPCN também será gradualmente redimensionada (peça 194, p. 3).

9. O MD também informou que a Portaria GM-MD 115/2019, que regulamentava o PCN, foi revogada pela Portaria GM-MD 2.163, de 19/5/2025, publicada no DOU 94, seção 1, p. 51, de 21/5/2025 (peça 194, p. 2). Essa nova portaria dispõe apenas sobre: a execução orçamentária e financeira das ações voltadas à adequação e à manutenção de organizações militares na Região do Calha Norte com recursos da ação orçamentária 20X6, que financia a vertente militar; e o acompanhamento e a vistoria do estoque de convênios relacionados à Ação 1211 firmados até 31/12/2024 ([link](#) e peça 196). Ou seja, diferentemente da portaria revogada, ela não dispõe mais sobre a celebração de convênios no âmbito da vertente civil do PCN – Ação 1211.

10. Na mesma linha, em consulta ao Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), diferentemente do ocorrido nos anos anteriores, a ação orçamentária 1211 (“Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte”) – ligada à vertente civil do PCN – foi alocada ao Programa Orçamentário 2317 (“Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial”) do MIDR, deixando de constituir ação inserida em Programa Orçamentário sob responsabilidade do MD.

11. Além disso, confirmado as informações contidas no ofício do Ministro de Estado da Integração e do Desenvolvimento Regional à Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (peça 195), foi publicado o Decreto 12.504/2025, que aprova a estrutura regimental do MIDR. No art. 2º, inciso II, alínea c, ele prevê o Departamento de Gestão de Instrumento de Repasse e Parcerias na estrutura da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial. Conforme o art. 31:

Art. 31. Ao Departamento de Gestão de Instrumentos de Repasse e Parcerias compete:

I - assessorar a Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial nos assuntos referentes à gestão dos instrumentos de repasse e parcerias;

II - analisar propostas e projetos, supervisionar obras e aquisições, monitorar e gerir transferências de recursos e prestações de contas dos instrumentos formalizados no âmbito da Secretaria;

III - gerir as atividades relacionadas a instrumentos de repasse realizados por meio de contratos de prestação de serviços formalizados no âmbito da Secretaria;

IV - aprimorar normativos e manuais, automatizar processos e prospectar novas tecnologias afetas aos objetos dos instrumentos de repasse, com vistas à racionalização, efetividade e inovação; e

V - desenvolver mecanismos de acompanhamento dos instrumentos de repasse celebrados no âmbito da Secretaria, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução dos objetos. (grifos nossos)

12. Dessa forma, o conjunto de evidências apresentado demonstra ter ocorrido a transferência do PCN para o MIDR, que passa a ser responsável pelas reformulações do programa indicadas no presente relatório, caso entenda pela continuidade do PCN. Nesse contexto, é necessário alterar a proposta de encaminhamento para que o MD deixe de ser o destinatário da determinação referente à reformulação do PCN. A redação final da proposta será tratada na seção de comentários do MIDR, haja vista esse órgão ter feito considerações relevantes.

13. Quanto às ciências direcionadas ao MD, a equipe entende pela manutenção, ainda que o órgão não seja mais responsável pela política pública auditada. De acordo com o art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, a ciência é “deliberação de natureza declaratória que científica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas”, com vistas a induzir a prevenção de futuras situações análogas. Logo, entende-se ser aplicável esse tipo de proposta ao MD.

Casa Civil da Presidência da República

14. Em 18/9/2024, foi enviado à Casa Civil da Presidência da República o Ofício 42756/2024-TCU/Seproc (peça 157), que encaminhou o relatório preliminar para comentários do gestor no prazo de 15 dias a contar do recebimento, tendo sido dada ciência em 20/9/2024 (peça 158). Exaurido esse prazo, não houve manifestação do referido órgão.

15. Tendo o comentário do gestor caráter facultativo, a não apresentação dele não obstaculiza o andamento do processo nem enseja a aplicação de sanção. Nesse contexto, a equipe de auditoria manterá os encaminhamentos propostos.

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

16. O MIDR não figurou como unidade auditada nesta fiscalização. Entretanto, em razão do anúncio de transferência do DPCN para essa pasta ministerial e da publicação da Portaria MGI/MD/MIDR 4.144/2024, de 30/8/2024, o MIDR seria o futuro responsável pelo cumprimento das diversas medidas estruturantes propostas pela equipe de auditoria. Então, o Relator emitiu despacho oportunizando ao MIDR que se manifestasse nos autos sobre o relatório de auditoria (peça 164).

17. Sobre a Portaria MGI/MD/MIDR 4.144/2024, de 30/8/2024, e a transferência do PCN para o MIDR, este ministério trouxe informações acerca: do acordo entre o MD e o MIDR a respeito da divisão da responsabilidade sobre os convênios da vertente civil do PCN; e da criação de uma unidade, na estrutura do MIDR, para lidar com esses convênios (peça 169, p. 2-3). Conforme já tratado nos parágrafos 7 a 12 deste apêndice, esse acordo foi cumprido, de modo que foi instituído, no MIDR, o Departamento de Gestão de Instrumento de Repasse e Parcerias, responsável por lidar com os convênios celebrados a partir de 1/1/2025 no âmbito da vertente civil do PCN.

18. Em sua manifestação (peça 169), o MIDR também admite que parte dos objetos financeiráveis atualmente pela vertente civil do PCN extrapola as competências finalísticas do MIDR, mas considera estratégica a recepção integral do programa por pelo menos mais um ano a fim de assegurar a continuidade das ações em curso e dos investimentos públicos previstos na LOA 2025 – os quais somam R\$ 312.899.493,00 previstos no orçamento deste ano –, bem como evitar prejuízos para os beneficiários da política.

19. Ante à complexidade temática e territorial ligada ao PCN, o órgão defende que o processo de transição do programa do MD para o MIDR não envolve mera realocação orçamentária, mas incorporação de um conjunto de iniciativas estruturantes voltadas à remodelação do PCN. Nesse contexto, o órgão avalia ser essencial o estabelecimento de um período de transição de pelo menos dois anos para realizar a revisão citada, com base em critérios técnicos, evidências territoriais e alinhamento às políticas públicas sob responsabilidade do MIDR (peça 169, item 5.1).

20. Na mesma linha, em uma segunda manifestação – em resposta a uma diligência proposta pela unidade técnica que buscava saber se o MIDR pretende criar uma política pública específica ou aproveitar alguma outra existente no ministério a fim de executar os recursos da Ação 1211 da LOA 2025 –, a Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR), responsável pelo assunto no MIDR, informou o seguinte (peça 185):

No tocante à vinculação da Ação 1211 da LOA 2025 a uma política pública específica, este Ministério informa que os objetos financiados no âmbito do Programa Calha Norte guardam aderência com diversas iniciativas em curso na SDR/MIDR, como o Programa Cidade Intermediadoras, o Programa Fronteira Integrada e o Programa Amazônia Azul (em fase de elaboração). A partir dessa convergência, a SDR/MIDR avaliou a possibilidade de aproveitamento dessas políticas, mas aprofundará essa análise para verificar o grau de alinhamento programático e normativo entre essas agendas e a execução da Ação 1211, com vistas à consolidação e estabelecimento de diretrizes futuras. Nesse contexto, caso o estudo técnico aponte ausência de aderência suficiente, este Ministério poderá estruturar uma nova política pública específica para dar suporte estratégico à continuidade e à consolidação do Programa Calha Norte - PCN sob a sua gestão, **oportunidade essa em que esperamos poder contar, inclusive, com essa egrégia Corte de Contas, no exercício de suas funções Consultiva e Orientadora, bem como com um período mínimo de 2 (dois) para transição do PCN do seu modelo de execução atual para um novo modelo aderente às políticas públicas sob a gestão do MIDR**, conforme ora explicitado na **Nota Informativa n. 01-GAB/SDR, de 24 de março de 2025** (5709678). (grifos originais)

21. Em 29/5/2025, por solicitação do MIDR, ocorreu uma reunião entre a equipe de auditoria e servidores desse ministério, entre eles o Secretário-Executivo da pasta, o Secretário Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial e a Assessoria Especial de Controle Interno do órgão, para tratar dessas manifestações e da execução da política sob a gestão do MIDR. Nela, foi reforçada a necessidade de um prazo mais alongado para o correto planejamento e implementação dessa política, bem como para avaliar se é o caso de inseri-la em programas já existentes no ministério ou estruturar uma nova política pública. Ademais, reconheceu-se novamente que o MIDR não possui competência integral sobre a vasta lista de objetos contemplados pelo PCN gerido pelo MD, mas ponderou-se sobre a dificuldade em não executar emendas já programadas na LOA 2025 – as quais foram planejadas sob as regras então vigentes no MD e resultam em investimentos esperados por diversas partes interessadas (os parlamentares e os prefeitos e a população dos municípios beneficiados, por exemplo).

22. Ante as manifestações do MIDR, a equipe de auditoria entende haver dois eixos temáticos para a análise: a reformulação do programa e a correção das falhas observadas; e os limites para a execução das emendas durante esse período – isto é, o que pode ser objeto de convênio no âmbito do PCN, agora sob a gestão do MIDR.

23. Quanto ao primeiro assunto, a proposta de encaminhamento que trata do tópico em questão foi originalmente redigida da seguinte forma:

- a) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de um ano:

- a.1) realize diagnóstico detalhado, objetivo e realista dos problemas públicos que o PCN busca tratar, seguindo as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – BRASIL, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – BRASIL, 2018), bem como o Decreto 12.002/2024 (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI) e o Decreto 9203/2017, art. 4º, VII e VIII;
- a.2) apresente à Casa Civil da Presidência da República proposta de ato normativo institucionalizando o Programa Calha Norte, em consonância com boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – BRASIL, 2018) e com o Decreto 12.002/2024;
- a.3) estabeleça, para o Programa Calha Norte, objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo, conforme preconiza as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas – Referencial de controle de políticas públicas, publicado pelo TCU; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, bem como o entendimento contido no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário.
- a.4) estabeleça critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a serem incluídos na área de abrangência do Programa Calha Norte, em conformidade com as diretrizes do programa e com as boas práticas registradas no Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020) e no Guia Prático de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018);
- a.5) estabeleça processos de trabalho detalhados de monitoramento e de avaliação do Programa Calha Norte, baseados em indicadores de resultados e impactos desse programa, e que sejam compatíveis com as boas práticas vigentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas (ex.: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post);
- a.6) implemente um sistema de gestão de riscos e controles compatíveis com o Decreto 9.203/2017 e com as boas práticas de gestão de riscos em políticas públicas, em especial no que tange ao monitoramento e à avaliação desses riscos e controles;

24. Com a mudança de titularidade da Ação 1211 para o MIDR e o esclarecimento do órgão no sentido de estar avaliando a absorção dessa ação por outras políticas públicas já existentes sob sua gestão ou a formulação de uma política nova, a equipe de auditoria entende ser preciso reconsiderar a necessidade da determinação supracitada. Com efeito, conforme o art. 4º da Resolução TCU 315/2020, as determinações devem ser formuladas para: interromper irregularidades em curso ou remover seus efeitos; ou inibir ocorrência de irregularidade iminente. Com a reavaliação do PCN, nos moldes em que foi auditado, comunicada pelo MIDR, entende-se não estarem presentes os pressupostos de continuidade ou de iminência da irregularidade aptos à expedição dessa determinação.

25. Por outro lado, a Resolução TCU 315/2020 dispõe de outro tipo de deliberação mais adequado à situação: a ciência. De acordo com art. 9º desse normativo, elas se destinam a reorientar a atuação administrativa e evitar a repetição da irregularidade ou materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estado inicial dos atos. Considerando a reavaliação que o MIDR já está fazendo acerca do PCN, a atuação do Tribunal seria mais no sentido de evitar futuras ocorrências das irregularidades do que interromper uma irregularidade atual. Por conseguinte, a equipe de auditoria optou por transformar a determinação retomencionada em ciência, com a seguinte redação:

a) **dar ciência** ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

a.1) a não realização de diagnóstico detalhado, objetivo e realista dos problemas públicos que o PCN busca tratar afrontou as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – BRASIL, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – BRASIL, 2018), bem como o Decreto 12.002/2024 (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI) e o Decreto 9203/2017, art. 4º, VII e VIII;

a.2) o não estabelecimento, para o Programa Calha Norte, de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo contrariou as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas – Referencial de controle de políticas públicas, publicado pelo TCU; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, bem como o entendimento contido no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário;

a.3) o não estabelecimento de critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a serem incluídos na área de abrangência do Programa Calha Norte afrontou as diretrizes do Programa e as boas práticas registradas no Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020) e no Guia Prático de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018);

a.4) o não estabelecimento de processos de trabalho detalhados de monitoramento e de avaliação do Programa Calha Norte, baseados em indicadores de resultados e impactos desse programa, afrontou as diretrizes vigentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas (ex.: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post);

a.5) as deficiências identificadas no gerenciamento de riscos e controles internos do Programa Calha Norte – concretizadas na identificação inadequada de riscos, na falta de critérios claros para a priorização de riscos, nas avaliações incoerentes com as respostas propostas e com os níveis de tolerância ao risco e nos desenho de controles frágeis e ineficazes – contrariou os princípios de boa governança estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 e outros referenciais de gestão de riscos do TCU;

26. Na mesma linha, devido à alteração de titularidade em comento e ao fato de auditoria não apurado os processos de monitoramento adotados pelo MIDR em suas políticas públicas, a seguinte recomendação ao MD deixará de ser proposta:

c) **recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, que o Ministério da Defesa, ao estabelecer os processos de monitoramento e de avaliação do DPCN, avalie a conveniência e a oportunidade de aproveitar o conhecimento e a experiência de outros órgãos e entidades da Administração Pública detentores de competência para atuar nas áreas de governo abrangidas pelo PCN; (grifo original)

27. Quanto ao segundo assunto – a execução das emendas durante esse período de reajuste do programa –, o MIDR não deve executar emendas incompatíveis com as políticas públicas e programas sob sua responsabilidade, conforme o art. 72, § 1º, caput e inciso V, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025) e disposições similares encontradas em LDOs anteriores. Nesse sentido, em tese, caberia ao órgão se abster da execução de emendas financiadoras de convênios cujos objetos extrapolam as competências e os programas do MIDR – como o órgão já apontou em suas manifestações.

28. Não obstante, como bem expôs o MIDR, há de se considerar que a LOA 2025 já se encontra em execução e partes interessadas já esperam investimentos planejados sob a égide do

PCN sob a gestão do MD. Assim, a fixação de um período mínimo de transição revela-se medida prudente e compatível com a boa prática de gestão pública, evitando rupturas abruptas que possam comprometer tanto a execução das emendas parlamentares já autorizadas quanto a coerência futura da política. Por outro lado, não é adequado aguardar a completa reavaliação da política pública para cessar o financiamento de investimentos reconhecidamente fora do escopo de competência do MIDR.

29. Nesse contexto, a fim de interromper a execução de emendas financiadoras de convênios cujos objetos são incompatíveis com programas e as competências do MIDR, a equipe de auditoria propõe determinar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, a partir do exercício financeiro subsequente à prolação do acórdão desta fiscalização, abstenha-se de celebrar convênios que resultem na execução de emendas parlamentares para o financiamento de objetos incompatíveis com os programas e políticas públicas sob a gestão do Ministério, nos termos dos art. 165, § 11, inciso II, e art. 166, § 13, da Constituição Federal c/c o art. 72, § 1º, caput e inciso V, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025).

30. Vale ressaltar que **as ciências deste relatório, embora direcionadas ao MD em virtude de ele ter dado causa às irregularidades constatadas, devem ser aproveitadas pelo MIDR no sentido de promover aprimoramentos na política e evitar falhas cometidas por outros responsáveis**. Da mesma forma, elas também podem ser aproveitadas pelo MD a fim de evitar o cometimento dessas falhas em políticas públicas futuras.

APÊNDICE B – DETALHAMENTO DA METODOLOGIA

1. Trata-se de auditoria operacional sobre o Programa Calha Norte, do Ministério da Defesa, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionadas, decorrente do Acórdão nº 899/2024 - Plenário (TC 037.052/2023-3). O trabalho tem objetivo de avaliar a economicidade, a eficiência e a efetividade da execução do Programa Calha Norte, em atendimento à Solicitação do Congresso Nacional autuada sob o TC 037.052/2023-3 e ao item 9.1 do Acórdão 1.850/2023-TCU-Plenário.
2. Uma vez autorizada a realização da auditoria, foram realizadas pesquisas na rede mundial de computadores, especialmente em sítios do governo federal, a exemplo do Transferegov.br, para obter informações relativas ao funcionamento do Programa Calha Norte. Também foram requisitadas informações ao Departamento do Programa Calha Norte, o que incluiu cópias de bancos de dados detidos pelo órgão relativos às intervenções empreendidas nas vertentes civil e militar do Programa.
3. Por meio de consultas a esse material, a equipe de auditoria construiu os termos da auditoria, momento que foi obtido alinhamento quanto ao objeto que seria auditado, aos objetivos da auditoria, aos principais *stakeholders*, ao escopo do trabalho e aos riscos que poderiam comprometer o trabalho.
4. Conforme preconizado no item 9.1 do Acórdão 1850/2023-TCU-Plenário, Ministro Jorge de Oliveira, a fase de planejamento desta auditoria foi influenciada pelo teor do “Referencial de controle de políticas públicas”, publicado pelo TCU em 2020. O documento recomenda a sua utilização seja antecedida pela identificação do estágio de desenvolvimento da política pública a ser avaliada e apresenta critérios e boas práticas direcionadas a cada um dos estágios do ciclo de política públicas formulação, implementação e avaliação, caracterizando blocos de controle.
5. No caso do Programa Calha Norte, verificou-se que, apesar de tratar de política pública que se encontra em execução desde 1985, seria inadequado aplicar-lhe isoladamente o bloco de controle referente ao estágio de implementação de políticas públicas. Isso porque, durante a execução dos procedimentos de entendimento do objeto, se constatou que muitos dos riscos de desconformidade identificados se referiam ao bloco de controle direcionado à fase de formulação da política pública. Assim, o planejamento da fiscalização foi balizado pelas questões 1.1, 1.2, 3.4, 5, 6.2, 7.5 e 7.7 do mencionado Referencial. Adicionalmente, vale registrar que o Programa Calha Norte possui características que o classificam como uma política pública intersetorial, tópico tratado separadamente das demais questões e de forma menos aprofundada no documento elaborado pelo TCU.
6. Neste contexto, a equipe de auditoria fez um mapeamento de riscos considerados relevantes e formulou as seguintes questões de auditoria:
 - a) Questão 1 – Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?
 - b) Questão 2 – A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução por outros órgãos/ministérios para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?
 - c) Questão 3 – A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?
 - d) Questão 4 – Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
 - e) Questão 5 – O desempenho da política pública é acompanhado?

f) Questão 6 – Os riscos e controles internos da política pública são gerenciados?

7. A próxima etapa no desenvolvimento deste trabalho se materializou na elaboração da matriz de planejamento. Para cada questão de auditoria e riscos correspondentes, foram listados potenciais achados, dedicando-se a equipe a definir as possíveis evidências que poderiam ser obtidas para caracterizá-los, os procedimentos que deveriam ser realizados, os critérios com os quais as situações encontradas seriam comparadas, as informações necessárias, bem como as fontes dessas informações.

8. A coleta de informações e evidências ocorreu por intermédio de consultas a sítios governamentais na internet e da emissão de ofícios de requisição solicitando cópias de processos administrativos, documentos e esclarecimentos, principalmente ao Ministério da Defesa e a unidades pertencentes à sua estrutura regimental. Ofícios de requisição também foram enviados à Casa Civil da Presidência da República e a outros ministérios a fim de obter mais detalhes sobre alguns achados ou realizar a circularização de informações.

9. Em que pese este trabalho ter contado com diversos procedimentos de análise documental, foram realizadas também análises de dados. A equipe analisou e cruzou dados do Transferegov.br, bem como dados socioeconômicos e geográficos do IBGE, do Ipea e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

10. No que se refere à execução dos procedimentos de auditoria, considera-se oportuno fazer os registros que seguem.

11. Em relação à Questão 1, conforme denota o corpo deste relatório, vale notar que não há um documento em que se encontre registro consolidado dos problemas públicos que o Programa Calha Norte pretende tratar. A equipe de auditoria, todavia, com o intuito de encontrar a verdade material dos fatos sob análise, verificou a necessidade de esmiuçar processos administrativos e documentos que compõem a memória institucional do Programa, na busca por evidências da existência do diagnóstico preconizado pelas boas práticas de gestão.

12. Quanto à Questão 2, verificou-se a necessidade de consultar outros ministérios a respeito da sua articulação com o Ministério da Defesa no que se refere ao Programa Calha Norte, tanto para circularizar informações recebidas, quanto para obter novos subsídios e *insights* elaborados pelas pastas especializadas. Considerou-se, todavia, inoportuno mobilizar os ministérios responsáveis por todos os temas abrangidos pelas intervenções previstas nas normas que regem o Programa Calha Norte, medida que geraria ônus administrativo desnecessário para a conclusão deste trabalho. Assim, foi priorizada a requisição de informações aos Ministérios: da Saúde e da Educação, diante da relevância dos temas de sua competência para a sociedade; das Cidades, por seu envolvimento com políticas públicas de infraestrutura urbana, que consomem parcela significativa dos recursos direcionados ao Programa Calha Norte; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para contemplar as previsões do PCN referentes à compra de equipamentos e insumos; e da Integração e do Desenvolvimento Regional, pelo seu envolvimento com políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, perfil semelhante ao da vertente civil do Programa Calha Norte.

13. No que se refere à Questão 4, foi necessário lidar com a apresentação pelos gestores de argumentos no sentido de que haveria articulação entre as vertentes civil e militar do Programa Calha Norte, todavia não consubstanciada em arcabouço documental. A equipe de auditoria, com amparo nas Normas de Auditoria do TCU, informou tempestivamente aos responsáveis pela política pública que lhe caberia emitir opiniões somente sobre documentos ou situações examinadas apoiando-se em fatos e evidências.



14. Por fim, cabe destacar que as análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal de Contas da União.

APÊNDICE C – TABELAS EXTRAS E ESTATÍSTICAS

Tabela 11 – Municípios da faixa de fronteira sem registro de celebração de convênio no âmbito do PCN no período de 2019 a 2024 (fonte: autores).

| Código IBGE do Município | Nome do Município | UF |
|---------------------------------|--------------------------|-----------|
| 1503002 | Faro | PA |
| 1505304 | Oriximiná | PA |
| 5000609 | Amambai | MS |
| 5000708 | Anastácio | MS |
| 5002100 | Bela Vista | MS |
| 5002159 | Bodoquena | MS |
| 5003157 | Coronel Sapucaia | MS |
| 5003207 | Corumbá | MS |
| 5003488 | Dois Irmãos do Buriti | MS |
| 5003504 | Douradina | MS |
| 5003702 | Dourados | MS |
| 5003751 | Eldorado | MS |
| 5003801 | Fátima do Sul | MS |
| 5004007 | Glória de Dourados | MS |
| 5004106 | Guia Lopes da Laguna | MS |
| 5004809 | Japorã | MS |
| 5005152 | Juti | MS |
| 5005251 | Laguna Carapã | MS |
| 5005806 | Nioaque | MS |
| 5006259 | Novo Horizonte do Sul | MS |
| 5006903 | Porto Murtinho | MS |
| 5007703 | Sete Quedas | MS |
| 5007901 | Sidrolândia | MS |
| 5007950 | Tacuru | MS |
| 5007976 | Taquarussu | MS |
| 5008404 | Vicentina | MS |
| 5101605 | Barão de Melgaço | MT |

| | | |
|---------|-----------------------|----|
| 5102686 | Campos de Júlio | MT |
| 5103304 | Comodoro | MT |
| 5103809 | Figueirópolis D'Oeste | MT |
| 5103957 | Glória D'Oeste | MT |
| 5104500 | Indiavaí | MT |
| 5105622 | Mirassol d'Oeste | MT |
| 5106851 | Porto Estrela | MT |
| 5107156 | Reserva do Cabaçal | MT |
| 5107206 | Rio Branco | MT |
| 5107750 | Salto do Céu | MT |

APÊNDICE D – REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União.** Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos / Tribunal de Contas da União.** – Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União.** – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*,** volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. v.1.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*,** volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Portal da Legislação: Leis Complementares: Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000. Publicada no DOU de 5.5.20. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm.

BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Portal da Legislação: Decretos-Lei: Decreto-Lei 4.657, de 4.9.42. Publicado no DOU de 9.9.42. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm.

BRASIL. Lei que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Portal da Legislação: Leis ordinárias: Lei nº 14.600, de 19.6.2023. Publicada no DOU de 20.6.2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm.

BRASIL. Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Portal da Legislação: Leis ordinárias: Lei nº 9.784, de 29.1.99. Publicada no DOU de 1º.2.99. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação. Portal da Legislação: Leis ordinárias: Lei 12.527, de 18.11.2011. Publicada no DOU de 18.11.2011 - edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12527.htm.

BRASIL. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Portal da Legislação: Leis ordinárias: Lei nº 14.791, de 29.12.2023. Publicada no DOU de 2.1.2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm.

BRASIL. Decreto que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa. Portal da Legislação: Decretos: Decreto 7.974, de 1º.4.2013. Publicado no DOU de 2.4.2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7974.htm.

BRASIL. Decreto que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das gratificações do Ministério da Defesa, e remaneja cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Portal da Legislação: Decretos: Decreto

nº 11.337, de 1º.1.2023. Publicado no DOU de 1º.1.2023 - Edição especial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11337.htm.

BRASIL. Decreto que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Portal da Legislação: Decretos: Decreto nº 12.002, de 22.4.2024. Publicado no DOU de 23.4.2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12002.htm.

BRASIL. Decreto que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Portal da Legislação: Decretos: Decreto 9.191, de 1º.11.2017. Publicado no DOU de 3.11.2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm.

BRASIL. Decreto que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Portal da Legislação: Decretos: Decreto 9.203, de 22.11.2017. Publicado no DOU de 23.11.2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm.

BRASIL. Decreto que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações da Casa Civil da Presidência da República e remaneja cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Portal da Legislação: Decretos: Decreto nº 11.329, de 1º.1.2023. Publicado no DOU de 1º.1.2023 - Edição especial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11329.htm.

BRASIL. Decreto que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Portal da Legislação: Decretos: Decreto nº 10.139, de 28.11.2019. Publicado no DOU de 29.11.2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm.

BRASIL. Decreto que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança, e altera o Decreto nº 5.874, de 15 de agosto de 2006. Portal da Legislação: Decretos: Decreto nº 10.998, de 15.3.2022. Publicado no DOU de 16.3.2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10998.htm.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria que dispõe sobre as Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte (PCN), do Ministério da Defesa. Portaria Normativa 1185/SPEAI/MD, de 13/9/2007. Disponível em: peça 130.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria que dispõe sobre as Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte (PCN), do Ministério da Defesa. Portaria Normativa 329/MD, de 13/3/2009. Disponível em: peça 130.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria que dispõe sobre as Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte (PCN) do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Portaria 591, de 13/10/2011. Disponível em: peça 130.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria que dispõe sobre as Diretrizes Estratégicas para o Departamento do Programa Calha Norte (DPCN), do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Portaria Normativa 3.353/MD, de 5/12/2013. Disponível em: peça 130.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria que dispõe sobre o Programa Calha Norte. Portaria Normativa 30/MD, de 25/8/2017. Disponível em: peça 40.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria que dispõe sobre o Programa Calha Norte. Portaria Normativa 70/GM-MD, de 16/11/2018. Disponível em: peça 40.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria sobre o Programa Calha Norte. Portaria Normativa N° 115/GM-MD, de 26 de dezembro de 2019. Disponível em: peça 40.

DI PIETRO, M. S. Z., Direito Administrativo, Editora Forense, 36^a Edição, 2024.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| CCPR | Casa Civil da Presidência da República |
| CFFC-CD | Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados |
| CISET-MD | Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa |
| DPCN | Departamento do Programa Calha Norte |
| FOC | Fiscalização de Orientação Centralizada |
| GTI | Grupo de Trabalho Interministerial |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MD | Ministério da Defesa |
| PCN | Programa Calha Norte |
| PN | Portaria Normativa |
| SG-MD | Secretaria-Geral do Ministério da Defesa |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UF | Unidade da Federação |

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dotação atualizada anual para cada ação orçamentária relacionada ao Programa Calha Norte (fonte: SIOP e peça 150). 10

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa elaborado em estudo da FGV para o Programa Calha Norte evidenciando a divisão da Amazônia Setentrional em sete polos (fonte: peça 50). 15

Figura 2 – Mapa elaborado em estudo da FGV para o Programa Calha Norte evidenciando o sistema urbano e a hierarquia da rede urbana proposta para a Amazônia Setentrional (fonte: peça 50). 16

Figura 3 – Mapa elaborado em estudo da FGV para o Programa Calha Norte evidenciando os núcleos de ocupação da faixa de fronteira propostos para a Amazônia Setentrional (fonte: peça 50). 16

Figura 4 – Etapas para a caracterização da política pública conforme o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (fonte: peça 143, p. 72). 34

Figura 5 – Expansões da área de abrangência do PCN desde sua origem, em 1985 (fonte: elaborado pela equipe com base nos dados da peça 23, Anexo III, alínea “e”). 37

Figura 6 – Mapa indicativo do atendimento dos municípios pelo PCN (fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados de convênios disponibilizados na peça 23, Anexo I, alínea “a”). 41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Possíveis objetos das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte frente à atuação de outros ministérios. 51

Tabela 2 – Riscos mapeados pelo DPCN e respectivos controles atuais e propostos – casos de repetição destacados em amarelo (fonte: peça 44). 71

Tabela 3 – Comparação entre a documentação entregue pelo DPCN atinente à gestão de riscos e controles no PCN e a citada no Referencial de gestão de riscos. 76

Tabela 4 – Os 20 municípios que mais receberam repasses no PCN considerado o consolidado de convênios celebrados de 2015 a 2024 (fonte: peça 147). 79

Tabela 5 – Comparação entre municípios incluídos na área de abrangência do PCN e os municípios contemplados com pelo menos um convênio no período de 2015 a 2024 (fonte: peça 147). 80

| | |
|---|-----|
| Tabela 6 – Amostra de instrumentos com valor global acima do limite normativo. | 84 |
| Tabela 7 – Amostra de instrumentos com valor global acima do limite normativo. | 87 |
| Tabela 8 – Quadro comparativo de efetivo do DPCN. | 90 |
| Tabela 9 – Despesas do DPCN relativas a pessoal. | 90 |
| Tabela 10 – Contratações de recursos humanos terceirizados para o DPCN. | 90 |
| Tabela 11 – Municípios da faixa de fronteira sem registro de celebração de convênio no âmbito do PCN no período de 2019 a 2024 (fonte: autores). | 112 |

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.929/2024-6

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Departamento do Programa Calha Norte; Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa; Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRADA. PROGRAMA CALHA NORTE. VÍCIOS DE FORMA E DE COMPETÊNCIA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA. SUCESSIVAS EXPANSÕES DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA SEM CRITÉRIOS OBJETIVOS BEM DEFINIDOS. FRAGILIDADES ESTRUTURAIS DE GOVERNANÇA. TRANSFERÊNCIA DA VERTENTE CIVIL DO PCN PARA O MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO CURSO DA FISCALIZAÇÃO. CIÊNCIAS À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E AO MINISTÉRIO DA DEFESA. RECOMENDAÇÃO AO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria integrada sobre o Programa Calha Norte (PCN) com vistas a atender conjuntamente ao Requerimento 354/2023-CFFC, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD), e ao subitem 9.1 do Acórdão 1.850/2023- TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge de Oliveira.

2. A equipe de fiscalização elaborou o relatório constante da peça 206, a seguir transcrito, cujas conclusões foram chanceladas pelo escalão dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (peças 207 e 208):

“I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria integrada sobre o Programa Calha Norte (PCN) com vistas a atender conjuntamente o Requerimento nº 354/2023-CFFC, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD), e o item 9.1 do Acórdão 1.850/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge de Oliveira. A autuação deste processo de fiscalização foi autorizada pelo item 9.2 do Acórdão 899/2024-TCU-Plenário, Rel. Ministro Jhonatan de Jesus.

2. O pedido da fiscalização feito pelo parlamento foi motivado pela ampliação significativa da área de atuação do PCN ocorrida nos últimos anos e pela larga variedade de

áreas governamentais e de tipos de obras e bens permanentes contemplados pelo programa. O requerimento da CFFC-CD também cita casos de denúncias de sobrepreço e superfaturamento em intervenções ligadas ao PCN e aborda o direcionamento de recursos a redutos eleitorais de deputados e senadores (peça 27).

3. Da parte do Acórdão 1.850/2023-TCU-Plenário, ele determinou que fosse incluído no plano de fiscalização da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) auditoria sobre o PCN com foco na atuação do Ministério da Defesa e que fosse avaliada a ‘conveniência de aplicar as diretrizes do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, ou outro instrumento correlato, no intuito de avaliar a seleção, a priorização e a efetividade das intervenções, assim como as ferramentas de coordenação, orientação e controle do órgão concedente’ (peça 28). Esse acórdão foi prolatado no TC 023.048/2017-4, que tratou de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) voltada à realização de auditoria em prefeituras dos Estados do Amapá, de Rondônia e de Roraima para a verificação da conformidade da aplicação dos recursos repassados no âmbito do PCN.

4. O PCN surgiu em 1985 para ‘promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado dos Municípios que integram a sua área de atuação’ de modo harmônico com ‘os interesses nacionais, a proteção do território e a soberania nacional’, conforme disposto no art. 1º da Portaria Normativa (PN) 115/GM-MD, de 26/12/2019, a qual regula o programa atualmente. Ele é uma política pública do Governo Federal, sob responsabilidade do Ministério da Defesa e coordenação do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN), que, por intermédio da transferência de recursos federais, viabiliza a execução de obras e a aquisição de bens permanentes para as Forças Armadas e os entes estaduais e municipais pertencentes à área de atuação do programa.

5. A presente auditoria teve por objetivo avaliar aspectos de governança do PCN. Diferentemente da FOC retomencionada – voltada a contratos do Programa – e da auditoria contínua realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (TC 037.115/2023-5) – que contempla obras executadas no âmbito do Programa –, esta fiscalização cuidou de pontos mais estratégicos dessa política pública.

6. Foram analisados aspectos relevantes da formulação e da implementação do Programa Calha Norte, com foco no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (peça 144). Entre os tópicos examinados pela auditoria estão a institucionalização do programa, a articulação com as partes interessadas, as ampliações da área de abrangência dele, a seleção e a priorização das intervenções dessa política pública e a coordenação, a orientação e o controle do Ministério da Defesa – por intermédio da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG-MD) e do DPCN.

7. Para cumprir o objetivo proposto, esta fiscalização trabalhou com as seguintes questões de auditoria, baseadas no referencial supracitado e selecionadas em função de avaliação de risco feita pela equipe:

- a) Questão 1 – Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?
- b) Questão 2 – A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução por outros órgãos/ministérios para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?
- c) Questão 3 – A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?
- d) Questão 4 – Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
- e) Questão 5 – O desempenho da política pública é acompanhado?
- f) Questão 6 – Os riscos e controles internos da política pública são gerenciados?

8. De modo geral, a auditoria buscou retratar a situação atual dos tópicos examinados, mas sem prejuízo da extensão do escopo temporal de análise em alguns casos específicos. Com efeito, a fim de averiguar a persistência de falhas observadas ou mitigar eventuais vieses nos dados analisados, a equipe precisou considerar um intervalo temporal maior para alguns achados. Em algumas questões de caráter mais estruturante, como o caso da Questão 1, por exemplo, a equipe precisou acessar documentação e informações que remontam à gênese do programa.

9. Outrossim, esta fiscalização focou na vertente civil do PCN, embora não tenha se limitado a ela. Isso se deu em virtude da relevância e da materialidade dessa dimensão da política pública, que é responsável por quase a totalidade dos recursos ligados ao programa, conforme será detalhado na próxima seção. Além disso, é essa a vertente que motivou o requerimento do Parlamento e o posicionamento do Acórdão 1.850/2023-TCU-Plenário pela realização deste trabalho.

10. A execução da auditoria contou com análises documentais, principalmente, e análise de dados. Além das normas, em sentido amplo, este trabalho adotou como critérios diversos guias e referenciais relevantes que tratam da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas – até mesmo em razão do aspecto operacional da auditoria.

11. O relatório está organizado por achados de auditoria, ordenados pela relevância de acordo com o entendimento da equipe. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

II – VISÃO GERAL DO OBJETO

12. A origem do Programa Calha Norte remonta à Exposição de Motivos (EM) 018/85, de 19/6/1985, que propôs a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para desenvolver um plano de ação governamental para a região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas, com os objetivos de promover o desenvolvimento econômico e assegurar a segurança nacional. Conforme o documento, havia necessidade de ações coordenadas para intensificar a presença brasileira na região, melhorar a infraestrutura e implementar projetos especiais para a aceleração do desenvolvimento focados em áreas prioritárias, como a faixa de fronteira com países vizinhos.

13. Em que pese estar sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, a atuação do PCN não se limita aos assuntos militares, tendo esse programa um outro lado voltado ao desenvolvimento regional e à integração. Nesse contexto, conforme o art. 4º da PN 115/GM-MD/2019, o programa se divide em duas vertentes: uma militar e outra civil.

14. A vertente militar, também chamada de ‘Vertente Soberania’, destina-se a contribuir para a manutenção da soberania e da integridade territorial. As intervenções dessa vertente são executadas diretamente pelo Ministério da Defesa ou pelas Forças Armadas por intermédio de duas ações orçamentárias: ‘20x6 – Adequação e manutenção de unidades militares para a soberania e integridade territorial’ e ‘2452 – Adequação da infraestrutura dos pelotões especiais de fronteira da região do Calha Norte’ – esta última ausente na Lei Orçamentária Anual de 2024. Em resumo, os recursos dessas ações são voltados para a manutenção da estrutura das organizações militares localizadas na área de atuação do programa, para o auxílio às atividades finalísticas dessas unidades e para o apoio logístico prestado pelas Forças ao DPCN.

15. A vertente civil (conhecida também como ‘Vertente Desenvolvimento’), por sua vez, é destinada ao apoio às ações governamentais de promoção do desenvolvimento regional. As intervenções dessa vertente são executadas mediante convênios ou contratos de repasse firmados com entes estaduais ou municipais na área de atuação do PCN e financiados com recursos federais oriundos de emendas parlamentares no âmbito da ação orçamentária ‘1211 – Implementação de infraestrutura básica nos municípios da região do Calha Norte’. Essa ação

visa ao atendimento de projetos de infraestrutura básica – como creches, escolas, postos de saúde, pavimentação, entre outros – e à aquisição de bens permanentes – caminhões de coleta de lixo, colheitadeiras, veículos para a segurança pública, veículos administrativos, entre outros.

16. Inicialmente, a área de atuação do programa se concentrava nas calhas norte dos rios Solimões e Amazonas e era composta por 74 municípios. Posteriormente, essa área se expandiu sucessivamente para partes remanescentes da Região Norte, para o Estado do Mato Grosso, para a faixa de fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul e para os estados do Tocantins e do Maranhão. Como resultado, o PCN contempla hoje 783 municípios, tendo 589 deles sido incluídos entre 2016 e 2022.

17. Essa ampliação vem acompanhada de um crescimento acentuado do direcionamento de emendas parlamentares para a vertente civil do programa (ação 1211). Como resultado, nos últimos anos, o orçamento desta vertente tem sido muito mais expressivo que o da militar, conforme se extrai do Error! Reference source not found.

18. No período de 2017 a 2024, conforme dados da vertente civil encaminhados pelo DPCN (peça 23, Anexo I, alínea 'a'), foram celebrados 2.906 convênios – desconsiderados aqueles anulados, cancelados ou rescindidos –, atingindo a marca de 4,03 bilhões de reais em valor de repasse. A totalidade desse montante provém de emendas parlamentares.

19. Para coordenar o PCN, de acordo com o art. 2º da PN 115/GM-MD/2019, o Ministério da Defesa designou o DPCN, órgão integrante de sua estrutura regimental. Nos termos do art. 36 do Decreto 11.337/2023, compete a esse departamento planejar, executar e coordenar as atividades atinentes à execução orçamentária e financeira do programa; celebrar convênios e contratos de repasse para aplicação dos recursos do PCN; articular-se com estados, municípios e órgãos públicos sobre temas dessa política pública; e realizar acompanhamento dos instrumentos de repasse, assim como ações de apuração e de resarcimento de danos ao erário.

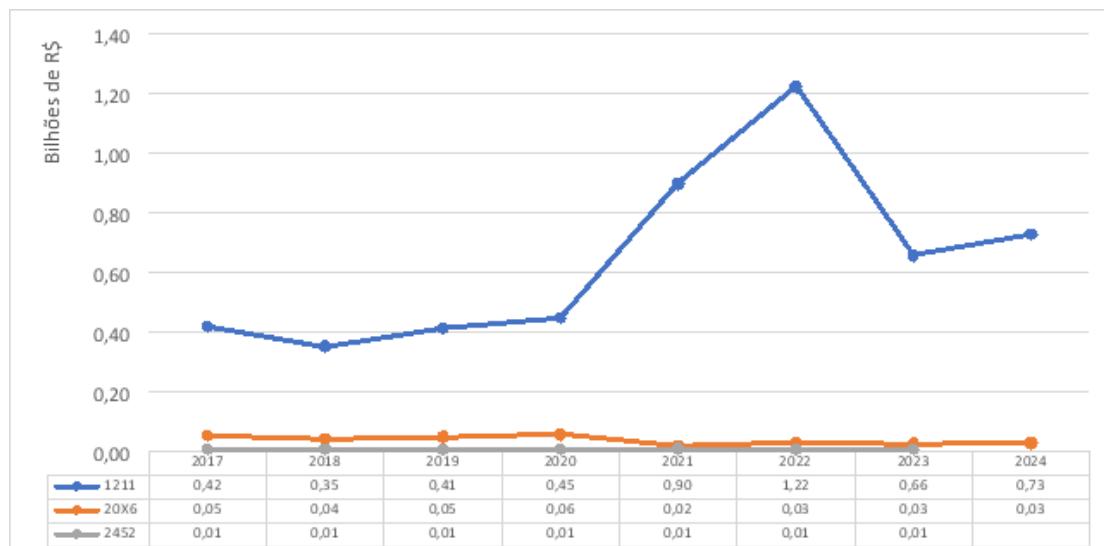


Gráfico 1 - Dotação atualizada anual para cada ação orçamentária relacionada ao Programa Calha Norte (fonte: SIOP e peça 150).

20. O DPCN é subordinado administrativamente à SG-MD, a quem compete, nos termos do art. 33 da norma supracitada:

Art. 33. À Secretaria-Geral compete:

I - assistir o Ministro de Estado na definição de diretrizes e nos assuntos de competência dos órgãos específicos singulares e do Departamento do Programa Calha Norte;

II - assessorar o Ministro de Estado na formulação de políticas e de estratégias nacionais e setoriais de defesa quanto às competências dos órgãos específicos singulares e do Departamento do Programa Calha Norte;

III - direcionar, coordenar e supervisionar as atividades dos órgãos específicos singulares e do Departamento do Programa Calha Norte, que lhe são subordinados; (...)

21. A operacionalização e o controle dos convênios e contratos de repasse celebrados são realizados pela plataforma Transferegov.br. Ela consiste em uma solução tecnológica digital do Governo Federal para gerenciar e operacionalizar as transferências de recursos da União para estados, municípios, Distrito Federal e organizações da sociedade civil. Este sistema centraliza o processamento das transferências voluntárias de recursos, como convênios, contratos de repasse e termos de colaboração, oferecendo um ambiente integrado para a apresentação de propostas, execução de projetos e prestação de contas.

22. No caso do PCN, que opera com vultosos montantes de recursos, esse sistema promove o aumento da transparência, da eficiência e do controle na aplicação dos recursos públicos, permitindo que os órgãos gestores acompanhem em tempo real o andamento dos projetos e garantam a conformidade com as normas vigentes.

23. Considera-se pertinente mencionar que a Portaria MGI/MD/MIDR 4.144/2024, publicada ao final desta auditoria, institui Grupo de Trabalho Interministerial para tratar da transferência do DPCN para o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional a partir de 1/1/2025.

III – CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO

24. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: ‘os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?’ (Questão 1).

25. Ela buscou averiguar os riscos relacionados à caracterização imprecisa, genérica ou excessivamente abrangente dos problemas públicos que as intervenções pretendem tratar, o que pode resultar em diretrizes estratégicas igualmente genéricas ou muito abrangentes para o Programa Calha Norte, ou seja, uma política pública sem foco, o que inviabilizaria a mensuração de sua eficácia, eficiência e efetividade. Considerando as características do Programa, adicionalmente, buscou-se verificar se os problemas públicos a serem tratados aliam a promoção do desenvolvimento econômico e social da região à garantia do território e da soberania nacionais.

26. Foi obtido o seguinte achado: os problemas públicos que se pretende tratar por meio das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte não estão adequadamente caracterizados, sendo genéricos e pouco realistas.

III.1 Achado 01: problemas públicos genéricos e pouco realistas

27. Os problemas públicos que devem ser tratados por meio das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte não estão adequadamente caracterizados. As enumerações de problemas públicos apresentadas nos documentos de referência do Programa são genéricas e pouco realistas, mais se assemelhando a enumerações de princípios ou ideais do que a diagnósticos precisos de problemas concretos.

Situação encontrada

28. Diante da ausência de um documento-base da política onde tenha sido registrado, em período recente, o diagnóstico dos problemas públicos que deveriam ser tratados pelo Programa Calha Norte, a equipe de auditoria teve de buscar esse diagnóstico em processos administrativos e documentos referentes à sua área de abrangência e ao seu funcionamento, bem como em documentos estruturantes das políticas públicas de Defesa Nacional. Como resultado,

constatou-se que os problemas públicos ligados ao Programa não estão adequadamente caracterizados, haja vista o caráter genérico e abstrato de sua descrição.

29. Conforme as EM 18/MD/1985 e 770/MD/1985 (peça 29), o surgimento do PCN foi motivado pela possibilidade de conflitos fronteiriços e influências ideológicas marxistas em países vizinhos durante o período da Guerra Fria. O programa identificou três áreas de foco situadas na calha norte dos Rios Solimões e Amazonas: a faixa de fronteira, a orla ribeirinha e os núcleos interioranos. À época, decidiu-se por priorizar a faixa de fronteira para intervenção.

30. As ações planejadas incluíam intensificar relações bilaterais, aumentar a presença brasileira, promover políticas indigenistas, expandir infraestrutura e desenvolver economicamente a região. Entretanto, não houve menção a carências específicas e concretas a serem supridas por essas políticas indigenistas ou por ações desenvolvimentistas, por exemplo. A ampla gama de objetivos e a falta de definição clara dos problemas públicos a serem abordados tornaram-se características marcantes e persistentes do programa.

31. Sobre as exposições de motivos, o Decreto 2.954/1999, vigente em 2003, determinava que, ao serem encaminhadas por ministros de estado à Casa Civil da Presidência da República (CCPR) para aprovação pelo Chefe do Poder Executivo, fossem acompanhadas por notas explicativas e justificativas da proposição, contendo informações como a síntese do problema, as soluções propostas e as alternativas às medidas propostas (art. 25, I, e Anexo II). Prescrições semelhantes constam nos Decretos 4.176/2002, 9.191/2017 e 12.002/2024.

32. O documento anexado à EM 616/MD/2003, subscrita pelo então Ministro da Defesa, em atendimento a essa determinação normativa, sintetiza da seguinte forma o problema ou situação que reclamava providências: ‘necessidade de expandir a área de atuação do Programa Calha Norte’. Registrou-se como solução proposta a autorização da expansão. Alternativas, segundo o Ministério da Defesa, não existiam (peça 67, p. 4).

33. Posteriormente, o programa passou por diversas expansões, que se aceleraram a partir de 2015. Os mesmos registros para a síntese do problema público a ser enfrentado e para a solução proposta, bem como a ausência de alternativas à proposta, puderam ser observados nos processos administrativos relativos às expansões da área de abrangência para municípios dos estados do Amazonas, do Pará e de Rondônia (EM 263/MD/2006, peça 66, p. 5), do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul (EM 502/MD/2015, peça 54, p. 19), do Maranhão (EM 26/MD/2019, peça 55, p. 9), do Pará (EM 161/MD/2021, peça 56, p. 9) e do estado do Tocantins em 2021 (EM 163/MD/2021, peça 57, p. 4).

34. Em que pese a incorreção no preenchimento do campo de comunicação da síntese do problema, é possível extrair da documentação alguns alegados problemas públicos. Eles foram utilizados para defender a expansão da área do programa em cada um dos processos. No entanto, padecem de detalhamento, de concretude ou – no caso de alguns – de lógica.

35. Para ilustrar, os processos relacionados aos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul (EM 502/MD/2015, peça 54, p. 16-18), do Maranhão (peça 55, p. 57) e do Tocantins (peça 58, p. 39-40 e 42), apresentam como justificativa para expansão o fato de o Brasil possuir fronteiras com dez países, o que reforçaria o caráter estratégico da região, e a necessidade de desenvolvimento e de incremento das medidas de policiamento. Ademais, neles também é alegado que os Estados do Mato Grosso, do Maranhão e do Tocantins pertencem à Amazônia Legal e, por isso, compartilhariam os mesmos problemas. No processo da segunda expansão ocorrida no Maranhão, o Ministério da Defesa afirma expressamente que os municípios maranhenses possuem problemas semelhantes aos dos municípios amazônicos (peça 60, p. 13-17).

36. Há, porém, falhas nessas argumentações. De início, a mais patente delas, é que o Maranhão e o Tocantins se situam longe da faixa de fronteira, não cabendo a eles a tese de pertencimento à faixa de fronteira.

37. Além disso, é mister ressaltar que os problemas públicos encontrados nas áreas para as quais se buscava expandir o programa e que demandariam intervenção não são identificados de forma objetiva. Fazer parte da Amazônia Legal ou a presença de fronteiras terrestres não podem ser considerados por si só problemas públicos, o que não significa dizer que essas situações não são capazes de causá-los ou agravá-los.

38. Argumenta-se na documentação, por exemplo, que municípios localizados em regiões de vegetação do tipo cerrado enfrentam os mesmos problemas públicos que aqueles localizados na floresta equatorial, sem que sejam especificados. O argumento foi apresentado, inclusive, no processo que defendeu a inclusão da região do Jalapão no Programa, também conhecida como o ‘deserto das águas’, em razão do ambiente típico de savana ([link](#), acesso em 2/9/2024).

39. No entanto, é sabido que biomas tão distintos podem ensejar diferenças entre os municípios de cada região como, por exemplo, a forma de mobilidade da população, tipos de moradia, desafios da saúde pública local, agricultura e desenvolvimento econômico de cada localidade, entre outros. Dessa forma, não é possível partir da premissa genérica de que municípios em áreas tão diferentes enfrentem exatamente os mesmos problemas sem que isso seja devidamente explicitado e demonstrado – em especial quando se trata de uma política pública com cifras bilionárias.

40. Em outros processos de expansão, como o da EM 26/MD/2019, a qual tratou da primeira expansão para o Maranhão e incluiu municípios da região de Imperatriz/MA e São Luís/MA, foi defendida a necessidade de ingresso desses municípios em virtude de o Estado do Maranhão possuir baixos índices socioeconômicos, em especial o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A unidade federativa ocuparia nestes quesitos posições mais inferiores quando comparada com as demais a nível nacional (peça 55, p. 46).

41. Os problemas públicos subjacentes às estatísticas e índices apresentados, porém, são abrangentes, assim não é possível afirmar com clareza qual situação se pretende mudar. Neste sentido, é preciso observar que o IDH é um índice que sintetiza informações sobre saúde, educação e renda, porém mostra-se insuficiente para diagnosticar os problemas públicos a serem solucionados por uma política pública, isto porque não identifica de maneira direta e precisa o que deve ser sanado.

42. Ante o exposto, do exame das exposições de motivos relacionadas ao PCN, não foi possível identificar com clareza e precisão os problemas públicos a serem tratados. Alguns documentos consideraram que o mero apontamento de IDHs ou do fato de determinada unidade federativa pertencer à região amazônica seria suficiente para a inferência desses problemas. Outros documentos, por sua vez, se apoiaram em termos genéricos como a ‘melhoria da qualidade de vida’, o ‘desenvolvimento econômico’ ou, ainda, a ‘ocupação de vazios estratégicos’.

43. Na forma como estão escritos, esses problemas genéricos tornam-se aplicáveis a parcela significativa do Brasil, portanto pouco específicos e afastados da realidade regional da área de atuação. A título ilustrativo, sobre a melhoria da qualidade de vida população, não se sabe se o problema público é, por exemplo, a prevenção e o tratamento de doenças endêmicas da região amazônica, como a malária, combater ilícitos transfronteiriços ou diminuir a evasão escolar, todos compatíveis com os objetivos e diretrizes definidos para o programa.

44. A situação encontrada afronta o Decreto 12.002/2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. A norma determina que propostas de atos normativos de competência do Presidente da República serão encaminhadas à Casa Civil por meio de exposição de motivos, acompanhadas de parecer de mérito, documento que conterá: a análise do problema que o ato normativo visa solucionar; os objetivos que se pretende alcançar; a identificação dos atingidos pelo ato normativo; a estratégia e o prazo para implementação; informações orçamentário-financeiras; e, quando aplicável, a análise do

impacto da medida sobre o meio ambiente e sobre outras políticas públicas (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI). Previsões semelhantes constavam nos Decretos 4.176/2002 e 9.191/2017 (arts. 26, 30, III, e 32).

45. Na mesma toada, o Decreto 9.203/2017, em seu art. 4º, define diretrizes da governança pública, entre as quais se encontram: avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (VII) e manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal e pelo apoio à participação da sociedade (VIII).

46. A equipe de auditoria também consultou as diretrizes estratégicas do Programa Calha Norte, documentos que regiam a política pública até 2013 (peça 130), bem como as portarias normativas emitidas posteriormente e os seus respectivos processos de elaboração (peça 40, peça 47, peça 48 e peça 49). Nelas, tampouco foram encontrados registros mais precisos e realistas a respeito dos problemas públicos que o Programa pretende tratar.

47. Ante à ausência, nas exposições de motivos e nas portarias normativas desta política pública, de informações detalhadas acerca do diagnóstico dos problemas que o PCN busca enfrentar, a equipe optou por examinar os documentos estruturantes das políticas públicas ligadas à Defesa Nacional – o Livro Branco da Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e a Política Nacional de Defesa. Embora não seja a função dessas publicações detalhar especificidades das políticas públicas conduzidas pelo MD, considerou-se pertinente consultá-las em prol da completude da análise deste achado.

48. No Livro Branco de Defesa Nacional de 2012 ([link](#)), podem ser encontradas referências ao PCN no capítulo referente aos programas sociais da defesa. Segundo informa o documento, os objetivos do programa vinham sendo perseguidos por meio de diversas ações, como a construção de rodovias, portos, pontes, escolas, creches, hospitais, aeródromos, poços de água potável e redes de energia elétrica, ações que trariam grande benefício para as comunidades locais.

49. Segundo informado, Programa Calha Norte transcenderia o aspecto de vigilância da região Amazônica, de interesse político-estratégico, tratando-se de programa governamental e intersetorial, que envolveria diversas agências estatais de considerável alcance social para os brasileiros. Essa descrição não corresponde à situação encontrada pela equipe de auditoria, tema tratado no **Título Error! Reference source not found.** deste relatório.

50. A Estratégia Nacional de Defesa de 2012 ([link](#), acesso em 4/9/2024) , por sua vez, aponta a necessidade de o Ministério da Defesa juntamente com o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República desenvolver estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL).

51. Na Política Nacional de Defesa de 2016 ([link](#), acesso em 4/9/2024), não há menção ao Programa Calha Norte. Todavia, no âmbito do Objetivo Nacional de Defesa de contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais (OND-4), consta a Estratégia de Defesa de incremento da presença do estado em todas as regiões do país (ED-8). No âmbito dessa estratégia, estão previstas as Ações Estratégicas de Defesa (AED) no sentido de intensificar a presença do setor de defesa nas áreas estratégicas de baixa densidade demográfica e de intensificar a contribuição do Setor de Defesa para a integração da região Amazônica (AED-38 e 39).

52. A Política Nacional de Defesa de 2020 ([link](#), acesso em 4/9/2024) mantém esse objetivo e essa estratégia (OND IV, ED-4), na qual se preveem as AED-16 e 17: intensificar a presença de diversos setores governamentais nas áreas estratégicas de baixa densidade demográfica e intensificar a contribuição de diversos setores governamentais para a proteção, o desenvolvimento e a maior integração da região Amazônica com as demais regiões do País. Ao

consultar o Livro Branco de Defesa de 2020, é possível constatar que o Programa Calha Norte continua sendo listado entre os programas sociais coordenados pelo Ministério da Defesa ([link](#), acesso em 4/9/2024).

53. Quanto à definição, nos documentos estruturantes da defesa nacional, do problema público que se pretende tratar por meio do PCN, é mister reconhecer que o direcionamento apresentado para o programa tem razoabilidade e é compreensível. Todavia, a necessidade de vivificar a região amazônica e de aumentar a presença do poder público continuam sendo descrições excessivamente genéricas e abrangentes que não identificam de forma objetiva a situação que demanda intervenção.

Das causas

54. Uma das causas para o diagnóstico deficiente dos problemas públicos ligados ao PCN é a adoção da EM 18/1985 como base. Quando o Ministério da Defesa foi questionado pela equipe sobre identificação da população que carece das intervenções do programa, ele respondeu que os principais critérios tinham como parâmetro inicial o resultado dos estudos realizados pelo GTI quando da idealização da política pública (peça 111, p. 9). Ou seja, se faz referência a um estudo realizado há quase 40 anos que tratava como ameaça o espalhamento da ideologia marxista no norte da América do Sul.

55. Corrobora com a situação encontrada a falta de continuidade da iniciativa empreendida no início dos anos 2000 para a realização de diagnóstico mais preciso a respeito das intervenções necessárias para atingir os objetivos do programa. Nessa época, o Ministério da Defesa firmou convênio com a Fundação Getúlio Vargas/Instituto Superior de Administração e Economia (FGV/ISAE), cujo um dos resultados foi a elaboração do ‘Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - PDLIS’, para os municípios da Amazônia Setentrional. Esse estudo visou a estabelecer ações integradas para o desenvolvimento sustentável dos municípios da região, baseados em estudos, pesquisas e informações de instituições do Governo Federal, Governo Estadual, Prefeituras Municipais, Câmaras Municipais e Organizações Não Governamentais.

56. Entre os documentos desse estudo se encontra aquele intitulado ‘Subsídios para uma estratégia de desenvolvimento da Amazonia Setentrional’ (peça 50), de 2001. Nele, é possível verificar a proposição de uma ocupação seletiva do território e de seu desenvolvimento sustentável, que deveria ser implementada na década entre 2001 e 2010.

57. Os três objetivos do plano eram: a ordenação do processo de ocupação humana regional – o qual deveria ser descontínuo, pontual, realizando uma desconcentração concentrada da população e das atividades produtivas, evitando pressões sobre o meio ambiente; a aceleração do crescimento; e o avanço do desenvolvimento humano, com igualdade de oportunidades, mais bem-estar, menos pobreza e melhor distribuição de renda.

58. Para a execução do plano, no que se refere ao processo de ocupação, a região foi dividida em sete áreas, cada uma com um polo ([Error! Reference source not found.](#)). A partir dessa divisão, foi proposto um sistema urbano prospectivo identificando-se seus polos prioritários para efeito do reforço de suas infraestruturas e serviços urbanos e de sua promoção, ao longo da década, para hierarquia superior na rede urbana norte-amazônica ([Error! Reference source not found.](#)). Na faixa de fronteira, foram identificados núcleos de ocupação, que seriam bases para o esforço de vivificação e desenvolvimento dessas áreas limítrofes com seis países ([Error! Reference source not found.](#)).

59. Partindo deste estudo estruturante, foram formulados diversos estudos específicos para municípios localizados na região. A título exemplificativo, considera-se oportuno trazer a esta análise o documento que trata de São Gabriel da Cachoeira (peça 51), classificado como o polo da área estratégica do Rio Negro.

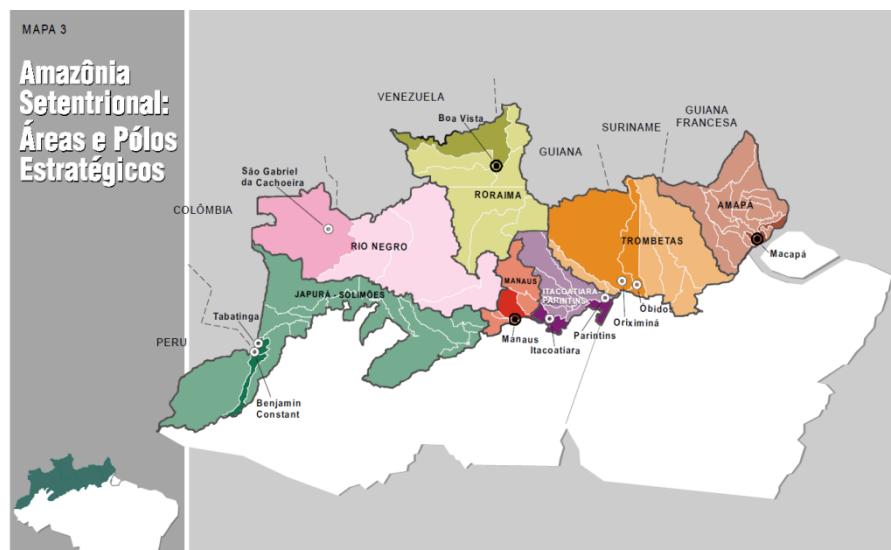


Figura 1 – Mapa elaborado em estudo da FGV para o Programa Calha Norte evidenciando a divisão da Amazônia Setentrional em sete polos (fonte: peça 50).

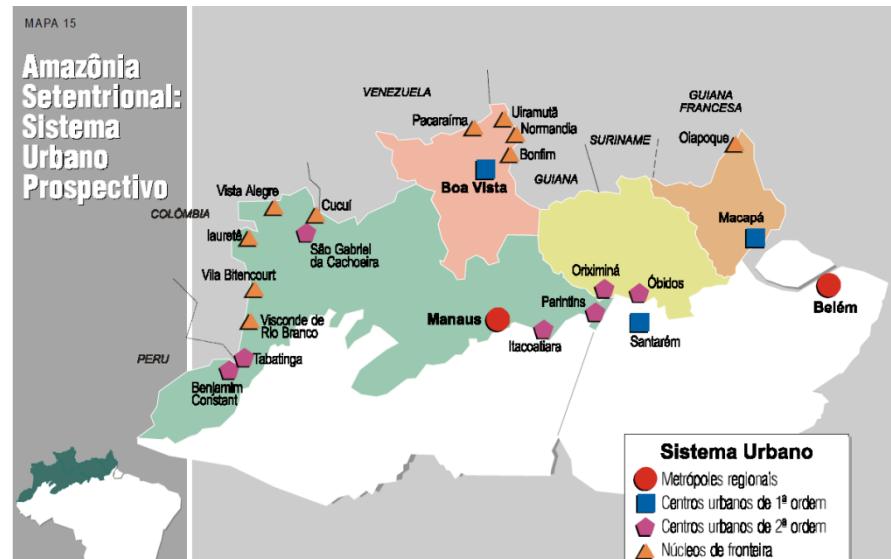


Figura 2 – Mapa elaborado em estudo da FGV para o Programa Calha Norte evidenciando o sistema urbano e a hierarquia da rede urbana proposta para a Amazônia Setentrional (fonte: peça 50).

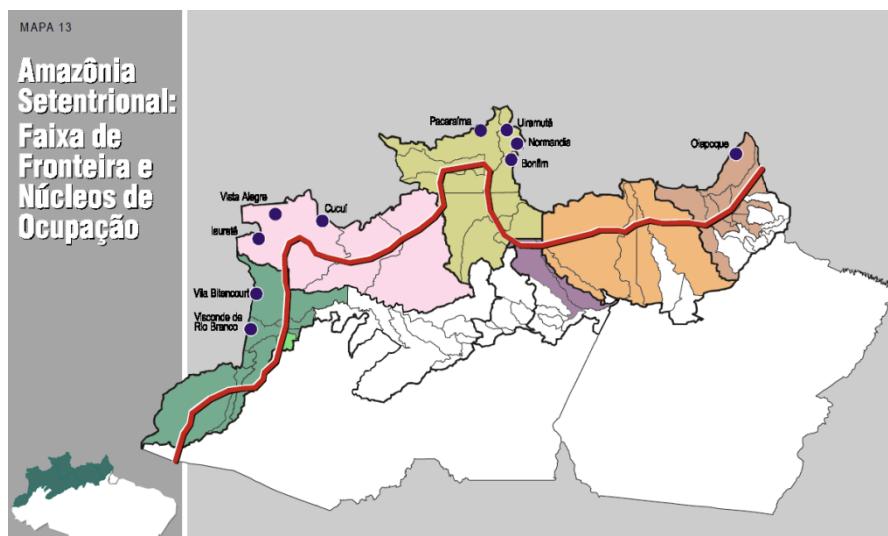


Figura 3 – Mapa elaborado em estudo da FGV para o Programa Calha Norte evidenciando os núcleos de ocupação da faixa de fronteira propostos para a Amazônia Setentrional (fonte: peça 50).

60. Elaborado em 2004, o estudo se divide em três partes: a primeira sintetiza o documento estruturante, já mencionado nesta análise; a segunda apresenta características da área estratégica do Rio Negro e ações operacionais para o desenvolvimento da área; por fim, a terceira parte do documento traz características do município de São Gabriel da Cachoeira e apresenta diretrizes para o desenvolvimento das suas infraestruturas social, econômica e institucional e para a vitalização da infraestrutura física básica (peça 51). Cumpre destacar que o trabalho foi elaborado com a participação de autoridades da prefeitura do ente municipal.

61. Não faz parte do escopo deste trabalho avaliar a aplicabilidade das propostas apresentadas, todavia, é digno de registro o fato de que, duas décadas atrás, o Programa Calha Norte buscou assessoria técnica e articulação com autoridades locais para a elaboração destes documentos, situação que contrasta com a atual. Ou seja, é possível identificar boas práticas na condução da política pública às quais, todavia, não se deu continuidade.

62. Esse não foi o único estudo diagnóstico identificado pela equipe de auditoria. Outros órgãos já fizeram diagnósticos sobre problemas que afligem a região de abrangência do PCN ou estudos que auxiliariam esse diagnóstico, mas eles tampouco foram aproveitados pelo programa, contribuindo para a falha de identificação dos problemas públicos descrita nesta fiscalização.

63. Ao consultar o repositório de conhecimento da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), é possível encontrar diversas publicações relevantes para o tema em análise ([link](#), acesso em 23/7/2024). A Sudam é uma autarquia vinculada ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, o qual tem como área de competência os planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento regional (Decreto 11.830/2023, Anexo I, arts. 1º, X, a, e 2º, IV, a, 1).

64. Em 2012, foi publicado estudo referente ao ‘Programa de Integração Intrarregional da Amazônia – Diagnóstico e projetos’, que buscava a implementação de um mercado amazônico mais dinâmico, sustentável e competitivo partindo da tese de que a integração comercial entre os estados da própria Amazônia Legal poderia levar a esse resultado (peça 132).

65. Em 2019, foi publicado o estudo ‘Cidades intermediárias da Amazônia Legal’, que identifica municípios que se caracterizam como ponto de encontro e passagem obrigatória entre cidades e regiões diferentes. Esses municípios atuam como unidades de atração dos pequenos centros urbanos e de intermediação entre seu entorno e os grandes centros, recebendo e

emanando fluxos materiais e imateriais, bem como, fornecendo serviços e produtos que as pequenas cidades não dispõem (peça 133).

66. Vale mencionar também o recente Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2020-2023 e o seu sucessor, o PRDA 2024-2027 (peças 134 e 135), elaborados pela Sudam, que apresentam diagnósticos atualizados e propostas de intervenção articulando a atuação de diversos ministérios do governo federal. Nesses planos, constam contribuições da sociedade, que é convidada a participar do planejamento por meio de consultas públicas.

67. No primeiro documento consta a informação de que foram adotados seis eixos setoriais de intervenção como forma de fundamentação técnica e metodológica dos programas setoriais: desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestrutura econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais. Esses eixos foram detalhados em programas temáticos estruturantes com o seu descritor e objetivo (peça 134, p. 184).

68. Não foram encontrados nos mencionados documentos referências à participação do Ministério da Defesa, responsável pelo Programa Calha Norte, seja na elaboração desse planejamento, seja na designação para tratar de problemas públicos específicos. Essa informação é especialmente relevante ao se considerar que, em muitos dos documentos analisados, utiliza-se o pertencimento à Amazônia Legal como justificativa para ampliações do Programa Calha Norte, o qual, todavia, não faz parte de políticas públicas mais amplas voltadas à área.

69. Na mesma linha do não aproveitamento do conhecimento e da experiência de outros órgãos, identificou-se um outro fator causador do diagnóstico deficiente dos problemas públicos do PCN: a falta de articulação com outros órgãos federais que tratam dos temas afetos a essa política pública – saúde, educação, desenvolvimento, infraestrutura etc. Sobre isso, o Ministério da Defesa foi instado a esclarecer se recebe dos demais ministérios, de outros entes federativos, dos Comandos das Forças Armadas ou de outros órgãos federais subsídios e/ou informações para a identificação dos problemas públicos que demandam intervenção no âmbito do Programa Calha Norte, das suas causas e das suas consequências.

70. Em relação à vertente civil do programa, o Ministério da Defesa informou que não recebe esses subsídios (peça 111, p. 5). Logo, constata-se que o MD não recorre às pastas temáticas que compõem a estrutura do governo federal para obter auxílio na identificação dos problemas públicos que carecem de intervenção. A informação foi corroborada pela equipe por meio de requisição de informações aos Ministérios da Educação, da Integração e do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e das Cidades (Ofícios 114, 115, 116, 117 e 118/2024-AudGovernança).

71. Como resposta, as pastas questionadas informaram não terem sido consultadas ou não terem conhecimento de consultas feitas pelo Ministério da Defesa com o intuito de obter subsídios para a definição da lista de possíveis objetos dos instrumentos celebrados na vertente civil do PCN e de obter auxílio no processo de diagnóstico a respeito de problemas públicos que afligem a área de abrangência do Programa Calha Norte (peças 87, 94, 97, 105, 103).

72. Em defesa dessa ausência de consulta a outras pastas ministeriais, poderia ser alegado que a celebração de convênios com os demais entes federativos envolve a participação de autoridades locais, responsáveis pela apresentação dos projetos e propostas de intervenção, e, por isso, não seria necessária a colaboração dessas pastas temáticas do Governo Federal. Essa lógica se basearia na premissa de que as autoridades locais conhecem os problemas públicos que afligem as áreas e populações sob sua gestão.

73. Não obstante, essa linha de raciocínio está equivocada. Como o PCN possui como premissa a Defesa Nacional, ele é uma política de interesse federal e demanda a atuação de instituições que tenham uma visão macro do país nas suas respectivas áreas temáticas. Neste contexto, os subsídios de outros ministérios podem colaborar para o aprimoramento do planejamento, da execução e dos resultados dessa política.

74. No tocante à vertente militar, o Ministério da Defesa foi instado a informar que medidas adota para identificar áreas cujo desenvolvimento deve ser estimulado e que sejam também relevantes para a soberania e integridade territorial. Em resposta, declarou que as Forças, quando da realização de visitas de campo, forneceriam informações operacionais sobre a situação de segurança, infraestrutura militar e outras necessidades estratégicas na região do Calha Norte. Essas informações seriam consideradas para a coordenação das ações militares e civis. Segundo a pasta, os militares atuam diretamente na região e poderiam identificar questões de segurança e infraestrutura (peça 111, p. 5). Ademais, o jurisdicionado também informou que, em coordenação com os Comandos das Forças Armadas, são levantadas informações estratégicas e operacionais que permitiriam identificar áreas que são críticas para a defesa nacional e que necessitem de estímulo ao desenvolvimento (peça 111, p. 6).

75. A informação remetida, porém, não foi acompanhada por documentos comprobatórios e é incompatível com as respostas recebidas pela equipe de auditoria ao questionar diretamente as Forças sobre o tema.

76. Os Comandos da Marinha (peça 79), do Exército (peça 81) e da Aeronáutica (peça 84) informaram que não fornecem à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa mapeamentos, pareceres ou diagnósticos que: identifiquem áreas ou municípios relevantes para a manutenção da soberania e integridade territoriais; ou possam servir como subsídios para a formulação das diretrizes estratégicas do PCN ou para auxiliar os processos decisórios relativos à expansão da área de abrangência do PCN.

77. O próprio Ministério da Defesa, ao ser consultado a respeito dos órgãos que se manifestam durante o processamento de pedidos de expansão na área de abrangência do Programa Calha Norte, listou diversas unidades pertencentes à sua estrutura regimental (peça 24, p. 4), porém não fez alusão ao recebimento de ponderações dos Comandos militares ou do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. A este órgão cabe assessorar o Ministro da Defesa quanto a políticas e estratégias nacionais de defesa e quanto a políticas e estratégias militares de defesa (Decreto 11.337/2023, art. 12, I e II).

78. A região amazônica é caracterizada como estratégica nos textos estruturantes da Defesa Nacional, conforme registrado. Todavia trata-se de área muito extensa, o que torna a afirmação abstrata e pouco útil para a formulação e implementação de uma política pública com as características do PCN, sendo necessários diagnósticos mais precisos a respeito das áreas que, de fato, são consideradas prioritárias para a soberania e a integridade territorial pelos órgãos executores das políticas de defesa nacional e dos problemas públicos enfrentados pela população nelas residentes.

79. Por fim, é importante mencionar que a dinâmica atual da vertente civil do PCN não tem colaborado para o estabelecimento e a atualização dos diagnósticos dos problemas públicos. Em virtude do financiamento dessa vertente via emendas parlamentares e de certa omissão do Ministério da Defesa no planejamento e no direcionamento do programa, os objetos e os entes beneficiados pelos convênios são definidos pelos congressistas e influenciados por tratativas políticas junto aos gestores desses entes. Quando as intervenções são influenciadas por acordos políticos ou por necessidades trazidas por prefeitos e governadores, a demanda por diagnóstico preciso dos problemas feito pelo MD perde força.

Dos efeitos

80. A falha no diagnóstico dos problemas públicos relacionados ao PCN afeta o estabelecimento de objetivos e metas desse programa. Ao não identificar com a precisão e o detalhamento necessários a situação que deve ser solucionada pelas intervenções governamentais, surge a dificuldade para o estabelecimento de objetivos e metas específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal – consonância com as boas práticas de gestão estratégica. Essa questão será pormenorizada no Subtítulo Error! Reference source not found.

81. Outra consequência negativa da inadequada caracterização dos problemas públicos é a expansão da área de abrangência do programa não pautada em critérios objetivos e sem a observância de aspectos estratégicos de Defesa. Como abordado nos itens Error! Reference source not found., a Error! Reference source not found. deste relatório, diversas ampliações da área de atuação do programa foram aprovadas com base em motivações genéricas e excessivamente abrangentes, que não definem o problema público a ser tratado. Ademais, o MD não recebeu subsídios das Forças para o diagnóstico de áreas estratégicas, de acordo com o exposto no item Error! Reference source not found.

82. A elevada amplitude das intervenções possíveis no âmbito da política pública em análise também é um efeito da precariedade do diagnóstico a respeito dos problemas públicos que o Programa Calha Norte pretende tratar. A relação de objetos de convênios abrangidos pelo programa consta dos arts. 14 e 15 da PN 115/GM-MD/2019.

83. No rol de objetos possíveis estão diversos tipos de obras e de bens permanentes contemplando as seguintes áreas: saúde, educação, infraestrutura pública, esportes, desenvolvimento econômico, segurança pública, transportes e agricultura. A lista é bastante extensa e permite constatar um dos principais efeitos da imprecisão verificada na definição dos problemas públicos a serem sanados: as soluções propostas são analogamente muito abrangentes, pois qualquer intervenção contribui para remediar uma situação que não foi objetivamente definida.

84. Por fim, se os problemas não estão caracterizados, isso dificulta o monitoramento e a avaliação do impacto do PCN. De fato, nessa situação, a precariedade da definição da realidade a ser modificada pelas intervenções governamentais inibe o estabelecimento de indicadores apropriados para monitorar e avaliar a política. Esse assunto será tratado com mais detalhe no Título Error! Reference source not found.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

85. Ante o exposto, constata-se a existência de uma lacuna significativa no que tange ao diagnóstico dos problemas que o Programa Calha Norte visa tratar. A falta de um diagnóstico claro e objetivo dos problemas tem consequências diretas na eficácia das intervenções realizadas, uma vez que a sua ausência impede a identificação e a priorização efetiva das necessidades mais críticas da região, resultando em: um extenso leque de possíveis objetos para as intervenções previstas; sucessivas ampliações da área de atuação com aderência questionável às finalidades do programa; estabelecimento de objetivos e metas também genéricos e abstratos; e dificuldade no monitoramento e na avaliação dos impactos dessa política.

86. Os documentos consultados para chegar a essa conclusão incluem análises dos documentos estruturantes da Defesa Nacional, onde, apesar das menções ao Programa Calha Norte e à necessidade de priorizar ações na região amazônica, não se encontram informações precisas sobre o problema público que a intervenção pretende tratar. Tampouco foram encontrados detalhamentos nesse sentido nas exposições de motivos relacionadas às expansões da área de atuação do programa.

87. Adicionalmente, foi constatado que, apesar de no passado terem sido empreendidos esforços para diagnosticar os problemas públicos que atingem a área de abrangência do programa, eles não tiveram continuidade. Nesse contexto, diagnósticos e planejamentos de

intervenções têm sido realizados com maior qualidade por outras pastas ministeriais e órgãos vinculados, sem a participação ativa do Ministério da Defesa.

88. Assim, considerou-se pertinente propor:

a) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de um ano, adote medidas para o diagnóstico detalhado, objetivo e realista dos problemas públicos que o PCN busca tratar, seguindo as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante* - CCPR, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* - CCPR, 2018), bem como o Decreto 12.002/2024 (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI), e o Decreto 9203/2017, art. 4º, VII e VIII.

89. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), esta proposta foi alterada para: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a não realização de diagnóstico detalhado, objetivo e realista dos problemas públicos que o PCN busca tratar afrontou as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante* – BRASIL, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* – BRASIL, 2018), bem como o Decreto 12.002/2024 (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI) e o Decreto 9203/2017, art. 4º, VII e VIII;

90. Espera-se que a proposta de solução gere como benefício uma definição mais clara dos problemas públicos que a política pública pretende tratar, permitindo melhorias na (re)formulação e implementação da política pública, tornando-a mais efetiva e permitindo direcionamento mais eficiente dos recursos destinados ao Programa.

IV. INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESENHO DA POLÍTICA

91. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: ‘a política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?’ (Questão 3).

92. Ela buscou averiguar os riscos relacionados à institucionalização do Programa Calha Norte, mediante edição de atos normativos inadequados para reger o seu funcionamento, resultando em constantes alterações na teoria que embasa a política pública e no seu desenho. Também foram tratados riscos relativos à expansão desordenada da área de abrangência do Programa Calha Norte para áreas que não aliam atributos de desenvolvimento regional com aspectos estratégicos de defesa nacional voltados à soberania e à integridade territorial.

93. Foi constatado que o Programa Calha Norte não se encontra adequadamente institucionalizado. Além disso, verificou-se que ele não possui objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal. Por fim, outro achado de auditoria é o fato de terem ocorrido sucessivas expansões da área de atuação do PCN não pautadas em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à finalidade da política pública.

IV.1. Achado 02: institucionalização inadequada do Programa Calha Norte

94. A institucionalização da política pública por meio de norma legal apropriada (lei, decreto, resolução etc.), emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual se normatize a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, nunca ocorreu no caso do Programa Calha Norte, cujo funcionamento é regido por atos normativos inadequados frente às suas características.

Situação encontrada

95. Segundo o Referencial de controle de políticas públicas do TCU (BRASIL, 2020, p. 49), a institucionalização formal da política pública, por meio de norma legal (lei, decreto,

resolução etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, é uma boa prática de governança de políticas públicas. No mesmo sentido, a publicação ‘Avaliação de políticas públicas - Guia prático de análise *ex post*’ (BRASIL, 2018) indica que essa institucionalização deve normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos. Por fim, mencione-se a diretriz de governança pública no sentido de editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IX).

96. A equipe de auditoria realizou análises para identificar qual seria a norma apropriada para tratar do Programa Calha Norte. Uma das possibilidades é a institucionalização via lei aprovada pelo Congresso Nacional. Alternativamente, considerou-se que também se aplica ao caso sob estudo o art. 84 da Constituição Federal, que atribui privativamente ao Presidente da República a competência para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (inciso VI, alínea ‘a’). Esse artigo, em seu parágrafo único, permite que o Presidente da República delegue a Ministro de Estado essa competência, respeitados os limites traçados no ato de delegação.

97. Quanto a uma possível delegação de competências, é importante notar que a Lei 14.600/2023, que estabelece a organização básica do governo federal, no art. 24, lista as áreas de competência do Ministério da Defesa. Ao consultar o mencionado artigo, não é possível encontrar competências dessa pasta ministerial relacionadas ao desenvolvimento regional, à saúde da população civil ou a projetos gerais de infraestrutura, apesar de essas áreas serem contempladas pelo Programa Calha Norte (PN 115/GM-MD/2019). O Decreto 11.337/2023, que estabelece a estrutura regimental da pasta, tampouco lista estes temas como áreas de competência do Ministério em seu Anexo I, art. 1º.

98. As mencionadas normas listam ‘projetos especiais de interesse da defesa nacional’ como competência do Ministério da Defesa (Lei 14.600/2023, art. 24, IV, e Decreto 11.337/2023, art. 1º, IV). Ao analisar documentos relativos ao Programa, a exemplo do preâmbulo da PN 115/GM-MD/2019, foram encontradas referências a esta previsão normativa. Porém, na terminologia que rege a administração pública, o termo ‘projetos’ envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, o que, entende-se, não se aplica perfeitamente a uma política pública que se encontra em execução desde 1985, não tem previsão de conclusão e não possui metas e objetivos realistas e mensuráveis que permitam constatar o seu atingimento.

99. No caso específico do Programa Calha Norte, há três principais arcabouços normativos estipulando balizas para o seu funcionamento, um referente à estrutura administrativa responsável pela sua gestão (Decreto), outro referente aos processos de alteração na sua área de abrangência (exposições de motivos) e o último tratando de diretrizes estratégicas e do funcionamento do Programa (portarias normativas). Menções ao programa em Leis Orçamentárias Anuais, a exemplo da Ação Orçamentária 20X6, desenvolvimento sustentável da região do Calha Norte, da LOA de 2020, não são consideradas nesta análise, por se tratar de normas com finalidade diversa daquela avaliada neste trabalho.

Decretos

100. No Decreto 7.974/2013, que inseriu o Departamento do Programa Calha Norte na estrutura regimental do Ministério da Defesa (Anexo I, art. 26), consta menção ao Programa Calha Norte. O Decreto 11.337/2023, atualmente em vigor, lista as competências desse departamento da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

101. No que se refere às previsões contidas nos mencionados decretos, é preciso destacar que as normas não instituem expressamente o Programa Calha Norte. Apesar de o Programa ser nelas mencionado, não é possível entender essas menções como se representassem tacitamente a sua criação.

102. Adicionalmente, vale notar que tampouco consta nos mencionados decretos previsão que possa ser considerada delegação expressa de competência do Presidente da República ao Ministro de Estado da Defesa para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, competência exercida pelo Chefe do Poder Executivo ao criar ou alterar políticas públicas.

103. Ressalte-se que a competência é um dos elementos do ato administrativo e o Ministro de Estado da Defesa, salvo melhor juízo, não a detinha quando foram praticados os atos analisados a seguir.

Portarias Normativas

104. Questões relativas ao funcionamento do Programa Calha Norte são definidas por meio de portarias subscritas pelo Ministro da Defesa. Nelas são estabelecidos os objetivos do programa, a origem dos recursos que o financiam, a estrutura básica de seu funcionamento e os possíveis objetos das intervenções realizadas.

105. Até 2024, os seguintes normativos já trataram do Programa: Portaria Normativa 1185/SPEAI/MD, de 2007; Portaria Normativa 329/MD, de 2009; Portaria 591, de 2011; Portaria Normativa 3.353/MD, de 2013; Portaria Normativa 30/MD, de 25 de agosto de 2017; Portaria Normativa 70/GM-MD, de 16 de novembro de 2018; e Portaria Normativa 115/GM-MD, de 26 de dezembro de 2019 (peça 130 e peça 40). Sobre estes documentos, é importante registrar que a partir de 2017, foram feitas alterações na estrutura da norma em decorrência de mandamentos do Decreto 4.176/2002, segundo registrado no processo relativo à elaboração dela (peça 47, p. 95).

106. No que se refere a esta análise, considera-se relevante relembrar que, entre os possíveis objetos dos convênios da vertente civil do PCN, se incluem melhorias da infraestrutura nas áreas de saúde, educação, de infraestrutura pública, de esportes, de desenvolvimento econômico, de segurança pública, de transportes. Também é possível a aquisição de bens permanentes como equipamentos de construção, equipamentos agrícolas, grupo geradores, implementos agrícolas, máquinas diversas, veículos administrativos, veículos de carga, veículos para segurança pública e veículos para transporte de pessoal (Portaria 115/GM-MD, de 2019, arts. 14 e 15).

107. Sobre os atos normativos do PCN editados pelo MD, entende-se que a vedação à delegação de competência para editar atos normativos contida na Lei 9.784/1999, art. 13, I, não os atingiria, dada a previsão constitucional específica que possibilitaria essa delegação (art. 84, parágrafo único). Todavia, a Constituição Federal, art. 84, parágrafo único, c/c a Lei 9.784/1999, art. 14, exige que a delegação de competências seja adequadamente documentada e publicada em meio oficial. No caso em análise, não foi recebida documentação que demonstre a delegação da competência presidencial para editar estes atos ao Ministro de Estado da Defesa.

108. Não bastasse a falta de competência do Ministro de Estado da Defesa para editar os atos administrativos sob análise, cumpre notar que estes extrapolam as suas áreas de competência (Lei 14.600/2023, art. 24) ao tratar de intervenções relativas ao desenvolvimento regional, à saúde, à educação, aos esportes, à segurança pública, aos transportes etc.

109. Nestes casos, as propostas de ato normativo devem ser chanceladas pelos titulares das respectivas pastas ministeriais competentes, conforme denota o Decreto 12.002/2024 (art. 54). A norma ainda prevê como competência da Casa Civil da Presidência da República o dever de verificar se os Ministros de Estado aos quais está relacionada a matéria da proposta de ato normativo referendaram ou, conforme o caso, foram ouvidos sobre a proposta submetida ao Presidente da República (art. 47, II e III), tema que será tratado neste relatório.

Exposições de motivos

110. Segundo o Ministério da Defesa, o PCN teria sido criado em 1985 mediante exposição de motivos aprovada pelo Presidente da República – EM 18/1985 (peça 24). No mesmo ano, foi também aprovada a EM 770/1985 (peça 29).

111. As alterações na área de abrangência do Programa Calha Norte ocorreram por meio da aprovação de exposições de motivos pelo Chefe do Poder Executivo. A seguir são elencadas aquelas já aprovadas: EM 616/MD, de 2003; EM 156/MD, de 2006; EM 263/MD, de 2006; EM 502/MD, de 2015; EM 26/MD, de 2019; EM 175/MD, de 2019; EM 176/MD, de 2019; EM 161/MD, de 2021; EM 163/MD, de 2021; e EM 151/MD, de 2022 (peça 67, peça 54, peça 66, peça 55, peça 56, peça 57, peça 58, peça 59, peça 60).

112. As exposições de motivos são previstas no art. 51 do Decreto 12.002/2024 como forma de encaminhamento de propostas de atos normativos à Presidência da República pelo órgão proponente da norma. Previsão normativa semelhante estava contida no art. 26 do Decreto 9.191/2017, no art. 37 do Decreto 4.176/2003, no art. 25 do Decreto 2.954/1999, no art. 16 do Decreto 1.937/1999 e no art. 16 do Decreto 468/1992. Cada uma das normas mencionadas revogou a anteriormente vigente.

113. Logo, não se trata de um tipo normativo previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, importante destacar que as normas preveem expressamente, desde 1992, que o projeto de ato normativo deve ser encaminhado anexo à exposição de motivos, o que impede que haja confusão entre os instrumentos.

114. Caso ainda reste dúvida sobre o tema, importante registrar o teor do Decreto 10.139/2019, que, em seu art. 2º, determina que a partir da sua entrada em vigor (3/2/2020) os atos normativos inferiores a decreto seriam editados sob a forma de portarias, resoluções ou instruções normativas. O uso excepcional de outras denominações deveria ocorrer apenas por força de exigência legal, o que não deveria impedir a manutenção da denominação de atos normativos editados anteriormente (parágrafo único, I e IV). O mencionado Decreto foi revogado pelo Decreto 12.002/2024, que em seu art. 9º, caput, I e II, e §1º, I e IV, faz previsões semelhantes.

115. Assim, no caso em análise verifica-se que as exposições de motivos possuem vício relativo à forma, uma vez que não se trata de uma das formas previstas no arcabouço jurídico brasileiro para atos normativos.

116. A realidade é que a medida adotada pelo Ministério da Defesa em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, de aprovar alterações no Programa Calha Norte por meio da mera aprovação de exposições de motivos, foi expressamente vedada a partir de 3/2/2020. Todavia, contrapondo essa vedação, mais três exposições de motivos foram aprovadas após essa data (EM 161/MD/2021; EM 163/MD/2021; e EM 151/MD/2022).

117. Sobre o tema, por fim, é preciso destacar que as exposições de motivos listadas nesta análise e aprovadas pelo Chefe do Poder Executivo não foram publicadas no Diário Oficial da União em sua integralidade. As publicações realizadas mencionam apenas o número da exposição de motivos elaborada pelo Ministério da Defesa e o ano de sua elaboração, com claros prejuízos à transparência. Nos termos da Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, V, é dever de órgãos públicos divulgar dados gerais para o acompanhamento de programas, ações e projetos do governo.

Manifestação da Casa Civil da Presidência da República

118. Considera-se pertinente registrar que mediante pesquisa no Diário Oficial da União, é possível encontrar outras políticas públicas criadas pelo Chefe do Poder Executivo a partir da aplicação do art. 84, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Federal de 1988, a exemplo do Decreto 11.908/2024, que institui o ‘Programa Brasil Saudável – Unir para Cuidar’, e do Decreto 10.085/2019, que dispõe sobre o ‘Programa Forças no Esporte – Segundo Tempo e o Projeto João do Pulo’. Porém, também é possível encontrar políticas públicas de iniciativa do

Poder Executivo sendo instituídas por Lei, a exemplo da Lei 14.601/2023, que institui o Programa Bolsa Família, e da Lei 12.871/2013, que institui o Programa Mais Médicos.

119. Diante disso, a equipe de auditoria requisitou informações à Casa Civil da Presidência da República (Ofício 134/2024-AudGovernança) informações a respeito do critério utilizado pelo Poder Executivo para definir o ato normativo adequado à instituição de determinada política pública. Em resposta elaborada pela Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, o órgão informa que compete privativamente aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos ao Presidente da República, conforme as competências dos órgãos, sendo de sua responsabilidade, portanto, a avaliação inicial acerca de qual seria o ato normativo adequado para cada propósito (peça 124, p. 2).

120. Adiciona a unidade da Casa Civil da Presidência da República que as propostas de atos normativos de competência do Presidente da República lhe são direcionadas já com a minuta do ato. O que significaria dizer, no seu entendimento, que todos os contornos do programa, inclusive seu ‘rótulo normativo’, são examinados e definidos no Ministério setorial de origem, cabendo à CCPR apenas a análise da constitucionalidade, legalidade, mérito, oportunidade e conveniência política (peça 124, p. 3).

121. Segundo a SAJ/CCPR, não há discricionariedade na escolha da espécie de ato normativo que deverá reger um programa governamental, mas observância dos ditames constitucionais e legais respectivos. Na hipótese de incidir a reserva de legalidade, aplicam-se os artigos 61 a 69 da CF/88. Caso a hipótese seja de regulamentação legal, exige-se decreto. Por outro lado, caso o programa governamental possa ser instituído por portaria, não haverá submissão à Casa Civil, de forma que competirá ao Ministério temático a edição da portaria (peça 124, p. 3).

122. Considerou-se pouco elucidativa a resposta fornecida pela Casa Civil da Presidência da República, que não se posicionou a respeito da espécie de ato normativo que seria adequada à institucionalização do Programa Calha Norte.

123. No que se refere a outros pontos trazidos na manifestação, cumpre notar que o órgão tem a competência de examinar a constitucionalidade e a legalidade das propostas de ato normativo (Decreto 12.002/2024, art. 47, II). Compete à Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, que compõe sua estrutura regimental (Decreto 11.329/2023, Anexo I, art. 2º, II, b), emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa das propostas de atos normativos (Decreto 12.002/2024, art. 49, V).

124. Não se ignora o fato de que as propostas de atos normativos devem ser enviadas à CCPR acompanhadas por parecer jurídico, no qual devem constar exame e a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa da proposta (Decreto 12.002/2024, art. 56, III e art. 57, III). Estes documentos, porém, devem servir como subsídio para o exame realizado no âmbito da CCPR, conforme se observa nos processos administrativos analisados de tramitação das exposições de motivos na Casa Civil. Como exemplo mencione-se a Nota SAJ 82/2019/SASOC/SAJ/CC/PR (peça 69, p. 73), que analisa a EM 26/MD/2019. Outros exemplos de análise a respeito da legalidade de atos normativos submetidos ao órgão serão apresentados mais à frente.

125. Assim, a realidade é que a tese apresentada pela CCPR contraria não apenas previsões normativas, mas também os documentos fornecidos pelo órgão. Prosperando essa tese, a SAJ emitiria apenas *checklists* listando os documentos recebidos, o que não é o caso.

Das causas

126. O Departamento do Programa Calha Norte, em resposta a requisição da equipe de auditoria (Ofício 90/2024-AudGovernança) se manifestou sobre a institucionalização do Programa. Entende a unidade que o Programa Calha Norte teria se originado da (peça 24):

Exposição de Motivos nº 018/1985 apresentada ao Presidente da República, contendo o resultado dos estudos realizados por um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela então Secretaria de Planejamento, integrado por representantes do Ministério das Relações Exteriores, dos Ministérios Militares e do então Ministério do Interior. A partir de uma avaliação geopolítica e estratégica da região amazônica, foram realizados estudos aprofundados que permitissem estabelecer medidas destinadas a, por um lado, enfrentar as carências mais sérias da região, em particular as de caráter socioeconômicas que afligiam a população e, por outro lado, assegurar e garantir a soberania e a integridade territorial, naquela região.

(...)

No que tange ao instrumento a ser adotado para a prática do ato de criação do PCN, foi motivado por Exposição de Motivos, e todas as alterações relacionadas à abrangência territorial do Programa se perfectibilizaram por ato de idêntica natureza.

127. Análise da mencionada exposição de motivos 18/1985 (peça 29, p. 1), porém, permite constatar que não se trata de documento que institui uma política pública, especialmente nos moldes atuais. Apesar de serem elencadas algumas situações que, no entendimento dos seus autores, demandavam atenção da Presidência da República, a proposta contida no documento é formar um grupo de trabalho interministerial para consolidar e apresentar um plano de desenvolvimento para a região situada ao norte das calhas dos Rios Solimões e Amazonas.

128. Posteriormente, a EM 770/1985 (peça 29, p. 4) propõe a implementação de ‘projetos especiais’ para incrementar a presença brasileira na faixa de fronteira e solicita autorização do Presidente da República para instituir, através de portaria interministerial, mecanismo interinstitucional para acompanhar a operacionalização dos Projetos Especiais para a Faixa de Fronteira. Essa portaria interministerial, caso tenha sido editada, não foi apresentada à equipe de auditoria.

129. No que se refere ao entendimento jurídico apresentado de que alterações no Programa poderiam ocorrer por meio de exposições de motivos, em 2015, ponderou-se apenas que, em razão da criação do PCN por este tipo de documento, pelo princípio da simetria das normas, alterações na política pública poderiam ocorrer por ato normativo da mesma espécie (peça 54, p. 14). Apesar de a análise registrada ter sido sucinta, vale notar que se sentiu a necessidade de dar verniz jurídico à situação encontrada.

130. No âmbito do processo SEI 60000.001967/2018-78, que tratou da inclusão do estado do Maranhão no Programa Calha Norte, consta o Parecer 315/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 55, p. 19), onde se registra apenas que propostas anteriores de ampliação da área de atuação do Programa foram veiculadas da mesma forma, por meio do encaminhamento de exposição de motivos ao Presidente da República.

131. Já no processo SEI 60200.000292/2019-74, que tratou da inclusão do município de Alcântara na área de abrangência do Programa, consta o Parecer 740/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 59, p. 19), no qual se observa que:

a Exposição de Motivos não tem, a rigor, natureza de norma, servindo neste caso como um embasamento teórico para a prática de um ato material pelo Presidente da República. Não tendo sido o Programa criado por um instrumento normativo típico, é aceitável que suas alterações sejam promovidas mediante o emprego de forma idêntica àquela utilizada no ato seminal.

132. Este argumento é repetido, com pequenas variações, em outros pareceres jurídicos consultados, os quais se valem do princípio do paralelismo das formas para justificar a medida (a exemplo do Parecer 529/2022/CONJUR-MD/CGU/AGU, peça 60, p. 60). O mencionado princípio é definido no vocabulário jurídico do Supremo Tribunal Federal como sendo ‘um princípio que estabelece sobre a extinção ou a modificação do ato processual ou administrativo deve ser a mesma forma do ato originário’ ([link](#)).

133. Considera-se as análises das consultorias jurídicas inadequadas. Primeiramente, porque a exposição de motivos 18/1985 não cria expressamente o Programa Calha Norte. Depois, porque a aplicação do princípio do paralelismo das formas deve ocorrer mediante formas previstas no Direito Administrativo – não sendo aplicável à exposição de motivos, que sequer é um tipo de ato normativo válido.

134. Por fim, vale registrar que o funcionamento do Programa Calha Norte não é todo regido por exposições de motivos aprovadas pelo Chefe do Poder Executivo, uma vez que o seu funcionamento é normatizado em portarias expedidas pelo Ministro de Estado da Defesa. Assim, não fica evidente o motivo pelo qual o mencionado princípio do paralelismo se aplicaria apenas a uma parcela do arcabouço normativo do Programa.

135. Sobre argumento de que atos administrativos relacionados com o Programa Calha Norte estariam sendo praticados em desconformidade com as normas que regem a Administração Pública desde 1985, cumpre lembrar que ‘no âmbito do Direito Administrativo brasileiro o costume – como prática reiterada da atuação administrativa – tem aplicação praticamente nula’ (DI PIETRO, 2024, p. 52).

136. Não bastasse isso, importante lembrar que a configuração do costume exige prática reiterada de forma generalizada e prolongada, resultando na convicção de sua obrigatoriedade, o que não se observa no caso em análise. Pelo menos desde 2019, a própria consultoria jurídica do Ministério da Defesa aponta a inadequação do emprego de exposição de motivos para veicular conteúdo que deveria constar em ato normativo. Contudo, ela não se posicionou conclusivamente sobre essa falha, omitindo-se no seu dever de emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos (Decreto 7.974/2013, art. 5º, IV; Decreto 11.337/2023, art. 9º, IV).

137. Questionamentos sobre a forma como o Programa Calha Norte está institucionalizado, todavia, não se limitam à consultoria jurídica do Ministério da Defesa. A proposta de ato normativo, conforme exposto, uma vez preparada no âmbito do ministério, é submetida a avaliação no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

138. A equipe de auditoria teve acesso a pareceres emitidos pela então Subchefia de Assuntos Jurídicos da CCPR – atual Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos –, os quais tratam da questão sob análise, inclusive examinando a adequação do tipo de ato normativo proposto – em contraposição à manifestação apresentada à equipe na peça 124 (ver item **Error! Reference source not found.** deste relatório). É pertinente mencionar a Nota SAJ 332/2016-URJ, documento que se encontra apensado à peça 126. Seguem os trechos relevantes à análise realizada neste relatório:

8. Preciso registrar que **não recordo de nenhuma experiência parecida: uma ‘Exposição de Motivos’ sendo utilizada para instituir um programa ou política pública.**

9. Ademais, não se pode olvidar que o modo como o programa foi ‘institucionalizado’ não está claro na Exposição de Motivos nº 502/2015/MD. Lá está dito apenas que ‘o programa foi criado em 19 de dezembro de 1985’, mas não há nenhuma referência ao instrumento que o criou.

10. Tal fato originou, de minha parte, uma busca pelo ato que institucionalizou o programa. Acionei a Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa que, após consultar as áreas técnicas do ministério, encaminhou as seguintes exposições de motivos: i) Exposição de Motivos nº 18/85; e ii) Exposição de Motivos nº 770/85. A primeira faz uma espécie de diagnóstico e sugere a criação de um grupo de trabalho interministerial. A segunda propõe, a partir do trabalho realizado pelo referido GT, algumas medidas mais diretas e efetivas.

11. Com efeito, **basta ler as duas Exposições de Motivos para ter a certeza [de] que não há, nelas, a instituição de um programa propriamente dito.**

(...)

13. Neste sentido, penso que o ideal seria viabilizar um ato normativo (salvo melhor juízo, um decreto) que instituísse adequadamente o programa, com todos os contornos necessários (objeto, finalidade, princípios, gestão, instrumentos, operacionalização, etc:), **ocasião em que se poderia ainda estabelecer uma delegação para o próprio Ministro de Estado da Defesa editar normas complementares e de execução do programa.**

(...)

16. Sendo assim, **reconhecendo que o assunto vem sendo tratado da mesma maneira ao longo de todos esses anos, que não há sequer indício de questionamento (nem mesmo desta Subchefia em atos anteriores) e que providência em sentido diverso (reorganizar toda a institucionalização do programa) poderia demorar e trazer prejuízo aos interesses do Ministério da Defesa, não será esta assessoria que irá impor óbices ao prosseguimento da proposta.**

(grifos acrescidos)

139. As ponderações apresentadas pela Assessoria para Assuntos Jurídicos da CCPR estão alinhadas com as análises registradas neste relatório. Consideram-se, porém, inadequadas as ponderações apresentadas para concluir que o documento poderia ser submetido à aprovação da Presidente da República.

140. Inicialmente porque a falta de questionamento em atos anteriores não é critério válido para julgar a legalidade e a técnica legislativa de proposta de ato normativo submetida ao exame de uma assessoria jurídica. Adicionalmente, porque ao optar por condicionar o seu parecer a supostos interesses do Ministério da Defesa, a assessoria jurídica realizou uma avaliação de conveniência, extrapolando a sua competência de análise da constitucionalidade, da legalidade, da compatibilidade com o ordenamento jurídico e da boa técnica legislativa do ato proposto.

141. O tema voltou a ser tratado na Casa Civil no âmbito do processo 60000.001967/2018-78, que tratava da exposição de motivos para ampliação do Programa para o Estado do Maranhão, mediante emissão da Nota SAJ 82/2019/SASOC/SAJ/CC/PR (peça 69, p. 73), cujos trechos relevantes são transcritos a seguir:

7. A abordagem jurídica do tema deve-se focar na forma como o Programa Calha Norte foi instituído. No caso, tem-se uma situação *sui generis* na qual o programa foi institucionalizado por intermédio de uma Exposição de Motivos. No caso, a Exposição de Motivos, ao invés de servir para o seu propósito precípua que é solicitar ao Presidente da República a edição de um ato normativo ou o encaminhamento de uma proposta de ato normativo ao Congresso Nacional, constituiu por ela mesma o próprio ato instituidor do Programa em questão.

8. Trata-se de situação inusitada que foi assim demonstrada na NOTA SAJ Nº 332/2016-URJ, no âmbito do Processo nº 00001.004486/2015-30, ocasião em que se levantou o histórico de criação do programa, que foi idealizado, em um primeiro momento, pela Exposição de Motivos nº 18/85, que fez uma espécie de diagnóstico da situação e sugeriu a criação de um grupo de trabalho interministerial; e, em um segundo momento, por intermédio da Exposição de Motivos nº 770/85, onde restou proposta, a partir dos resultados dos trabalhos realizados pelo referido grupo de trabalho, algumas medidas mais diretas e efetivas, que corresponderiam, em tese, à criação do Programa Calha Norte.

9. Em outras palavras, **concluiu-se, à época, que não houve a instituição de um programa ou política pública nos moldes tradicionais. A sugestão, portanto, foi a de viabilizar a edição de um ato normativo que instituísse o programa com os contornos jurídicos essenciais, como a definição do seu objeto, sua finalidade, os princípios que o regerão, os instrumentos para sua implementação, a forma de operacionalização com a definição de quem será responsável pela sua gestão, assim como mecanismos de fiscalização e monitoramento. Contudo, essa não foi a solução adotada, visto que a decisão presidencial, à ocasião, foi a de expandir o Programa Calha Norte, para**

abranger municípios do Estado do Mato Grosso, por simples aprovação da Exposição de Motivos ora encaminhada.

10. Desde então, a área de atuação do Programa Calha Norte vem sendo expandida, nos últimos trinta anos, de acordo com as necessidades apontadas pelo Ministério da Defesa, que é o gestor do Programa, por meio de despacho de aprovação da respectiva Exposição de Motivos pelo Presidente da República.

(grifos acrescidos)

142. O parecer emitido no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, assim, é muito claro a respeito da irregularidade da forma como o Programa Calha Norte se encontra institucionalizado, apesar de utilizar eufemismos para tratar dessa irregularidade, referindo-se a elas como uma mera fuga aos ‘moldes tradicionais’. Contrariando a análise encontrada no corpo do parecer, porém, ao final do documento, novamente, concluiu-se que a proposta estava apta a ser submetida ao crivo do Presidente da República (peça 69, p. 76).

143. Importante ressaltar que **não se apresenta neste relatório interpretação jurídica conflitante com aquela emanada do órgão de assessoramento jurídico**. A equipe de auditoria concorda com as análises verificadas em praticamente todos os pareceres jurídicos que constam na documentação analisada: a institucionalização de política pública por meio da aprovação de exposição de motivos não tem previsão normativa. Chama a atenção, porém, o fato de, apesar de a situação inusitada ter sido constatada em 2015 e apontada reiteradamente desde então, os órgãos de assessoramento concluírem em sentido conflitante com as suas próprias análises.

144. Assim, o que se verifica é uma falha nos controles internos de legalidade, consubstanciada na emissão de pareceres favoráveis à tramitação de proposta de ato normativo apesar de terem sido reconhecidas reiteradamente falhas na forma como o Programa Calha Norte estava institucionalizado. Optou-se por ‘não criar óbices’ aos gestores que deveriam estar sendo assessorados, concluindo-se pela regularidade das diversas minutas de exposição de motivos que lhe foram submetidas como se atos normativos fossem.

145. Entende-se que caberia às unidades de consultoria jurídica, uma vez constatada a inviabilidade jurídica das propostas de ato normativo apresentadas, indicar uma linha de ação alternativa adequada. Adicionalmente, deveriam evitar que seus posicionamentos conclusivos sobre a questão jurídica fossem influenciados por aspectos ligados à conveniência ou oportunidade da reformulação das propostas de atos normativos. Essas condutas são aderentes às boas práticas consultivas 7 e 21 elencadas no ‘Manual de boas práticas consultivas’ da Advocacia-Geral da União (4ª Edição, 2016).

146. Dessa forma, considera-se pertinente dar ciência à Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da CCPR e à Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, de que a emissão de pareceres jurídicos favoráveis à tramitação de ‘exposições de motivos’, previstas no Decreto 9.191/2018 (revogado) e no Decreto 12.002/2024, art. 51, como se atos normativos fossem, afrontou o então vigente Decreto 10.139/2019, art. 2º. Adicionalmente, considera-se oportuno encaminhar o Acórdão que vier a ser prolatado neste processo, bem como o Voto e o Relatório que o fundamentarem, à Corregedoria-Geral da Advocacia da União para que ela verifique a pertinência de adotar medidas a respeito da situação encontrada pela equipe de auditoria, haja vista ela ter como um de seus objetivos o aprimoramento dos serviços prestados pelos órgãos jurídicos da Advocacia Geral da União.

Dos efeitos

147. Pode ser atribuída à ausência de institucionalização adequada do Programa Calha Norte a falta de uma estrutura de governança adequada ao programa, bem como de normas regendo a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos com as intervenções realizadas.

148. O atual arcabouço normativo que rege o funcionamento do Programa Calha Norte pode ser alterado por decisão do Ministro da Defesa, que, por portaria, define as áreas de atuação da política pública, valores e os possíveis objetos das intervenções. Isto é, há uma relativa facilidade na alteração do programa, que remete à falta de delegação de competência do Presidente da República para essa autoridade, tema que já foi tratado quando da análise da situação encontrada pela equipe de auditoria.

149. Além disso, a precariedade com que a política foi institucionalizada causou prejuízos à sua transparência e à participação social que envolvem a aprovação de política pública por meio de instrumento adequado, seja por meio de decreto, seja por meio de projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional.

150. Neste sentido, vale notar que as exposições de motivos que resultaram na expansão da área de abrangência do Programa Calha Norte não são publicadas no Diário Oficial da União (DOU). O DOU publica apenas a informação de que determinada exposição de motivos foi aprovada pelo Presidente da República e lista os municípios incluídos no Programa (por exemplo, peça 58, p. 42). A equipe de auditoria só teve acesso ao teor completo dos atos administrativos que trataram das expansões da área de abrangência do Programa Calha Norte ao exercer as competências do controle externo e requisitar cópias dos documentos ao gestor (Ofício 70/2024-AudGovernança), prerrogativa de que não dispõe a sociedade em geral. A Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, V, porém, impõe ao gestor o dever de divulgar dados gerais para o acompanhamento de programas, ações e projetos do governo.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

151. Diante de todo o exposto, fica evidente que a forma como o Programa Calha Norte está institucionalizado, por meio da aprovação de exposições de motivos e por meio de portarias ministeriais, é inadequada, sendo necessário apontar ao gestor a necessidade de corrigir a situação encontrada.

152. As Portarias Normativas expedidas pelo Ministro de Estado da Defesa em relação a essa política pública tratam de intervenções que extrapolam às competências que lhe são atribuídas pela legislação que rege as competências de cada uma das pastas ministeriais, atualmente a Lei 14.600/2023, art. 24. Conforme exposto, não compete a ele tratar de intervenções nas áreas de saúde, de educação, de esportes, de desenvolvimento regional, entre outros, como ocorre atualmente no Programa Calha Norte. No âmbito do Poder Executivo, essa amplitude temática é titularizada apenas pelo Presidente da República.

153. Uma das possibilidades para a institucionalização do PCN é a edição de decreto autônomo pelo Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 84, inciso VI, alínea 'a', da CF/1988. Esse decreto poderia delegar a competência para o Ministro da Defesa normatizar o programa.

154. A institucionalização da política pública poderia se dar também por meio de lei. Entende-se haver diversos benefícios no uso desse instrumento, como o aumento da transparência do seu processo de elaboração, uma vez que as casas legislativas participam do processo de sua criação e aprimoramento. Além disso, há maior oportunidade de participação social e a lei confere maior segurança jurídica à população-alvo da intervenção planejada. Não foram encontrados pela equipe de auditoria, todavia, critérios capazes de tornar cogente a adoção dessa medida, o que coaduna com a separação dos Poderes.

155. Insta ressaltar que a permanência da inadequação da institucionalização do PCN se deu por falhas em mecanismos de controle nos processos de proposição de alteração dessa política pública. Os órgãos de consultoria jurídica do Ministério da Defesa e da Casa Civil da Presidência da República reiteradamente identificaram as falhas legais na institucionalização do programa em seus pareceres, mas concluíram por não 'criar óbices' ao gestor e por aprovarem as alterações via instrumento inadequado. Nesse contexto, falharam com o dever de emissão de

parecer conclusivo a respeito da constitucionalidade, da legalidade e da boa técnica legislativa da proposta de ato normativo submetida à apreciação deles.

156. Neste contexto, considera-se pertinente propor:

a) dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

a.1) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio da aprovação de exposições de motivos, documento que não pode ser classificado como ato normativo, pelo Chefe do Poder Executivo, afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post - CCPR, 2018), bem como os arts. 9º, caput, I e II, e §1º, I e IV, 51 do Decreto 12.002/2024;

a.2) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio de Portarias emitidas pelo Ministro de Estado da Defesa, sem que lhe tenha sido explicitamente delegada essa competência pelo seu detentor, afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex post - CCPR, 2018), bem como a Constituição Federal, art. 84, caput, VI, e parágrafo único, alínea a, c/c a Lei 9.784/1999, art. 13, I, e art. 14; a Lei 14.600/2023, art. 24;

a.3) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio de portarias emitidas pelo Ministro de Estado da Defesa e tratando de intervenções públicas que extrapolam as suas competências temáticas afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex post – BRASIL, 2018), bem como a Lei 14.600/2023, Capítulo III – Dos Ministérios e art. 24; o Decreto 12.002/2024, art. 47, II e III, e art. 54;

a.4) a emissão de pareceres jurídicos que concluíram favoravelmente à continuidade da tramitação de propostas de atos normativos mesmo após a expressa constatação de que continham vícios de forma (uso indevido de exposição de motivos como ato normativo), a exemplo do Parecer 740/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU e da Nota SAJ 82/2019/SASOC/SAJ/CC/PR, configurou omissão no dever dessas unidades de emitir parecer jurídico conclusivo a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa pela proposta de ato normativo que lhe foi submetida (Decreto 12.002/2024, art. 57, III, e Decreto 9191/2017, art. 25, IV; Decreto 7.974/2013, art. 5º, IV; Decreto 11.337/2023, art. 9º, IV);

b) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de um ano, apresente à Casa Civil da Presidência da República proposta de ato normativo institucionalizando o Programa Calha Norte, em consonância com boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post - BRASIL, 2018) e com o Decreto 12.002/2024.

157. Espera-se que as propostas de solução gerem como benefícios o respeito às boas práticas e aos ritos previstos em norma para a institucionalização de políticas públicas, resultando em aprimoramento da sua governança. O aprimoramento da política pública, decorrente da participação de todos os atores pertinentes na sua reformulação e implementação, bem como maior segurança jurídica para as medidas adotadas durante a implementação da política pública.

158. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a proposta de determinação foi removida do relatório final, dado já existir ciência ao MD e à Casa Civil sobre a falta de institucionalização (propostas acima).

IV.2. Achado 03: o Programa Calha Norte não possui objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal.

159. Devido à imprecisão do diagnóstico dos problemas públicos a serem tratados, o PCN não possui objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados temporalmente, afrontando boas práticas de gestão e decisões do TCU. Como resultado, isso implica prejuízos ao monitoramento e avaliação do programa, impactando a capacidade do gestor e da sociedade de verificar se a política pública é bem-sucedida no atingimento dos seus objetivos.

Situação encontrada

160. Uma política pública deve indicar de maneira clara os objetivos a serem cumpridos, que devem ser específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e com prazo definido para o seu alcance. Sobre o assunto, o Referencial de controle de políticas públicas (BRASIL, 2020, p. 52) registra que a política pública deve indicar de maneira clara os objetivos a serem cumpridos. Fazendo referência ao *Green Book*, publicado pelo Tesouro Britânico, o documento explica que para que seja considerado claro o objetivo deve ter as seguintes características:

- a) **específico** - deve expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
- b) **mensurável** - deve expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback;
- c) **apropriado** - deve estar alinhado com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;
- d) **realista** - deve poder ser alcançado no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes; deve levar em conta os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserido, as limitações orçamentárias, o desempenho anterior; se os objetivos não forem realistas, eles serão vistos como meros ideais e não terão influência prática no comportamento do pessoal; e
- e) **prazo determinado** - deve expressar o período esperado para seu alcance.

161. Não obstante, ao examinar os objetivos do Programa Calha Norte, nota-se que eles não são mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal. Como será abordado a seguir, essa característica não é exclusiva dos objetivos atuais do programa, mas consta de objetivos registrados em normas anteriores.

162. Em sua concepção original, registrada na EM 18/1985 (peça 29, p. 3), foram identificadas necessidades fundamentais a serem atendidas com a intervenção:

- a) incremento das relações bilaterais [com países limítrofes ao norte do Brasil]
- b) aumento da presença militar na área;
- c) intensificação das campanhas de recuperação de marcos limítrofes;
- d) ampliação da infraestrutura viária;
- f) aceleração da produção de energia hidrelétrica;
- g) interiorização de polos de desenvolvimento econômico;
- h) ampliação da oferta de recursos sociais básicos.

163. É possível antever o tipo de intervenção que se pretendia realizar e algumas formas de medição, exceção feita aos itens ‘c’, ‘g’ e ‘h’ – os quais são mais vagos, abrangentes. Por exemplo, o incremento das relações bilaterais, com foco nas trocas comerciais, poderia ser medido pelo volume de comércio exterior. A presença militar na área poderia ser consultada com base na quantidade de militares lotados na região ou na quantidade de organizações militares lá situadas. A ampliação da infraestrutura viária poderia ser aferida pelo incremento na

extensão de vias para diferentes modais de transporte ou, ainda, pelo aumento no volume do fluxo de transporte. Por fim, a aceleração de produção de energia hidrelétrica poderia ser verificada pelo crescimento de oferta desse tipo de energia.

164. Em contraposição a essas observações positivas, esses objetivos falham na especificação clara do que se pretende atingir e em quanto tempo. Não se detalha em qual medida deve ser aumentada a presença militar ou qual a ampliação ideal da infraestrutura viária para a política se considerar exitosa, por exemplo.

165. Na Diretriz Estratégica de 2007 do PCN, Portaria Normativa Nº 1185/SPEAI/MU (peça 130, p. 1), já é possível constatar a apresentação de objetivos bem mais amplos e abstratos para o programa:

2.1 Objetivo principal

O Programa Calha Norte tem por objetivo principal o aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação, contribuindo para a Defesa Nacional, proporcionando assistência às populações e fixando o homem na região.

2.2 Objetivos específicos

- aumento da presença do Poder Público na área de atuação do PCN;
- contribuição para a defesa nacional;
- assistência às suas populações da área de atuação do PCN;
- fixação do homem na área de atuação do PCN;
- promoção do desenvolvimento sustentável;
- ocupação de vazios estratégicos;
- integração da população à cidadania e ao conjunto nacional;
- melhoria do padrão de vida das populações da área de atuação do PCN;
- modernização do sistema de gestão municipal da área de atuação do PCN;
- fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais da área de atuação do PCN.

166. No que se refere ao objetivo principal mencionado no trecho transcrito, ressalte-se que aumentar a presença do poder público, proporcionando assistência à população, é uma expressão vaga que pode se referir a uma ampla gama de políticas públicas. Outros objetivos elencados como sendo supostamente específicos possuem a mesma característica, como ‘contribuir para a defesa nacional’, ‘promover o desenvolvimento sustentável’ ou ‘melhorar o padrão de vida da população’.

167. A PN 115/GM-MD/2019, atualmente vigente, em seu art. 3º, estabelece que o Programa Calha Norte tem o objetivo de contribuir para:

I - o aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação e para o fortalecimento da ocupação dos vazios estratégicos;

II - a defesa nacional, com ênfase na faixa de fronteira, dentro da sua área de abrangência;

III - a melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transportes e desenvolvimento econômico dos Municípios constantes da sua área de atuação;

IV - a promoção do desenvolvimento sustentável da região e da cidadania da população local;

V - a fixação da população local na sua região e para o fortalecimento da integração social desta população, em especial, das comunidades isoladas;

- VI - a melhoria da qualidade de vida da população existente na sua área de atuação;
- VII - o desenvolvimento econômico dos Estados e Municípios de sua área de atuação;
- VIII - a geração de emprego e renda e o fortalecimento da cadeia produtiva; e
- IX - a interligação da região com todo o território nacional, visando a integração plena da população local, a vigilância de fronteiras e a defesa nacional.

168. Nota-se, pois, a permanência de frases que se configuram mais como princípios norteadores do que como objetivos de uma política pública nos termos das boas práticas sobre essa matéria. São expressões vagas, que abrangem diversas áreas temáticas, não sendo, portanto, específicos. Além disso, essas expressões elencadas como objetivos do Programa abrangem incontáveis fatores, tornando impossível a sua mensuração e, consequentemente, o aferimento do sucesso, ou não, da política pública. Logo, não são objetivos mensuráveis, realistas ou sequer delimitados temporalmente.

169. A melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social e transportes, por exemplo, se refere às competências de diversos ministérios do governo federal.

Das causas

170. Os problemas públicos apresentados na documentação de referência do PCN ao longo do tempo são genéricos e pouco realistas. Isso dificulta o estabelecimento de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo, na medida em que se torna complexo identificar as causas reais do problema e, consequentemente, definir o que precisa ser alcançado.

171. Sobre isso, o Guia Prático de Análise *Ex Ante*, do Governo Federal, anota o seguinte (peça 143, p. 72):

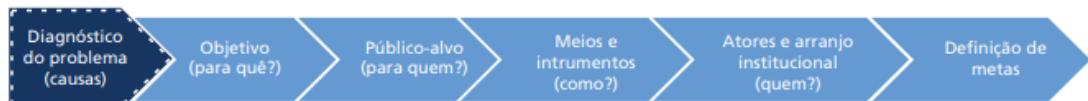
2 OBJETIVO DA POLÍTICA PÚBLICA

Para que é desenhada uma política pública? **A política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública. Muitas vezes esta última reconhece os efeitos, mas é incapaz de definir e atingir a causa do problema.** Essa distinção entre causa e efeito precisa estar clara para uma boa definição dos objetivos da política. (grifo nosso)

172. Ao não especificar, por exemplo, se a causa do problema a ser tratado é a mortalidade por alguma doença endêmica ou a falta de acesso da população a saneamento básico e energia elétrica, abre-se margem à utilização de objetivos genéricos como ‘contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população’. Dúvidas sobre o que especificamente tem de ser melhorado, em que medida e qual a urgência dessa melhoria (se no curto, no médio ou no longo prazo) acabam ficando sem respostas, haja vista o programa contar com um diagnóstico deficiente dos problemas públicos, que não identifica claramente as causas deles, isto é, o que deve ser tratado.

173. Segundo o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (peça 143, p. 72), no processo de caracterização da política pública, a etapa de definição dos objetivos é retroalimentada pela etapa de diagnóstico do problema, conforme esquematizado na **Error! Reference source not found.** Portanto, falhas nesta etapa se refletem naquela.

FIGURA 1
Etapas para a caracterização da política pública



Elaboração: Ipea.

Figura 4 – Etapas para a caracterização da política pública conforme o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (fonte: peça 143, p. 72).

Dos efeitos

174. A ausência de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal enseja prejuízos ao monitoramento e à avaliação de resultados e de impactos das intervenções do programa, haja vista a dificuldade de verificar o grau de atingimento dos objetivos da política.

175. Sobre o assunto, no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, o TCU considerou que o objetivo de uma intervenção ('Transformações urbanísticas estruturais e urbanização acessível') era uma expressão vaga que abrangia incontáveis fatores. Assim, não cumpria os requisitos de validade adotados pelo TCU, por não ser específico, não expressando claramente o que deveria ser alcançado, o que resultaria na impossibilidade de sua mensuração. Como não se sabe o que se busca, e em que medida, não importa o que venha a se obter. Outrossim, não seria possível afirmar, ou negar, o atingimento do objetivo.

176. No caso específico do PCN, é possível encontrar várias expressões vagas, analogamente ao trazido pelo acórdão supracitado, como, por exemplo: 'aumento da presença do Poder público', 'contribuir para a defesa nacional', 'contribuir para a melhoria da qualidade de vida' e 'visando à integração plena da população local'. Da forma como estão postos esses objetivos, é complexo encontrar indicadores para monitorá-los e avaliar seus resultados.

177. Conforme será abordado com mais detalhes no **Capítulo Error! Reference source not found.**, o MD avalia o desempenho do PCN com base no PPA, o qual lista como indicador do programa a taxa de entrega de obras e a taxa de entrega de bens permanentes (peça 24, p. 3-4, e peça 113, p. 3). Esse indicador pode até ser compatível com o objetivo de contribuir para a melhoria de infraestrutura nas áreas citadas no art. 3º, inciso III, da PN 115/GM-MD/2019, mas se mostra inapropriado para a verificação dos demais objetivos.

178. Outra consequência da abrangência dos objetivos elencados para o PCN é a pluralidade de meios e instrumentos possíveis para as intervenções governamentais. Quando um objetivo é genérico – como 'contribuir para melhoria da qualidade de vida da população', por exemplo – fica mais fácil justificar a compatibilidade de obras e bens com essa diretriz.

179. Nessa linha, os arts. 14 e 15 da PN 115/GM-MD/2019 listam um extenso conjunto de obras e bens permanentes que podem ser escolhidos para a celebração de convênios com os entes municipais. Adicionalmente, o art. 16 prevê a possibilidade de proposição de objetos não listados desde que compatíveis com as diretrizes do programa – compatibilidade essa fácil de ser justificada em razão da abrangência dos objetivos do PCN. Como resultado, tem-se a dispersão das ações dessa política pública, que possui intervenções atinentes a diversas pastas ministeriais do Governo Federal.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

180. Este achado revela que o PCN carece de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados em um recorte temporal. Essa ausência de clareza nos objetivos contraria as boas práticas de gestão de políticas públicas e as orientações do TCU. Como resultado, a falta de objetivos bem definidos compromete o monitoramento e a avaliação do programa,

dificultando a capacidade tanto do gestor quanto da sociedade de verificar se as metas e os propósitos da política pública estão sendo alcançados.

181. Os objetivos do PCN, conforme identificados nas diretrizes e normativas vigentes, são amplos, vagos e pouco precisos, falhando em expressar claramente o que se pretende atingir, em que medida e em qual prazo. Essa imprecisão resulta da formulação genérica dos problemas públicos que o programa visa abordar, o que, por sua vez, impede a definição de metas específicas e realizáveis. Em outras palavras, os problemas são descritos de maneira ampla e não realista, dificultando a identificação das causas reais e, consequentemente, a elaboração de objetivos que sejam específicos e mensuráveis.

182. Essa falha na definição dos objetivos tem efeitos significativos. Sem objetivos claros, torna-se impossível estabelecer indicadores de desempenho adequados para monitorar e avaliar os resultados e impactos das intervenções do programa. Isso compromete a capacidade do PCN de demonstrar sua efetividade e justificar suas ações perante a sociedade e os órgãos de controle. Além disso, a generalidade dos objetivos facilita a inclusão de uma vasta gama de obras e bens permanentes nas ações do programa, contribuindo para a dispersão de esforços e para a falta de foco na implementação das políticas.

183. Portanto, para que o PCN possa melhorar sua eficácia e assegurar que suas ações sejam alinhadas com as necessidades reais da população atendida, é crucial que os objetivos do programa sejam revisados e formulados de maneira clara, específica, mensurável, realista e com prazos definidos. Essa revisão permitirá um melhor direcionamento dos recursos, uma avaliação mais precisa dos resultados e uma maior transparência e *accountability* na gestão do programa.

184. Ante o exposto, propor-se-á:

a) determinar, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que o Ministério da Defesa adote medidas no sentido de, no prazo de um ano, estabelecer para o Programa Calha Norte objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo, conforme preconiza as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas – Referencial de controle de políticas públicas, publicado pelo TCU; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* –, bem como o entendimento contido no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário.

185. Espera-se que a proposta de solução gere como benefício maior foco nas ações do programa, permitindo um melhor direcionamento dos recursos, maior eficácia nas intervenções realizadas pela política pública e aumento da transparência na prestação de contas da gestão do programa.

186. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a proposta de determinação foi alterada para a seguinte: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o não estabelecimento, para o Programa Calha Norte, de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo contrariou as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas – Referencial de controle de políticas públicas, publicado pelo TCU; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* –, bem como o entendimento contido no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário.

IV.3. Achado 04: Expansões sucessivas da área de atuação do PCN não pautadas em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à finalidade da política pública

187. Houve sucessivas alterações na área de atuação do PCN sem suporte em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à sua finalidade, em especial no que se refere a aspectos estratégicos ligados à soberania e à garantia do território. Como fatores que ensejaram isso, podem-se listar os seguintes: diagnóstico deficiente dos problemas públicos a

serem solucionados e daí que é estratégico, do ponto de vista de Defesa Nacional, para o programa; e o interesse político dos parlamentares gerado pela amplitude de objetos do PCN, tornando-o atrativo para a destinação de emendas parlamentares.

188. Em consequência, constatou-se que 46,36% dos municípios contidos na área de atuação do PCN não foram atendidos pelo programa segundo dados do Transferegov.br de 2009 a 2024, isto é, a ampliação formal não se traduziu na realidade. Além disso, é possível identificar uma perda de credibilidade do programa no que se refere à sua aderência às suas finalidades.

Situação encontrada

189. Em sua origem, o Programa Calha Norte incluía 74 municípios e se concentrava na região da Calha Norte dos rios Negro e Solimões. Hoje já são 783 municípios espalhados por 10 estados brasileiros, ultrapassando inclusive os limites da Amazônia. A **Error! Reference source not found.** mostra as expansões ocorridas no programa, as quais se intensificaram nos últimos oito anos, ocupando fatia considerável do território brasileiro.

190. Esta auditoria constatou que houve sucessivas expansões da área de atuação do PCN sem suporte em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à finalidade dessa política pública, em especial no que tange a aspectos estratégicos ligados à garantia da soberania e da ocupação do território. Antes de adentrar no detalhamento do achado, é preciso fazer algumas ponderações sobre o assunto.

191. Na forma em que o programa funciona, a escolha do beneficiário da política pública pode ser dividida em dois níveis de análise e decisão: a escolha dos municípios a serem incluídos na área de atuação do PCN, tornando-se aptos a celebrarem convênios e receberem os recursos; e a definição das pessoas que usufruirão das obras ou dos bens permanentes providos pela política pública.

192. No primeiro nível, o Ministério da Defesa propõe ao Presidente da República a inclusão de estados e municípios que poderão receber recursos das emendas parlamentares, isto é, ele dá direcionamento à política pública – decisão que teria caráter mais estratégico. Os entes propostos podem ser escolhidos de ofício pelo MD ou mediante aprovação de solicitação feita por outras autoridades.

193. No segundo nível, a indicação já é feita pelo ente convenente e pelo parlamentar, pois é resultado do plano de trabalho e do objeto de convênio escolhido – o tipo de obra e a localização no município contemplado, por exemplo, acabam definindo, ou pelo menos priorizando, as pessoas diretamente beneficiadas. Neste nível, na prática, a influência do Ministério da Defesa é menor, pois sua atuação se volta à verificação de compatibilidade do plano de trabalho apresentado pelo ente municipal ou estadual com o PCN – o que costuma ocorrer haja vista a abrangência dos objetivos do programa e da lista de objetos possíveis.

194. A auditoria concentrou sua atenção no primeiro nível, porquanto ele é mais estratégico e menos disperso, além de estar mais sob a influência decisória do Ministério da Defesa. Nesse contexto, verificou-se o processo de seleção dos municípios e estados beneficiários do PCN e seu alinhamento com as boas práticas contidas em referenciais sobre o tema.

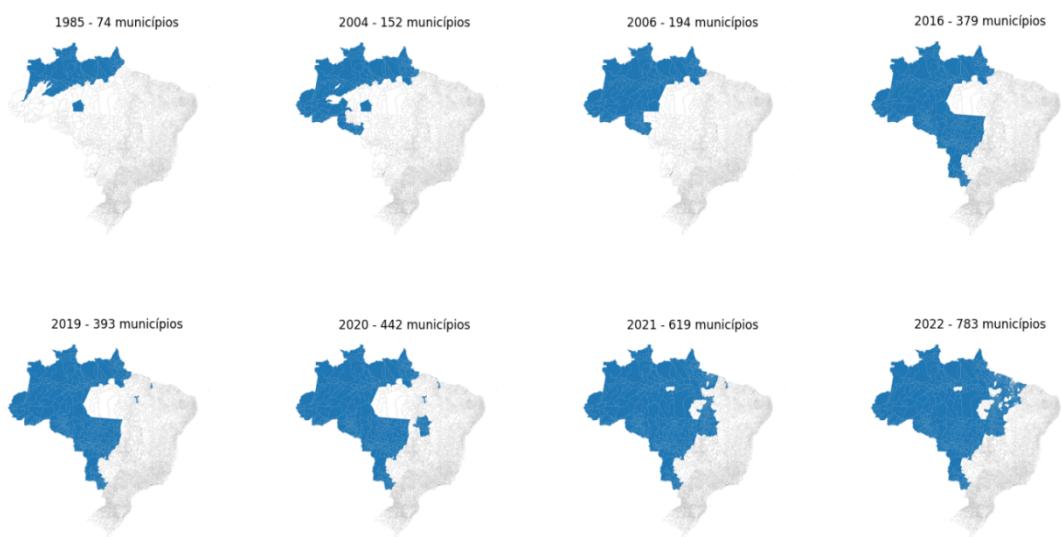


Figura 5 – Expansões da área de abrangência do PCN desde sua origem, em 1985 (fonte: elaborado pela equipe com base nos dados da peça 23, Anexo III, alínea ‘e’).

195. No tocante à seleção de beneficiários, o Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020, p. 53) destaca ser importante verificar se o público-alvo da política está bem delimitado e caracterizado e informar o critério delimitador desse público. Na mesma linha, essa publicação defende a importância de se verificar o estabelecimento de critérios objetivos para a priorização de beneficiários. Analogamente, o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (BRASIL, 2018, p. 82) registra que ‘quando o critério de elegibilidade define de modo definitivo o beneficiário final, os critérios objetivos que embasaram a escolha dos beneficiários devem estar bem definidos e claros’.

196. A despeito da relevância do estabelecimento de delimitações e de critérios objetivos claros para a escolha dos beneficiados pela política, constatou-se que o PCN tem ido na contramão dessas boas práticas. De fato, a auditoria observou a ocorrência de sucessivas alterações na área de atuação do PCN sem suporte em critérios objetivos bem definidos e com aderência questionável à sua finalidade, em especial no que se refere a aspectos estratégicos ligados à soberania e à garantia do território.

197. Cumpre ressaltar que não há uma norma ou documento do MD em que os critérios de seleção de municípios sejam informados, de modo que foi necessário que a equipe examinasse os processos das exposições de motivos que trataram da ampliação da área do PCN a fim de prospectar os principais critérios utilizados para embasar essa expansão. De início, ressalta-se o uso de diversos critérios diferentes fundamentando as ampliações, o que revela uma falta de uniformidade na seleção dos municípios. Também é possível verificar a adoção de critérios genéricos – aplicáveis também a regiões não pertencentes à área do PCN –, os quais falham ao caracterizar e delimitar claramente os entes municipais e estaduais alvo da política.

198. O fato de o Brasil fazer fronteira com dez países e a necessidade de se incrementar medidas de policiamento nas fronteiras foi utilizado como um dos argumentos para o Ministério da Defesa propor a inclusão de municípios dos Estados do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul, do Maranhão e do Tocantins – EM 502/MD/2015 (peça 54, p. 16-18), EM 26/MD/2019 (peça 55, p. 57), EM 175/MD/2019 (peça 58, p. 39-40). Todavia, esse critério foi utilizado erroneamente para os municípios maranhenses e tocantinenses, haja vista estarem afastados da fronteira. Além disso, esse critério, visto isoladamente, também pode ser aplicável aos estados da Região Sul do país, os quais fazem fronteira com a Argentina e com o Uruguai.

199. Outros critérios adotados em quase todas as expansões são o baixo desenvolvimento, o reduzido acesso aos bens e serviços públicos e a existência de problemas

sociais, ambientais ou econômicos. Em alguns processos, como o da EM 175/MD/2019 (peça 58, p. 39-40) por exemplo, registra-se que os problemas dos municípios tocantinenses elencados nas propostas de inclusão são semelhantes aos dos municípios amazônicos. Em outros, como o da EM 161/MD/2021 (peça 56, p. 7-8) e o da EM 151/MD/2022 (peça 60, p. 91-93) – inclusão de municípios paraenses e maranhenses –, cita-se o baixo IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal).

200. Não obstante, não há especificação dos problemas, de modo que esse critério poderia ser aplicado para a inclusão de diversos municípios brasileiros que sofrem também com baixo desenvolvimento econômico e falta de acesso a serviços públicos. Sobre o uso do IDHM, tampouco foi definido um valor referencial para auxiliar a decisão de expansão. O DPCN afirma que são priorizados os municípios de IDHM baixo, mas atualmente 436 municípios do PCN (55,68%) possuem IDHM alto ou médio.

201. Algumas expansões adotaram como um dos critérios o pertencimento à Amazônia Legal, caso da EM 502/MD/2015 (peça 54, p. 16-18) ao propor a expansão para o Estado do Mato Grosso. Todavia, nota-se ter havido a inclusão de municípios mato-grossenses que extrapolam a região definida pela Amazônia Legal.

202. As exposições de motivos, de modo geral, também apontam supostos aspectos estratégicos para justificar a inclusão dos municípios, sem, porém, detalhar as premissas dessa conclusão. No caso de alguns estados, é mais fácil relacionar esse caráter estratégico a fatores como a proximidade em relação à fronteira, a concentração de vazios demográficos, a atratividade de interesses geopolíticos ou a existência de áreas críticas para a segurança nacional.

203. Sobre isso, é oportuno ressaltar o critério utilizado na EM 161/MD/2021 (peça 56) para argumentar pela inclusão de Tucuruí, no programa: a presença de infraestrutura crítica (imagina-se que em decorrência da Usina Hidrelétrica de Tucuruí). Na EM 176/MD/2019 (peça 59, p. 28-29), o aspecto estratégico também fica evidente ao propor a inclusão do Município de Alcântara/MA em razão de ele abarcar o Centro de Lançamento de Alcântara, ponto de elevada importância para o setor espacial brasileiro.

204. Por outro lado, há processos em que os aspectos estratégicos não estão claros ou são utilizados como mero apoio retórico na tentativa de justificar a inclusão dos municípios e a compatibilidade com o programa e com as competências do Ministério da Defesa. Vale lembrar que as Forças não auxiliam na definição de áreas estratégicas, conforme registrado no Subtítulo Error! Reference source not found.

205. Nas EM 163/MD/2021 (peça 57, p. 30) e 151/MD/2022 (peça 60, p. 92), que tratam respectivamente da inclusão de municípios do Maranhão e do Tocantins, o Ministério da Defesa afirma que a posição geográfica desses estados possui valor estratégico. Contudo, não é possível extrair a lógica utilizada para chegar a essa conclusão e ela tampouco é exposta.

206. O Tocantins, por exemplo, só possui cinco organizações militares – nenhuma da Força Aérea. Destas, três são Tiros de Guerra, unidade voltada à preparação de reservistas e apenas uma é um batalhão, unidade mais robusta. Portanto, se este amplo território é tão estratégico como mencionado, a presença militar na região não reflete isso.

207. Outro exemplo da utilização de supostos critérios estratégicos para a inclusão de municípios é a EM 26/MD/2019, que tratou da primeira expansão do PCN para o Maranhão. Nesse processo, se defendeu o caráter estratégico do estado com argumentos como a presença no estado do Centro de Lançamento de Alcântara, da Força Aérea, a possibilidade de criação de uma Segunda Esquadra da Marinha de Guerra sediada na unidade federativa e a existência de relevantes unidades do Exército no Maranhão. Também foi mencionada a proximidade do estado à foz do Rio Amazonas (peça 55, p. 45).

208. Ocorre que o município de Alcântara não foi incluído nessa expansão da área de atuação do programa (a inclusão dele só é proposta posteriormente, na EM 176/MD/2019), a Segunda Esquadra da Marinha não foi criada e a mera presença de unidades do Exército não justificaria a atuação do Programa Calha Norte em determinado território, caso contrário a política pública deveria abranger outros estados com maior presença militar. No que se refere ao Rio Amazonas ou à sua foz, vale notar que os municípios de São Luís e de Imperatriz estão a mais de 600 km retilíneos do local. Assim, causa algum estranhamento que esse argumento seja utilizado para expandir a área de abrangência de um programa que já contemplava Macapá/AP ou Manaus/AM, por exemplo.

209. Vale mencionar também que, ainda neste processo, a EM 26/MD/2019 reforça a presença do PCN em áreas inóspitas. Em contraposição, essa ampliação abrangeu municípios que tinham como ‘centro de gravidade’ Imperatriz/MA e São Luís/MA, totalizando respectivamente 366 mil e 1,2 milhões de habitantes à época (peça 55, p. 57). Logo as premissas do Programa ligadas à necessidade ocupar vazios populacionais não se aplicam bem ao caso.

210. Do exposto, é patente a impossibilidade de se encontrar um conjunto de critérios objetivos e bem definidos aplicados uniformemente a todas as expansões ocorridas. Os critérios empregados se alteram, pelo menos parcialmente, em cada exposição de motivos. Ademais, algumas ampliações – em especial aquelas envolvendo o Tocantins e a maior parte dos municípios do Maranhão –, embora estejam voltadas ao desenvolvimento regional, falharam em demonstrar alinhamento à finalidade de Defesa Nacional, a qual envolve a ocupação de vazios estratégicos e a garantia da soberania e da integridade territorial.

Das causas

211. Conforme o esquema de etapas da caracterização de uma política pública mostrado na **Error! Reference source not found.**, a seleção do público-alvo é retroalimentada pelo diagnóstico do problema público e pela definição dos objetivos da política – duas etapas com diversas falhas no PCN, conforme tratado nos Subtítulos **Error! Reference source not found.** e **Error! Reference source not found.**. Como esse programa não possui os problemas públicos bem caracterizados e os objetivos dele são abrangentes, não há clareza sobre o que deve ser tratado tampouco sobre quem deve receber as intervenções solucionadoras. Como resultado, a delimitação dos entes municipais e estaduais elegíveis à celebração dos convênios fica prejudicada.

212. O ideal seria que o Ministério da Defesa elaborasse critérios a partir dos problemas públicos que o PCN visa a tratar e dos objetivos dessa política. Entretanto, na prática, o que se notou foi a inversão dessa lógica: a partir dos entes propostos, a pasta ministerial levanta problemas não detalhados – alguns equivocados – para justificar a compatibilidade dessa inclusão com os objetivos analogamente abrangentes desse programa. Por isso os critérios para a ampliação se alteram a depender da exposição de motivos examinada.

213. Para ilustrar essa mudança, nos processos referentes aos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, deduz-se que os critérios foram o pertencimento à Amazônia Legal e a proximidade com a fronteira. Não houve menções ao IDH – afinal trata-se de dois estados com IDH 2010 superior 0,7 (alto), conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil ([link](#), acesso em 4/9/2024). Já nos processos dos estados do Maranhão e do Pará – ocupantes das últimas posições do ranking do IDH 2010 no Brasil – esse índice foi usado como critério para a inclusão.

214. É possível encontrar também processo em que os critérios empregados são meras reproduções dos argumentos apresentados pelo proponente – como no caso do processo da EM 26/MD/2019, onde o primeiro parecer de mérito do DPCN (peça 55, p. 44-46) copia os argumentos apresentados pelo proponente da expansão (peça 55, p. 1-4). Isto é, os critérios não estavam estabelecidos previamente à proposta do parlamentar para a inclusão dos municípios maranhenses.

215. Outra causa para essas sucessivas ampliações é o interesse político dos parlamentares pelo PCN. A amplitude de objetos contemplados pelo programa e os objetivos vagos dele, os quais permitem que diversas intervenções sejam compatíveis com essa política pública, tornam o PCN uma destinação atrativa para emendas parlamentares.

216. Alinhados ao objetivo de contribuição da melhoria da qualidade de vida ou do desenvolvimento econômico, os congressistas podem indicar emendas para obras e aquisições de bens envolvendo uma ampla gama de áreas temáticas – saúde, educação, infraestrutura, agricultura, segurança pública, entre outros. Nesse contexto, em 2022, a soma das dotações orçamentárias da vertente civil chegou a ultrapassar 1,2 bilhões de reais.

217. Esse elevado interesse no PCN está evidenciado na proporção de proposições apresentadas por congressistas ao MD com vistas à expansão da área de atuação do programa. Dos nove processos de exposição de motivos referentes a essas ampliações analisados – nem todos aprovados –, sete deles (77,78%) foram propostos por parlamentares (peças 55, 56, 57, 58, 60, 61 e 62) e dois partiram do próprio MD (peças 54 e 59).

218. Na mesma linha, o Ministro da Defesa, nas EMs 161/MD/2021 e 163/MD/2021, que tratam de expansões para municípios do Pará e do Tocantins, registra como ‘premissas da própria existência do programa’ a obtenção da ‘indispensável promoção das bancadas dos Estados junto ao Ministério da Defesa, a fim de que esse feito [as últimas expansões da área de atuação] pudesse se realizar’ (peça 56, p. 33, e peça 57, p. 30). Portanto, resta evidente o papel dos parlamentares como impulsionadores e direcionadores desse processo de ampliação da área de atuação do PCN.

Dos efeitos

219. Com essas sucessivas ampliações sem suporte em critérios objetivos bem definidos e em estudos dos problemas públicos que o PCN se propõe a enfrentar, diversos municípios foram adicionados sem um planejamento adequado, que considerasse os recursos projetados, a capacidade orçamentária de atendimento do programa, mecanismos de direcionamento de emendas e a priorização de municípios. As únicas priorizações observadas ocorreram nos processos das EMs 26/MD/2019 e 175/MD/2019, quando o DPCN se manifestou pela redução da lista de municípios proposta em função de dificuldades logísticas de deslocamento das equipes de vistoria (peças 55, p. 53, e 58, p. 25).

220. Como resultado, dos 783 municípios abrangidos pelo PCN, 363 deles (46,36%) não foram atendidos pelo programa pelo menos desde 2009, quando se tem registro pelo Transferegov.br – isto é, quase metade da ampliação foi meramente formal. Por município não atendido, entende-se aquele ente municipal que não celebrou ao menos um convênio no âmbito do PCN, desconsiderados os convênios cancelados, anulados ou rescindidos. A **Error! Reference source not found.** mostra a distribuição geográfica do atendimento dessa política pública.

221. No mapa, nota-se que a quase a totalidade dos municípios maranhenses incluídos no PCN não foram atendidos, fato que contrasta com as alegações de elevado valor estratégico desse estado. Se ele é tão relevante do ponto de vista da defesa nacional, era esperado maior nível de atendimento. Nem mesmo Alcântara, que sabidamente possui relevância militar em razão do CLA e foi utilizada como argumento para a expansão do Programa para o Maranhão, recebeu recursos do PCN em sua vertente civil. Isso é mais uma evidência da retórica mencionada no item **Error! Reference source not found.**

222. Cabe destacar também a falta de atendimento de municípios localizados na faixa de fronteira e de municípios paraenses situados no seio da Floresta Amazônica, em áreas de baixa densidade demográfica, ou seja, entes com características compatíveis com a finalidade do programa.

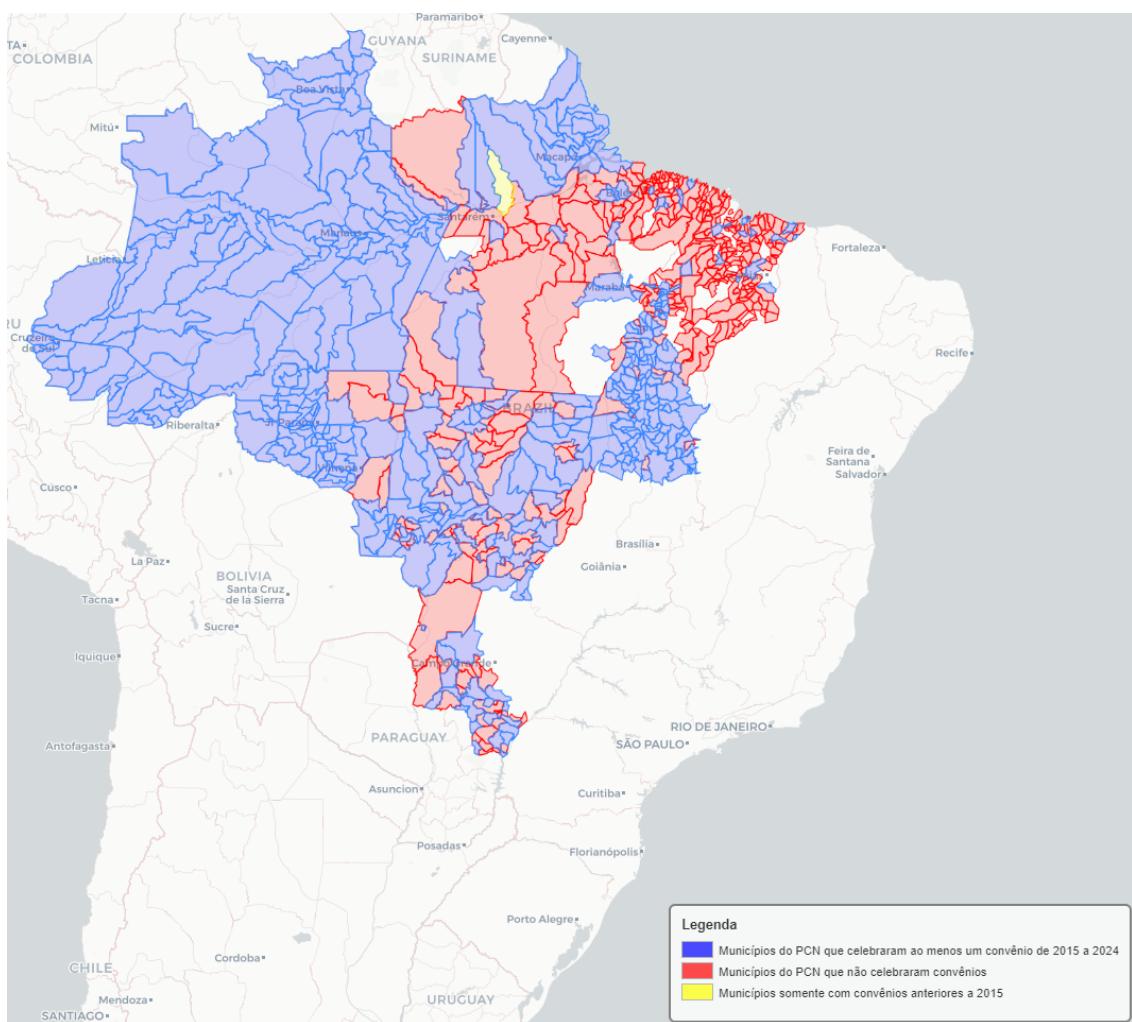


Figura 6 – Mapa indicativo do atendimento dos municípios pelo PCN (fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados de convênios disponibilizados na peça 23, Anexo I, alínea ‘a’).

223. Um outro efeito dessas ampliações sem critérios bem definidos é a perda de credibilidade do PCN no que se refere à sua aderência às suas finalidades de defesa nacional. A expansão para áreas distantes das fronteiras e de valor estratégico questionável para a soberania e a garantia do território nacional, gerando afastamento das premissas originais do programa, fez com que surgisse uma proposta de inclusão de municípios dos Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Nela, o parlamentar proponente afirma o seguinte (peça 61, p. 1):

Analisando as Exposição de Motivos nº 502 de 15/12/2015, Exposição de Motivos nº 026 de 25/01/2019, Exposição de Motivos nº 175 de 18/11/2019 e Exposição de Motivos nº 176 de 18/11/2019 que redundaram em Portarias do Ministério da Defesa especificando a inclusão de novas áreas territoriais mesmo não sendo fronteiriças a nenhum outro país, faz com que sejamos claros em nosso objetivo: estender a Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul a categorização de integrantes do Programa Calha Norte. (grifo nosso)

224. Essa proposta não foi aprovada. Entretanto, ela é uma evidência de que a percepção externa sobre o programa pode ter se alterado. Talvez uma proposta dessa fosse impensável – sobretudo com essa argumentação – quando o programa ainda se mantinha bem caracterizado na Amazônia Setentrional e na porção norte da faixa de fronteira. Porém, ao se voltar mais para o desenvolvimento regional em detrimento da defesa nacional e avançar para regiões cuja relevância para a garantia do território e da soberania do país são questionáveis, com base em

critérios circunstanciais, o PCN despertou o interesse de representantes de outros entes e possibilitou propostas como essa.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

225. A auditoria identificou que o Programa Calha Norte sofreu sucessivas expansões de sua área de atuação sem base em critérios objetivos bem definidos, resultando em uma aderência questionável às finalidades estratégicas de defesa nacional e soberania territorial. O Ministério da Defesa não possui um documento-base com esses critérios. Outrossim, da análise dos processos de expansão não foi possível verificar a aplicação uniforme de critérios previamente estabelecidos.

226. As principais causas dessa situação incluem a falta de um diagnóstico adequado dos problemas públicos a serem solucionados pelo PCN e a adoção de objetivos abrangentes para o Programa. Ademais, contribui para essa expansão acelerada o interesse político de parlamentares, que veem no PCN uma oportunidade para destinação de emendas.

227. Os efeitos dessa prática incluem a perda de credibilidade do PCN como uma política pública que contribui para a defesa nacional, dado que a expansão para áreas distantes das fronteiras e com valor estratégico duvidoso no que se refere à contribuição para a soberania e segurança do território brasileiro descaracteriza o público-alvo da política e incentiva a proposição de áreas pouco alinhadas com as finalidades do Programa. Ademais, a análise revelou que 46,36% dos municípios incluídos no programa não foram efetivamente atendidos (pelo menos desde 2009), demonstrando que a expansão formal não se traduziu em ações concretas.

228. Corrigir esses problemas traria benefícios significativos, incluindo o fortalecimento da credibilidade do PCN e o alinhamento de suas ações com as necessidades estratégicas de defesa nacional. A adoção de critérios objetivos e bem definidos para a seleção de beneficiários permitiria um uso mais eficiente dos recursos, assegurando que o programa atenda municípios que realmente necessitam de apoio para garantir a soberania e integridade do território nacional. Isso também promoveria maior transparência e controle ao permitir o acompanhamento das alterações na área de atuação do programa e a conformidade delas com relação aos critérios estabelecidos.

229. Ante o exposto, considerou-se propor:

a) determinar, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, ao Ministério da Defesa que, no prazo de um ano, adote medidas no sentido de estabelecer critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a serem incluídos na área de abrangência do Programa Calha Norte, em conformidade com as diretrizes do programa e com as boas práticas registradas no Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020) e no Guia Prático de Análise *Ex Ante* (BRASIL, 2018).

230. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a proposta de determinação foi alterada para a seguinte: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o não estabelecimento de critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a serem incluídos na área de abrangência do Programa Calha Norte afrontou as diretrizes do Programa e as boas práticas registradas no Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020) e no Guia Prático de Análise *Ex Ante* (BRASIL, 2018).

V. ARTICULAÇÃO

231. Este capítulo trata de duas questões de auditoria formuladas pela equipe: ‘a política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução por outros órgãos/ministérios para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?’ (Questão

2); e ‘os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?’ (Questão 4).

232. Ela buscou averiguar os riscos relacionados à falta de articulação externa (com outros órgãos do governo federal) e interna (entre as suas vertentes) do Programa Calha Norte. Ou seja, as questões tratam dos riscos de que, por meio do Programa, sejam realizadas intervenções sobrepostas àquelas realizadas por outros órgãos da Administração Pública Federal em suas áreas de competência e de que a atuação de vertente militar ocorra de forma dissociada da atuação da vertente civil do Programa.

233. Foram obtidos os seguintes achados: o Programa Calha Norte não é articulado com outras políticas públicas do governo federal; e as vertentes civil e militar do Programa Calha Norte não são articuladas entre si.

V.1. Achado 05: o Programa Calha Norte não é articulado com outras políticas públicas do governo federal

234. Apesar de ser uma política intersetorial e intergovernamental, cuja implementação demandaria a colaboração de diversos ministérios e órgãos públicos, há evidências de que essa cooperação é limitada. Contribuições externas à estrutura do Ministério da Defesa, responsável pelo programa, são escassas, e consultas a outros órgãos ocorrem mais por iniciativa da Casa Civil da Presidência da República do que do próprio Ministério da Defesa. Mecanismos efetivos de coordenação de esforços para evitar sobreposições ou lacunas nas intervenções do programa parecem insuficientes, ou inexistentes. Essa situação é agravada pela falta de clareza sobre como as intervenções do programa se alinham a outras políticas públicas ou as complementam, indicando um isolamento relativo do Programa Calha Norte em relação a outras iniciativas voltadas à sua área de abrangência.

Situação encontrada

Programa Calha Norte como política intersetorial e intergovernamental

235. São consideradas setoriais as políticas voltadas a temas específicos. A intersetorialidade, por sua vez, envolve a gestão integrada e a articulação entre as políticas setoriais, com o objetivo de atender as necessidades e expectativas da sociedade de forma sinérgica e integral. São consideradas políticas intergovernamentais ou multinível aquelas que envolvem ou requerem articulação e coordenação de múltiplos entes federativos, seja para fins de formulação ou implementação (Referencial de controle de políticas públicas, TCU, 2020).

236. Por ato do Ministro da Defesa (Portaria 115/GM-MD, de 2019, art. 14 e 15, peça 40, p. 10-12), o Programa Calha Norte pode celebrar instrumentos com outros entes federativos para realizar obras nas áreas de educação, saúde, infraestrutura pública, esportiva, desenvolvimento econômico, de segurança pública e de transportes. Além disso, esses instrumentos podem tratar da aquisição de equipamentos de construção e agrícolas, grupos geradores, implementos agrícolas, máquinas, veículos administrativos, de carga, para a segurança pública e de transporte de pessoal. Essa amplitude nas possíveis intervenções capitaneadas pelo programa não é recente, podendo ser observada nas suas Diretrizes Estratégicas de 2007 (peça 130, p. 1).

237. Constata-se, assim, se tratar de política intersetorial e intergovernamental, uma vez que envolve não apenas os temas que se encontram sob a gestão de diversos ministérios do governo federal, mas também conta com a participação de governos estaduais e municipais, os quais apresentam aos gestores do Programa propostas para a celebração de convênios e contratos de repasse.

A necessidade de articulação do Programa Calha Norte com diferentes órgãos e ministérios

238. Quanto às políticas intergovernamentais e intersetoriais, considera-se boa prática a existência de instância de coordenação para alinhar as ações dos diversos atores das políticas

públicas e a existência de normativo instituindo e dando legitimidade a essa instância de coordenação. Além disso, deve haver canais de comunicação e consulta para atender às necessidades dos diferentes interessados na política pública (Referencial de controle de políticas públicas, TCU, 2020).

239. Ao consultar as Diretrizes Estratégicas do Programa Calha Norte de 2007, item 3.5, verifica-se a existência de diretriz para que fosse intensificada a troca informações e a articulação com órgãos públicos (federais, estaduais e municipais), de modo a identificar as necessidades de obras de infraestrutura na área de atuação do Programa (peça 130, p. 1). O mesmo mandamento consta nas diretrizes de 2009 e 2011, item 4.4, e de 2013, item 4.1 (peça 130, p. 3, 6 e 8).

240. O Decreto 7.974/2013, Anexo I, art. 26 (revogado), estabelecia que cabia ao Departamento do Programa Calha Norte articular-se com Estados, Municípios, Forças Armadas e outros órgãos públicos para o trato de assuntos relacionados ao Programa. A mesma obrigação consta no atualmente vigente Decreto 11.337/2023, Anexo I, art. 36, inciso III.

241. No âmbito do processo administrativo que resultou na edição da Portaria Normativa 30/MD de 2017, consta o Despacho 121/CISET-MD, que apresenta sugestões para aprimoramento das normas que tratavam do Programa Calha Norte (peça 47, p. 51). Naquela ocasião, o controle interno do órgão indicou considerar especialmente relevante a troca de informações e articulação com órgãos públicos das três esferas de governo. Para a unidade, deveriam ser estabelecidos mecanismos de controle para evitar duplicidade de transferência de recursos para a execução de objetos comuns em um mesmo município. Também deveria ser dada atenção especial na troca de informações às pastas de saúde, desenvolvimento social e educação, tendo em vista que as políticas desses ministérios possuiriam diretrizes estabelecidas em fóruns tripartites, nos quais seriam discutidas as prioridades dos respectivos setores.

242. Um dos foros a que se refere o mencionado despacho é a Comissão Intergestores Tripartite, do Ministério da Saúde, que é constituída pelas três instâncias gestoras governamentais do Sistema Único de Saúde: a União, representada pelo Ministério da Saúde; os Estados, representados pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde – Conass; e os Municípios, representados pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – Conasems ([link](#), acesso em 31/7/2024).

243. Outro, mencionado pelo Ministério da Educação (MEC) em manifestação que consta à peça 87, é o Plano de Ações Articuladas (PAR), estratégia de assistência técnica e financeira, suplementar e voluntária, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério da Educação (MEC), que tem como objetivo aprimorar a educação básica pública brasileira. A elaboração do Plano seria realizada em três etapas: etapa preparatória e de diagnóstico da situação educacional local; etapa de planejamento, com a apresentação de demandas que foquem na melhoria dos indicadores educacionais; e análise técnica e financeira dos planejamentos apresentados pelos entes federados, que é feita pelo MEC e FNDE, conforme disponibilidade orçamentária e financeira. Todas as etapas são realizadas diretamente no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC – Simec ([link](#), acesso em 2/8/2024).

244. Apesar da observação feita pela CISET-MD, nas normas editadas posteriormente pelo Ministério da Defesa para reger o Programa Calha Norte não constam previsões relativas à troca de informações e à articulação com órgãos públicos federais, estaduais e municipais.

245. A necessidade de articulação entre formuladores e executores de políticas públicas que atuem sobre temas afins, todavia, é uma diretriz da governança pública que vincula todos os gestores públicos federais (Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X). Assegurar que essa articulação intersetorial no âmbito do governo federal ocorra é precipuamente uma competência da Casa Civil da Presidência da República (Decreto 11.329/2023, Anexo I, art. 1º, I e IV e Decreto 12.002/2024, art. 47, II).

246. Ao consultar documentos estruturantes da Defesa nacional, como a Estratégia Nacional de Defesa de 2012, a necessidade de articular as intervenções do Programa Calha Norte também pode ser constatada. Ao tratar de infraestrutura, o documento previa que:

o Ministério da Defesa juntamente com o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República desenvolverão estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das hipóteses de emprego.

247. Mais recentemente, no Livro Branco de 2020, menciona-se que o PCN leva à sua área de atuação infraestrutura básica, pavimentação de vias urbanas, energia elétrica, escolas, creches, postos de saúde, centros comunitários, quadras esportivas, entre outros, o que denota se tratar de política intersetorial. Contudo, não foi encontrada diretriz no sentido de que o Ministério da Defesa articule as suas intervenções com outros órgãos e ministérios do governo federal.

Manifestação do Ministério da Defesa

248. A equipe de auditoria, por meio do Ofício 121/2024-AudGovernança, requisitou ao Ministério da Defesa informações a respeito de medidas eventualmente adotadas pela pasta para reduzir ou evitar a ocorrência de sobreposições, de duplicidades, de fragmentações ou de lacunas nas intervenções realizadas por intermédio do Programa Calha Norte frente às políticas públicas conduzidas por outros entes federativos, ministérios ou órgãos federais.

249. Em sua resposta, a pasta informa que o programa estaria evidenciando esforços para incluir mecanismos de monitoramento e avaliações continuadas das intervenções realizadas, permitindo identificar sobreposições ou lacunas e ajustar as ações conforme necessário. O órgão adiciona que realiza e acompanha a execução orçamentária e financeira de projetos/recursos direcionados ao PCN e que, embora não pertençam às suas feições típicas ou exclusivas, desempenha essas atividades de forma harmônica e complementar às demais políticas públicas conduzidas por outros entes federativos, ministérios ou órgãos federais (peça 111, p. 7).

250. O MD também informa que a atuação do PCN visa a alcançar as fronteiras e os municípios mais carentes, localizados em áreas longínquas e isoladas, não atendidas plenamente por outras pastas/órgãos temáticos competentes, na atuação de suas atribuições precípuas, resultando em uma expressão importante de um Programa que soma resultados de elevado alcance social a uma região com singularidades que precisam ser consideradas para a tomada de decisão (peça 111, p. 7).

251. A pasta, todavia, não forneceu qualquer documento que comprove os seus argumentos. Assim, não fica evidente com que embasamento a pasta considera as intervenções do Programa Calha Norte harmônicas e complementares às políticas públicas conduzidas por outras pastas ministeriais. Tampouco foi informado o embasamento com que o Ministério da Defesa afirma que municípios situados na área de abrangência do Programa Calha Norte não seriam atendidos por outras pastas/órgãos temáticos.

252. Sobre o tema, vale ressaltar que o Decreto 12.002/2024, em seu art. 58, determina que os pareceres de mérito que devem acompanhar propostas de atos normativos enviados à Casa Civil da Presidência da República, para que sejam submetidos ao Presidente da República, conterão análise do impacto da medida sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição (inciso VI, alínea b). Nos pareceres de mérito analisados pela equipe de auditoria, todavia, o MD se limita a informar que: ‘quanto às políticas públicas em vigor, serão resguardadas e devidamente conferidas por ocasião das análises dos projetos’ (peça 55, p. 44; peça 57, p. 21; peça 60, p. 14). No entanto, ao consultar algumas análises de propostas

de trabalho do Programa Calha Norte no Subtítulo **Error! Reference source not found.**, constatou-se a ausência de avaliação sobre essas interações. A avaliação feita pelo DPCN se limita aos aspectos formais do plano de trabalho.

Requisição de informações a uma amostra de ministérios

253. A equipe de auditoria, ainda com o objetivo de obter subsídios a respeito da articulação das intervenções do Programa Calha Norte com aquelas executadas por outras pastas/órgãos temáticos, requisitou informações aos Ministérios da Educação, da Integração e do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e das Cidades (Ofícios 114, 115, 116, 117 e 118/2024-AudGovernança). A escolha das pastas se baseou na sua relevância no que se refere aos serviços públicos demandados pela população e no perfil das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte.

254. Foram requeridas informações a respeito de eventuais solicitações ou consultas realizadas pelo Ministério da Defesa para obter: subsídios/inssumos para a definição da lista de possíveis objetos dos instrumentos celebrados na vertente civil do Programa Calha Norte; avaliação ou referendo do Ministro de Estado quanto a possíveis objetos que tenham relação com as suas competências; e auxílio no processo de avaliação do desempenho e dos resultados/impactos do Programa.

255. Foi perguntado também se existe alguma instância permanente de articulação ou coordenação entre as intervenções realizadas pelo PCN e as políticas públicas conduzidas pelo ministério temático com o intuito de fazer entregas mais eficientes e efetivas à população e de evitar duplicidades e sobreposições nas intervenções realizadas.

256. As pastas, exceção feita ao Ministério da Saúde, que forneceu resposta incompleta, informaram em suas manifestações que não identificaram qualquer consulta feita pelo Ministério da Defesa quanto aos tópicos elencados. Segundo elas, tampouco existiria instância de articulação de intervenções (peças 87, 94, 97 e 105).

257. Considerou-se pertinente também requisitar aos ministérios consultados avaliação sobre as intervenções do Programa Calha Norte cujos objetos tenham destinação abrangida pelas políticas públicas formuladas, implementadas e avaliadas pelos ministérios especializados do governo federal.

258. Para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas pelo Ministério da Defesa por meio do Programa Calha Norte não causaria prejuízos às políticas públicas (peça 97, p. 4).

259. No entendimento do Ministério das Cidades, as intervenções realizadas por meio do Programa Calha Norte ampliariam o número de entes federativos com apoio para execução de reabilitação de áreas urbanas pelo País. Assim, ele avalia que a atuação desse programa pode ter um impacto positivo, desde que os projetos/intervenções sigam as diretrizes e orientações das referências técnicas publicadas no sítio eletrônico do Ministério das Cidades (peça 105, p. 17).

260. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional não vislumbrou como problemáticos os objetos das intervenções listadas na Portaria Normativa 115/GM-MD, pois, no seu entendimento, essas intervenções seriam complementares às do MIDR. No entanto, segundo a pasta, uma possível solução para evitar duplicidades e melhorar a eficiência das ações seria delimitar a área de atuação do Programa Calha Norte, focando novamente na sua área de atuação original, que incluía os municípios da Faixa de Fronteira (peça 94, p. 10).

Das causas

261. Apesar de terem sido identificadas algumas instâncias/colegiados que poderiam estar atuando como ferramentas de articulação das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte, a exemplo da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de

Fronteira ou do Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, não foram obtidos pela equipe de auditoria documentos que demonstrem que os gestores do Programa Calha Norte conheçam esses colegiados ou de que a eles recorram em auxílio à formulação das diretrizes para a política pública. Isso pode ser uma das causas do seu relativo isolamento e da falta de articulação externa.

262. Outra causa dessa não articulação com outras pastas ministeriais é a complexidade inerente às tratativas com as diversas pastas ministeriais relacionadas às intervenções do PCN. Como esse programa envolve uma lista ampla de possíveis intervenções, ele acaba alcançando áreas temáticas de muitos ministérios, o que eleva a dificuldade de coordenação de tantas partes interessadas. Isso acaba por desestimular essa articulação.

Instâncias de coordenação identificadas pela equipe de auditoria

263. Mediante pesquisas em fontes abertas, chegou-se ao documento ‘Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira’, elaborado em 2010 pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, que contou com representantes dos Ministérios da Defesa, da Integração Nacional, das Relações Exteriores, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Turismo, da Fazenda, entre outros (peça 131, p. 3).

264. No documento, faz-se o seguinte registro (peça 131, p. 35):

Os estudos realizados e que balizaram o presente documento identificam os ministérios e órgãos que, direta ou indiretamente, possuem interface com o processo de retomada do desenvolvimento da região, bem como sua operacionalidade.

Uma das conclusões dos estudos realizados é que, não raro, os órgãos desconhecem as ações e projetos uns dos outros, fato que, por vezes, tem ocasionado superposição de esforços em detrimento de outras áreas mais carentes dentro da faixa de fronteira. Essa constatação direcionou a conclusão da Comissão Especial instituída no âmbito do GSI/PR no sentido de propor que os órgãos atuantes na faixa de fronteira evitem duplicidade de esforços e descontinuidades de ações no processo de implementação das políticas públicas para a região, atuando, sempre que possível, de forma conjunta.

(grifo acrescido)

265. Em seguida, no documento são listadas diversas políticas públicas e ações governamentais então existentes e voltadas à faixa de fronteira, entre elas: o Programa Calha Norte, do Ministério da Defesa; Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), do então existente Ministério da Integração Nacional; o Programa Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira), do Ministério da Saúde; o Programa Amazônia Protegida (PAP), do Exército Brasileiro; o Projeto Intercultural Bilíngue Escolas de Fronteira, do Ministério da Educação; iniciativas do Ministério do Trabalho para tratar de questões migratórias; e medidas para regularização fundiária pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (peça 131, p. 35-39).

266. À época, proposta do Grupo de Trabalho Interfederativo resultou na institucionalização da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), um colegiado integrado por representantes de órgãos federais e estaduais, além de associações municipais e outras instituições com atuação voltada para o desenvolvimento e integração fronteiriços (peça 131, p. 78-79).

267. O mencionado colegiado foi criado por meio de Decreto não numerado de 8/9/2010 ([link](#)) e não previa a participação com voto de órgãos estaduais. A norma foi revogada pelo Decreto 9.961/2019, que diminuiu a quantidade de ministérios membros da comissão. Atualmente, a comissão conta com representantes do: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que a coordena; do Ministério da Justiça e Segurança Pública; do Ministério da Defesa; do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Infraestrutura; do

Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

268. A CDIF, cuja concepção, conforme registra a documentação consultada, apontava a necessidade de articulação entre diversos programas atuantes na faixa de fronteira, entre os quais o Programa Calha Norte, foi instituída no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional ([link](#), acesso em 31/7/2024).

269. Na última reunião do colegiado cuja ata se encontra disponível no seu sítio de internet, que ocorreu em 30/6/2021, constam referências à atuação do Programa Calha Norte (peça 136, p. 5). O Programa foi tratado em maiores detalhes na reunião de 24/8/2020 (peça 137, p. 6-7). Atividades do Programa constam no relatório de atividades da CDIF para o exercício de 2020 (peça 138, p. 35).

270. Cumpre ressaltar, todavia, que o Programa Calha Norte não restringe a sua atuação à faixa de fronteira. Assim, em que pese ser relevante registrar a existência dessa instância de coordenação, ela atualmente não contempla o programa em sua totalidade.

271. No que se refere às causas da situação encontrada, considera-se relevante notar que o CDIF não é mencionado pelo Ministério da Defesa em suas manifestações sobre a existência de instância de articulação das intervenções realizadas por meio do Programa Calha Norte. Logo, é razoável supor que, essa instância de articulação, no que se refere ao Programa Calha Norte, é subaproveitada.

Articulação com o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional

272. Ao consultar a documentação recebida pela equipe de auditoria relativa à elaboração dos documentos que regem o Programa Calha Norte (Diretrizes Estratégicas e Portarias Normativas), encontram-se poucas contribuições externas à estrutura do Ministério da Defesa. Há algumas contribuições do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional nos processos que tratam da expansão da área de abrangência do Programa, todavia estas ocorreram somente quando as propostas de expansão estavam na Casa Civil da Presidência da República para avaliação e aprovação. Isto é, as consultas ao MIDR ocorreram não por iniciativa do Ministério da Defesa, mas da Casa Civil.

273. No âmbito do processo de expansão da área de abrangência do Programa para o Estado de Tocantins, foi realizada, pela Casa Civil da Presidência da República, consulta ao Ministério do Desenvolvimento Regional, por se tratar de tema afeto a suas competências (peça 93, p. 1). Na ocasião, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano da pasta manifestou-se de forma contrária à expansão do Programa Calha Norte para o estado do Tocantins, por meio da Nota Técnica nº 57/CGGT/DDRU/SDRU/MDR, de 4/12/2019 (peça 93, p. 29).

274. O argumento apresentado para justificar o parecer desfavorável, todavia, foi o de que o Departamento do Programa Calha Norte operaria no limite de sua capacidade, devendo haver, portanto, reforço nos recursos humanos e financeiros disponíveis para a unidade do Ministério da Defesa a fim de evitar riscos à qualidade dos processos nas áreas já abrangidas pelo PCN (peça 93, p. 19). Assim, considera-se inviável computar esta interação como uma articulação entre as políticas públicas geridas pelas duas pastas ministeriais, pois a manifestação do MDR trata de tema que foge à sua competência.

275. Em ocasião diversa, no âmbito do processo de expansão do Programa Calha Norte para municípios do estado do Maranhão, a mesma Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano manifestou-se favoravelmente à expansão proposta (peça 69, p. 59). O argumento apresentado, foi o de que essa expansão abriria caminho para futuras parcerias entre o Ministério da Defesa e o então Ministério do Desenvolvimento Regional, bem como para o fornecimento de apoio logístico às necessidades do PCN, dadas as possibilidades de simbiose com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

276. Neste ponto, considera-se oportuno mencionar o teor do Decreto 11.962/2024, que dispõe sobre a PNDR. A norma cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta pelos Ministros de Estado da Casa Civil da Presidência da República, da Fazenda, da Integração e do Desenvolvimento Regional, do Planejamento e Orçamento, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e da Secretaria-Geral da Presidência da República (art. 9º). Apesar de não fazer parte da mencionada Câmara, o Ministério da Defesa possui representante no seu Comitê Executivo, ao qual cabe a articulação de políticas setoriais federais para o benefício das áreas prioritárias da PNDR e propor medidas para aprimorar o PNDR (arts. 10, I, alínea a, e XIII e 11, VII).

277. Sobre o tema, cumpre notar que previsões a respeito da mencionada Câmara e do seu Comitê Executivo já existiam no Decreto 4.793/2003, e que o Ministério da Defesa naquela época já tinha a sua participação restrita ao citado Comitê Executivo. Apenas durante o período 2019-2024, durante a vigência do Decreto 9.810/2019, o Ministério da Defesa foi alijado desse colegiado, assim como outras pastas do governo federal.

278. A PNDR tem como um de seus instrumentos o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (Decreto 9.810/2019, art. 12, I, e Decreto 11.962/2024, art. 13, I). Para verificar a existência de articulação entre as políticas setoriais federais, foram consultados o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2020-2023 e o seu sucessor, o PRDA 2024-2027 (peças 134 e 135), elaborados no âmbito da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, autarquia vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional,

279. No primeiro documento consta a informação de que foram adotados seis eixos setoriais de intervenção como forma de fundamentação técnica e metodológica dos programas setoriais: desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestrutura econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais. Esses eixos foram detalhados em programas temáticos estruturantes com o seu descritor e objetivo (peça 134, p. 184). Não foram encontradas no mencionado documento referências à participação do Ministério da Defesa, responsável pelo Programa Calha Norte, na execução das propostas elaboradas. Tampouco consta menção ao Programa no documento.

280. Mediante consulta ao PRDA 2024-2027, é possível verificar que nele são listados os Ministérios parceiros no processo de elaboração e definição das suas ações estratégicas (peça 135, p. 5-6), entre os quais não se encontra o Ministério da Defesa. Seria possível supor que essa ausência decorre do interregno que representou o Decreto 9.810/2019, durante cuja vigência a pasta deixou de compor o Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Todavia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que também deixou de compor o mencionado Comitê, consta como ministério parceiro na citada lista, assim como diversas outras pastas. Neste documento, tampouco constam referências a uma participação do Ministério da Defesa ou menção ao Programa Calha Norte.

281. De todo o exposto, o que se verifica é a não confirmação da simbiose cogitada entre o Programa Calha Norte e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A documentação examinada, pelo contrário, indica um relativo isolamento do PCN frente a outras políticas públicas examinadas nesta análise, voltadas à faixa de fronteira e à Amazônia Legal, áreas que, a princípio, representariam as áreas prioritárias de atuação do Programa Calha Norte.

Dos efeitos

282. Como efeitos da situação encontrada, pode-se mencionar a possibilidade de fragmentação, duplicidade, sobreposições ou lacunas nas intervenções sobre os problemas públicos que devem ser tratados, resultando em ineficiência no uso de recursos públicos e em menor efetividade nas entregas à sociedade e no não atingimento dos objetivos declarados do

Programa. Além disso, há o potencial não aproveitamento de oportunidades para atuação sinérgica entre o Programa Calha Norte e políticas públicas conduzidas por outros órgãos do governo federal.

283. Como forma de evidenciar esses efeitos, a equipe de auditoria requisitou aos Ministérios da Educação, da Integração e do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e das Cidades que informassem quais dos objetos listados nos arts. 14 e 15 da PN 115/GM-MD/2019 também são previstos como possíveis objetos de políticas públicas conduzidas por eles, dadas as suas competências previstas na Lei 14.600/2023. As respostas encontram-se sintetizadas na **Error! Reference source not found.**, que também contém dados obtidos pela equipe de auditoria mediante consulta a documentos disponíveis publicamente.

Tabela 1 – Possíveis objetos das intervenções realizadas pelo Programa Calha Norte frente à atuação de outros ministérios.

| Possíveis objetos do PCN (PN 115/GM-MD, 2019) | Políticas públicas com objeto semelhante |
|---|---|
| Art. 14, I - nas áreas da saúde e educação, a construção ou ampliação de: a) casas ou centros de convivência de idosos; b) hospitais, centros de saúde e postos de saúde; c) creches ; d) centros de inclusão digital; e) bibliotecas; f) escolas de músicas; g) escolas de ensino fundamental, médio e superior ; h) centros profissionalizantes multiuso; e i) casas da cultura; | Os itens c) e g), exceto escolas de nível superior, são contemplados por políticas públicas do Ministério da Educação. |
| Art. 14, II - na área da infraestrutura pública, a implantação, construção, ampliação de: a) praças públicas ; b) sede de câmaras municipais, centros administrativos ou sedes de secretarias; c) urbanização de áreas públicas, em locais sem infraestrutura existente ; d) Pavimentação flexível, rígida e com blocos intertravados ou similares de vias públicas urbanas compostas de, no mínimo, terraplenagem, pavimento, drenagem superficial (meios-fios e sarjetas), sinalização horizontal e vertical, inclusive identificação dos nomes de vias, admitindo-se, neste caso, a construção de calçadas ; e) pontes em concreto armado ou madeira que se enquadrem no disposto no inciso I do art. 3º da Portaria Interministerial nº 424, de 2016; f) centros comunitários; g) eletrificação urbana e rural de baixa tensão; h) iluminação pública; i) passarelas de madeira e concreto; j) rampas de acesso aos rios; k) sistema de abastecimento de água com rede de distribuição; l) rede de esgoto; e m) dispositivos para transposição de talvegues; | Os itens a), d), e), g), h), i), k) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Os itens a), c), d), f) e h) contém similaridade com políticas públicas conduzidas pelo Ministério das Cidades. |
| Art. 14, III - na área esportiva, a construção ou ampliação de: a) vestiário e cobertura de arquibancadas para campo de futebol; b) quadras poliesportivas, estádios de futebol e ginásios ; c) iluminação de campo de futebol; e d) piscinas e pistas de atletismo; | O Ministério do Esporte tem Ação Orçamentária para fornecer campos de futebol e quadras de basquete (AO-00SL). |

| | |
|---|---|
| Art. 14, IV - na área de desenvolvimento econômico, a construção ou ampliação de: a) silos para estocagem de cereais; b) galpões em alvenaria; c) entrepostos de pescado; d) feiras cobertas; e) armazéns de carga; f) mercados municipais; g) centros de multiusos; e h) casa da farinha e outras instalações de beneficiamento de produtos agrícolas e do extrativismo vegetal sustentáveis; | Os itens a), b), c) d), e), f), g) e h) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. O item d), f) e g) contêm similaridade com políticas públicas conduzidas pelo Ministério das Cidades. |
| Art. 14, V - na área de segurança pública, a construção ou ampliação de sede de quartéis, delegacias ou presídios; e | Não verificado |
| Art. 14, VI - na área de transportes, a construção ou ampliação de terminais de cargas ou passageiros. | Os terminais de cargas são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, I - equipamentos de construção: a) carregadeira sobre rodas (pá carregadeira); b) escavadeira hidráulica; c) retroescavadeira; d) rolo compactador; e) minicarregadeira; f) motoniveladora; e g) trator de esteiras; | Os itens a), b), c) d), e), f), e g) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, II - equipamentos agrícolas: a) colheitadeira; b) colhedora; c) motocultivador; e d) trator de pneus; | Os itens a), b), c) e d) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, III - grupo geradores: a) gerador; e b) torre de iluminação; | O item a) é contemplado pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, IV - implementos agrícolas: a) carreta agrícola; b) enfardadeira; c) grade aradora e/ou niveladora; d) semeadora; e e) pulverizador; | Os itens a), b), c), d) e e) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, V - máquinas diversas: a) pequena central hidrelétrica (até 30KW); b) máquina de fabricação de tijolos e bloquetes; c) tanque de resfriamento de leite; e d) usina de asfalto; | Os itens c) e d) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, VI - veículos administrativos: a) automóvel; b) minivan; c) motocicletas; e d) picape; | O item d) é contemplado pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |

| | |
|---|---|
| Art. 15, VII - veículos de carga (chassi), com tração 4x2, 4x4, 6x2 e 6x4, contendo implementos de: a) basculante de 6, 10 e 12 m³; b) carroceria com guindaste articulado (munck); c) carroceria tipo carga seca; d) comboio lubrificante; e) carroceria tipo baú metálico carga seca e/ou refrigerado; f) plataforma com cesto aéreo; g) plataforma para transporte de máquinas; h) transporte de água; e i) veículo utilitário de carga (VUC); | Os itens a), c) e h) são contemplados pela PNDR, segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. |
| Art. 15, VIII - veículos especiais para segurança pública e defesa civil; | O Ministério da Justiça e Segurança Pública sistematiza a nível nacional as demandas por veículos do Sistema Único de Segurança Pública. |
| Art. 15, IX - veículos de transporte de pessoal: a) micro-ônibus escolar , rural ou rodoviário; b) ônibus rural ou rodoviário; e c) van. | Ônibus escolares são contemplados por políticas públicas do Ministério da Educação |

Fonte: dados fornecidos por Ministério da Educação (peça 87), Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (peça 94), Ministério das Cidades (peça 105). Dados públicos publicados pelo Ministério do Esporte (peça 140) e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (peça 141).

284. Na elaboração da **Error! Reference source not found.**, não foram consultadas todas as pastas e órgãos do governo federal, logo a análise não é exaustiva. Porém, é capaz de demonstrar que parcela significativa dos possíveis objetos de convênios celebrados pelo Programa Calha Norte também pode ser obtida por meio do direcionamento de emendas parlamentares às pastas especializadas.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

285. A necessidade de uma maior articulação do Programa Calha Norte com diferentes órgãos e ministérios é reconhecida desde a edição de suas Diretrizes Estratégicas de 2007, indicando que se trata de uma política intersetorial e intergovernamental que deveria envolver a troca de informações e a articulação com órgãos públicos de diferentes esferas. No entanto, a prática parece divergir dessa orientação, como demonstra a ausência ou subaproveitamento de instâncias ou iniciativas de articulação entre os diversos órgãos do governo federal interessados nos problemas públicos que afetam a área de abrangência do Programa.

286. O Ministério da Defesa, apesar de incluir nas normas que regem o Programa a possibilidade de realizar intervenções nas áreas de educação, saúde, esporte etc., não realizou qualquer tipo de consulta às pastas legalmente competentes para tratar desses temas, seja na fase de diagnóstico dos problemas públicos que carecem de tratamento, seja na fase de implementação das intervenções propostas pelos entes federativos com que celebra convênios.

287. Em resumo, a falta de articulação do Programa Calha Norte com outras políticas públicas conduzidas por diferentes ministérios e órgãos federais aponta para a necessidade de revisão e aprimoramento das suas estratégias de integração e cooperação. Isso não apenas fortaleceria o impacto e a eficácia do Programa, mas também garantiria uma utilização mais eficiente dos recursos públicos, evitando sobreposições, duplicitades e desperdícios.

288. Nesse sentido, considera-se pertinente propor:

a) dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a implementação do Programa Calha Norte desprovida de articulação intersetorial com outros órgãos do governo federal afrontou boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* - CCPR, 2018), bem como o Decreto 7.974/2013, Anexo I, art. 26 (revogado), o Decreto 11.337/2023, Anexo I,

art. 36, III; o Decreto 12.002/2024, arts. 47, II, 54, 58, VI, alínea b; e o Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X;

b) dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a aprovação das propostas normativas referentes ao PCN, tratando de matéria relacionada com as competências de outros ministérios, mas não elaborada e referendada conjuntamente, por meio de exposição de motivos interministerial, afrontou o Decreto 12.002/2024, arts. 47, II, 54, 58, VI, alínea 'b'.

289. Espera-se que as propostas de solução gerem como benefícios a redução no risco de fragmentação, duplicidade, sobreposições ou lacunas nas intervenções realizadas pelo PCN, o que resultará em maior eficiência no uso de recursos públicos e no aproveitamento de oportunidades para atuação sinérgica de unidades do governo federal.

V.2. Achado 06: As vertentes civil e militar do Programa Calha Norte não são articuladas entre si

290. A documentação examinada revela que não há troca de informações entre os atores envolvidos na execução do PCN em suas vertentes civil e militar, que atuam de forma dissociada, como se fossem duas políticas públicas distintas, compartilhando apenas a área de abrangência. A atuação do DPCN na vertente militar do programa se resume à descentralização orçamentária dos recursos ligados ao Programa. As interações verificadas entre as Forças Armadas e a vertente civil do programa são limitadas ao apoio logístico prestado pelas Forças Armadas ao Departamento do Programa Calha Norte. Esse apoio, contudo, não é exclusivo das unidades que compõem a estrutura do Ministério da Defesa, podendo ser requisitado por outras pastas do governo federal.

Situação encontrada

A atuação da vertente militar do Programa Calha Norte

291. A versão de 2012 do Livro Branco da Defesa Nacional, ao tratar do Programa Calha Norte, informa que as suas ações trariam grande benefício para as comunidades locais e seria de grande importância para o aumento da presença do Estado em uma área ao mesmo tempo carente e sensível, contribuindo para a defesa e a integração nacionais. O documento menciona a celebração de convênios pelo Ministério da Defesa na vertente civil do programa e destaca os recursos orçamentários transferidos diretamente para as Forças Armadas, que participariam do PCN, da seguinte forma:

a) Marinha: controle e segurança da navegação fluvial; e apoio às comunidades da região por meio de assistência às populações carentes;

b) Exército: implantação da infraestrutura básica nos municípios da região; implantação de unidades militares; conservação de rodovias; manutenção de pequenas centrais elétricas; e manutenção da infraestrutura instalada nos Pelotões Especiais de Fronteira; e

c) Força Aérea: implantação de unidades militares; apoio por meio de transporte aéreo logístico; manutenção de aeródromos; e apoio às comunidades, com evacuação médica aérea.

Troca de informações entre as vertentes do Programa Calha Norte

292. Segundo o Decreto 11.337/2023, compete ao Departamento do Programa Calha Norte articular-se com as Forças Armadas e outros órgãos públicos para tratar de assuntos relacionados ao Programa Calha Norte (art. 36, III). Articular a atuação de formuladores e executores de políticas públicas que atuem sobre temas afins, bem como a definição formal de funções, competências e responsabilidades, ademais, são diretrizes de governança pública que vinculam todos os gestores públicos federais (Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X).

293. Sobre o tema, a equipe de auditoria requisitou aos Comandos das três forças que esclarecessem se os processos decisórios relativos a projetos da Força vinculados ao Programa Calha Norte ou executados na sua área de abrangência são de alguma forma subsidiados por informações relativas aos projetos empreendidos na vertente civil do Programa. Em suas respostas, os Comandos da Marinha (peça 79), do Exército (peça 81) e da Aeronáutica (peça 84) informaram que seus processos decisórios e projetos vinculados ao Programa Calha Norte não são subsidiados por informações relativas à vertente civil da política pública.

294. A equipe de auditoria buscou, adicionalmente, junto aos Comandos militares, informações a respeito do fluxo contrário de informações, ou seja, da vertente militar para a vertente civil do programa.

295. No que se refere à tomada de decisões estratégicas sobre o Programa, os Comandos da Marinha (peça 79), do Exército (peça 81) e da Aeronáutica (peça 84) informaram que não fornecem à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa mapeamentos, pareceres ou diagnósticos que identifiquem áreas ou municípios relevantes para a manutenção da soberania e integridade territoriais, que possam servir como subsídios para a formulação das diretrizes estratégicas do PCN ou para auxiliar os processos decisórios relativos à expansão da área de abrangência do PCN.

296. Com o intuito de garantir clareza à análise, registra-se que o Comando do Exército informou que fornece subsídios em auxílio à definição das diretrizes estratégicas do Programa Calha Norte, especificamente relacionadas às necessidades de recursos, de acordo com o Plano Estratégico do Exército, voltadas às Organizações Militares com encargos relevantes na manutenção da soberania e da integridade territorial (peça 81, p. 3). A resposta, todavia, se refere aos aspectos orçamentários.

297. Quanto a aspectos mais ligados à implementação do Programa, os Comandos da Marinha (peça 79), do Exército (peça 81) e da Aeronáutica (peça 84) informaram que não fornecem ao Departamento do Programa Calha Norte subsídios para auxiliar processos decisórios relativos à celebração de convênios na vertente civil do Programa.

298. Evidências adicionais dessa falta de articulação entre as vertentes do Programa são os processos administrativos por meio dos quais foram elaboradas as Portarias Normativas 30/2017, 70/2018 e 115/2019 (peças 47, 48 e 49). Leitura da documentação permite constatar que não houve qualquer consulta às Forças com o intuito de obter subsídios para aprimoramento do Programa Calha Norte ou para identificar áreas estratégicas para a defesa nacional.

299. No âmbito dos processos administrativos por meio dos quais foram gestadas as exposições de motivos que deram ensejo às ampliações da área de abrangência do Programa Calha Norte (peças 67, 54, 66, 55, 56, 57, 58, 59, 60), tampouco há contribuições das Forças. As poucas manifestações dos Comandos observadas nesses procedimentos se referem à possibilidade de prestar apoio logístico à fiscalização realizada pelo DPCN na execução de convênios e à proposição da inclusão do município de Alcântara no Programa.

Manifestações do Departamento do Programa Calha Norte

300. O Departamento do Programa Calha Norte foi instado, por meio do Ofício 90/2024-AudGovernança, a fornecer informações a respeito da forma como atua em relação à vertente militar do Programa, abordando diversos aspectos dessa interação. No que se refere ao papel desempenhado pelo DPCN na execução e aprovação de projetos pelas Forças, foi informado que as Forças são responsáveis por definir os projetos, métodos de execução e a distribuição dos recursos às Organizações Militares (OM), enquanto o mencionado Departamento destaca os créditos necessários (peça 24).

301. Questionado a respeito de eventual prestação de contas da vertente militar ao DPCN sobre os projetos executados, foi informado que o PCN mantém uma planilha atualizada

com as metas iniciais estabelecidas anualmente pelas Forças. Alterações no remanejamento dos créditos seriam solicitadas via *e-mail* (peça 24).

302. Em relação à eventual existência de articulação entre as vertentes militar e civil do Programa, foi informado que não existe uma articulação direta entre as execuções de projetos das vertentes militar e civil. Questionado a respeito do recebimento de informações das Forças para a tomada de decisão da vertente civil, o DPCN informou que as forças não subsidiam as decisões da vertente civil. O auxílio prestado por elas ocorre na forma de apoio logístico quando demandadas (peça 24).

303. Após a apresentação da matriz de planejamento da auditoria aos gestores, em 5/7/2024, em que constaram os riscos identificados pela equipe de auditoria, em 19/7/2024, foi encaminhada à equipe de auditoria nova manifestação do Departamento do Programa Calha Norte (Ofício 19400/SG-MD, peça 111). Nesta ocasião, contrariando as informações remetidas anteriormente, o DPCN alegou que adota medidas coordenadas entre as vertentes civil e militar do Programa.

304. O DPCN também informou que os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, quando da realização de visitas de campo, fornecem informações operacionais sobre a situação de segurança, infraestrutura militar e outras necessidades estratégicas na região do Calha Norte. Essas informações seriam consideradas para a coordenação das ações militares e civis. A unidade alegou também que, em coordenação com os Comandos das Forças Armadas, são levantadas informações estratégicas e operacionais que permitam identificar áreas que são críticas para a defesa nacional e que necessitem de estímulo ao desenvolvimento (peça 111).

305. Ainda no que se refere à coordenação entre as vertentes civil e militar do Programa, o DPCN declarou que, quando necessário, são realizadas reuniões de coordenação militar e civil ou formação de grupos de trabalho de finalidade específica para adoção de medidas de coordenação do Programa Calha Norte, com os objetivos definidos e com os registros de dados pertinentes (peça 111).

306. Importante notar que a equipe demandou expressamente que documentos comprobatórios acompanhassem as manifestações da pasta e reiterou essa demanda ao representante designado pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa ao tratar de pedido de prorrogação de prazo para o envio da resposta (peça 112). No que se refere à realização de reuniões ou à formação de grupos de trabalho, por exemplo, as atas pertinentes foram requeridas expressamente pela equipe. A equipe de auditoria, todavia, não recebeu qualquer documento comprobatório das informações remetidas por meio do Ofício 19400/SG-MD no que se refere à articulação com as Forças.

307. Nesse sentido, observa-se que informações remetidas pelo MD, alegando a existência de coordenação entre as vertentes, não encontram respaldo na documentação recebida, contradizem manifestações anteriores do DPCN e não se sustentam diante das manifestações das Forças, responsáveis pela execução da vertente militar do programa. Portanto, as evidências indicam a ausência de articulação entre ambas as vertentes do PCN.

Das causas

308. No que tange à coordenação entre as vertentes do PCN, a interação entre as Forças, responsáveis pela implementação da vertente militar, e o Departamento do Programa Calha Norte se resume a questões burocráticas, como a repartição de recursos orçamentários e o apoio logístico, como se evidencia a seguir.

Gestão orçamentária de recursos direcionados à vertente militar do Programa Calha Norte

309. No que se refere à divisão dos recursos direcionados às ações orçamentárias 20X6 e 2452, segundo informado pelo Ministério da Defesa, a cota destinada a cada Força teria sido definida em reunião realizada em 2012, no âmbito do Ministério da Defesa, com a participação

de representantes dos Estados-Maiores da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (peça 43 e peça 45).

310. Com o intuito de melhor compreender a forma como são distribuídos esses recursos, a equipe de auditoria requisitou ao Ministério da Defesa cópias dos ofícios de planejamento anual das Forças para a aplicação de recursos da vertente militar do PCN, referentes ao período de 2018 a 2024. Em sua resposta, a pasta encaminhou documentação relativa aos exercícios entre 2020 e 2024 (peça 46).

311. O que se verifica ao consultar a resposta recebida é que no início do exercício de 2020, o Departamento do Programa Calha Norte encaminhou aos três Comandos ofícios informando os recursos que seriam descentralizados para cada uma das Forças e solicitando o envio de um representante para participar de reunião onde se trataria do tema (peça 46, p. 1-6). Nos exercícios de 2021, 2022, 2023 e 2024, repetiu-se o envio do ofício, todavia sem que fosse agendada reunião (peça 46, p. 7-30).

312. No que se refere a documentos preparados pelas Forças em resposta aos ofícios encaminhados, foram fornecidos pelo Ministério da Defesa documentos elaborados pelo Estado-Maior da Aeronáutica referentes aos exercícios de 2022-2023 em que são comunicadas as unidades gestoras que receberiam os recursos e o objeto em que seriam aplicados (peça 46, p. 31-55).

313. Em relação ao exercício de 2024, foram fornecidas à equipe de auditoria planilhas em que são identificadas as organizações militares do Comando da Aeronáutica que receberiam os recursos e os objetos em que esses recursos seriam aplicados, todavia não se trata de documento com autoria ou data de produção identificados (peça 46, p. 56-60). Também foram fornecidas planilhas de teor semelhante referentes ao Comando do Exército, os documentos, todavia, tampouco são datados ou subscritos pelos seus autores (peça 46, p. 61-62).

314. No que se refere aos documentos consultados, observou-se a falta de formalização das demandas apresentadas pelas Forças, apesar de a Administração Pública ter como princípio o formalismo, mesmo que moderado. O Ministério da Defesa foi incapaz de apresentar documentos referentes aos exercícios de 2018 e 2019 e, ao apresentar aqueles referentes aos demais exercícios demandados, trouxe apenas ofícios preparados no âmbito do Comando da Aeronáutica. Assim, há indícios de que a destinação destes recursos voltados à vertente militar do Programa Calha Norte é tratada informalmente no Ministério da Defesa, isto é, fora dos canais oficiais.

315. Adicionalmente, na escassa documentação apresentada, não se constata qualquer ponderação a respeito de uma possível articulação entre as intervenções das vertentes civil e militar do programa. Assim, no que se refere a esse tema, constata-se uma atuação do Departamento do Programa Calha Norte restrita à gestão do orçamento destinado ao Programa (descentralização orçamentária em benefício das Forças), não havendo o compartilhamento formal de diagnósticos relativos aos problemas públicos a serem tratados ou planejamento conjunto das intervenções, o que pode ser entendido como uma das causas da situação encontrada.

Apoio logístico prestado pelas Forças

316. Não é muito evidente a participação dos Comandos Militares na execução da vertente civil do Programa Calha Norte. Assim, com o intuito de esclarecer a questão, a equipe de auditoria requisitou às Forças informações a respeito da forma como contribuem para celebração e acompanhamento de convênios ligados à vertente civil do Programa Calha Norte, esclarecendo como é demandado, executado e recompensado/indenizado este apoio.

317. O Comando da Marinha esclareceu que ocasionalmente forneceu apoio de transporte aéreo de pessoal quando solicitado pelo Departamento do Programa Calha Norte, por ofício. Essas solicitações teriam ocorrido em virtude da necessidade de transporte de

autoridades e de fiscais até os locais das intervenções para acompanhamento de convênios ligados à vertente civil do Programa. Nessas ocasiões, o DPCN descentraliza recursos orçamentários à Marinha Brasileira, na forma de indenização pelos custos relacionados aos referidos transportes (peça 79).

318. O Comando do Exército, na mesma linha, informou que (peça 81):
pela presença de Unidades da Força nos mais distantes pontos do território nacional, por ocasião das vistorias necessárias à supervisão dos convênios, os militares e civis integrantes do PCN/Ministério da Defesa se utilizam da logística existente nas Organizações Militares do Exército, principalmente no transporte, alimentação, e, eventualmente, hospedagem. Essa excepcionalidade ocorre em virtude da distância, do acesso e da falta de estrutura de alguns locais a serem vistoriados. Em contrapartida, o PCN indeniza às Unidades apoiadoras os gastos gerados pelas atividades.

319. Em sua resposta, o Comando da Aeronáutica informou que, mediante solicitação do DPCN, presta apenas o apoio de transporte aéreo de pessoal, em consonância com a DCA 55-42 – Missões Aéreas de Apoio Externo (MAAE). A missão é solicitada ao Estado-Maior da Aeronáutica, sendo dimensionados dados como o número de passageiros, quantidade de carga, datas, trechos e durações. Esses dados são repassados ao Órgão Setorial responsável por executar a missão, o qual levanta os custos estimados, de acordo com o meio aéreo mais apropriado para atender à demanda. Após a aceitação pelo solicitante, é coordenada a execução da missão e o DPCN realiza a descentralização de crédito ao Comando da Aeronáutica a título de resarcimento da missão executada (peça 84).

320. Mediante consulta à DCA 55-42, versão de 2023 ([link](#), acesso em 7/8/2024), constata-se que o apoio logístico prestado não se restringe normativamente a órgãos pertencentes ao Ministério da Defesa, podendo ser realizada em proveito de órgãos da Administração Pública (Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal), de Organizações da Sociedade Civil e de entidades privadas da Base Industrial de Defesa, mediante o compromisso de indenização dos custos associados à sua operacionalização (DCA 55-42, itens 1.2.9 e 2.1.1.c).

Dos efeitos

321. Como efeito direto da situação encontrada, pode-se mencionar a implementação das duas vertentes do Programa como se duas políticas públicas distintas fossem. Como efeito indireto, tem-se a condução de ações de desenvolvimento regional não atreladas ao aspecto estratégico de defesa nacional. Esse efeito ganha relevância por tirar do Programa Calha Norte a característica que, em tese, o diferenciaria de outras políticas públicas de desenvolvimento regional.

322. O Município de Alcântara é um exemplo disso. Embora tenha sido incluído no PCN em 2020, os únicos recursos do programa aplicados nesse município vieram da vertente militar e foram utilizados para aprimoramento de infraestruturas de apoio ao CLA (peça 23, Anexo I, alínea 'c'). Ou seja, a despeito de ter sido utilizado como suporte argumentativo para a expansão do programa para diversos municípios maranhenses, Alcântara não recebeu recursos da vertente civil – mesmo tendo um IDHM de 0,573 e a 8ª maior taxa de mortalidade infantil do estado segundo o IBGE ([link](#)), isto é, mesmo possuindo carências compatíveis com os objetivos sociais da vertente civil.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

323. A documentação examinada aponta para uma falta de troca de informações e de coordenação entre as vertentes do Programa Calha Norte, o que sugere uma atuação fragmentada e possivelmente ineficaz em termos de política pública integrada. A situação é agravada pela ausência de subsídios da vertente militar para a vertente civil e vice-versa, conforme indicado pelas respostas dos Comandos das Forças Armadas e pela análise de

processos administrativos e documentação relacionada à gestão orçamentária e ao apoio logístico.

324. Alegações recentes do Departamento do Programa Calha Norte sobre a existência de coordenação entre as vertentes não encontram respaldo na documentação e contradizem manifestações anteriores, evidenciando uma desconexão entre a prática e a teoria na gestão do programa.

325. A situação não apenas compromete a eficácia das intervenções realizadas, mas também a argumentação que pretenda associar as intervenções realizadas por intermédio da vertente civil do Programa Calha Norte à adoção de medidas para contribuir para a manutenção da soberania e a integridade territorial. Neste contexto, questiona-se a necessidade de manter a política pública sob gestão do Ministério da Defesa, dada a ausência de uma abordagem integrada que aproveite a *expertise* militar em benefício do desenvolvimento regional como forma de contribuir para a defesa nacional.

326. Como consequência, o Programa Calha Norte opera como se fosse composto por duas políticas públicas distintas, sem uma conexão estratégica que justifique sua gestão unificada sob o Ministério da Defesa. Isso resulta em ações de desenvolvimento regional desvinculadas de considerações estratégicas de defesa, comprometendo a proposta original do programa de ser um instrumento diferenciado de política pública. A situação encontrada sugere a necessidade de revisão da estrutura e da gestão do Programa Calha Norte, com ênfase na formalização de processos, na articulação entre suas vertentes e na integração de ações em prol de objetivos comuns de desenvolvimento regional e defesa nacional.

327. Nesse sentido, considera-se pertinente propor:

a) dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a ausência de articulação identificada na implementação das vertentes civil e militar do Programa Calha Norte afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* - BRASIL, 2018), bem como o Decreto 11.337/2023, art. 36, III, e o Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X.

328. Espera-se que a proposta de solução gere como benefícios ganhos de eficiência e de efetividade decorrentes de maior coerência entre as intervenções realizadas em cada uma das vertentes do Programa e a obtenção de diagnóstico mais preciso a respeito dos problemas públicos que precisam ser tratados para atingir as finalidades do PCN.

VI. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

329. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: ‘o desempenho da política pública é acompanhado?’ (Questão 5).

330. Ela buscou averiguar os riscos relacionados à não realização de monitoramento e de avaliação de resultados e impactos da política pública, bem como os possíveis efeitos no processo de retroalimentação do planejamento do programa. Após exame da equipe, foi identificado como achado de auditoria que o DPCN não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos resultados e dos impactos do Programa Calha Norte.

VI.1. Achado 07: O Departamento do Programa Calha Norte não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos resultados e dos impactos dessa política

331. O DPCN não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos resultados e dos impactos do Programa Calha Norte. Isso se dá em função da: interpretação equivocada do DPCN de que sua atuação é mais operacional e de que há pouco ou nenhum espaço para a influenciar a definição dos objetos e dos beneficiados da política – atividade que caberia exclusivamente aos parlamentares; deficiência dos diagnósticos dos problemas públicos e

elevada abrangência dos objetivos do PCN; e complexidade das áreas abrangidas pelo PCN somada à falta de articulação externa com setores especializados.

332. Como resultado, essa falta de monitoramento e avaliação prejudica a retroalimentação do processo de planejamento da política pública. A transparência e a *accountability* do PCN também ficam comprometidas no que se refere à verificação dos resultados e dos impactos, bem como do cumprimento dos objetivos do programa.

Situação encontrada

333. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 16, determina que os órgãos e entidades da administração pública devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. Em que pese a lei regulamentadora desse dispositivo se encontrar em tramitação (Projeto de Lei 2.341/2021), ele eleva a nível constitucional a avaliação de políticas públicas, de modo a refletir a importância dessa etapa.

334. O art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017 estabelece como diretriz da governança pública ‘monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas’. Na mesma linha, o Referencial Básico de Governança Organizacional para Organizações Públicas e Outros Entes Jurisdicionados ao TCU elenca como diretriz para uma boa governança ‘monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas’ (peça 142, p. 49).

335. Outra referência que registra a importância do monitoramento da política pública, destacando inclusive o emprego de indicadores nessa etapa, é o Guia Prático de Análise *Ex Ante*, do Governo Federal, o qual anota o seguinte (peça 143, p. 163):

Tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações. Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: i) medir continuadamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

(...)

Nesse sentido, as políticas públicas deverão dispor de:

- um **sistema de monitoramento baseado em indicadores**: i) de natureza econômico-financeira, social, ambiental; ii) de gestão do fluxo de implementação (ínsimo, processo, produto, resultado e impacto); e iii) de **avaliação de desempenho** (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade);

- um sistema de avaliação que estabeleça critérios para avaliação da política/programa, como equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade, custo-benefício, eficiência, eficácia etc.;

(grifo nosso)

336. Esse manual também traz as definições de insumos, processos (ou atividades), produtos, resultados e impactos, os quais são objetos do monitoramento e são úteis para o entendimento deste achado.

Os insumos de uma política são os recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros.

(...)

As atividades são as ações e os serviços realizados sob o escopo da política. (...) A cada atividade devem corresponder os insumos necessários à sua consecução.

(...)

No âmbito de um modelo lógico, denominam-se produtos (outputs) os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. (...) Por norma, cada atividade deve contribuir para, no mínimo, um produto.

(...)

Os resultados (*outcomes*) de uma política, por sua vez, são mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada. Alterações sobre conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos são alguns exemplos. Resultados devem ser observáveis e mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários.

(...)

Por fim, os impactos de uma política são mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo no qual se inserem (por exemplo, um aumento de bem-estar da população em relação ao tema da intervenção). Trata-se, grosso modo, ‘dos resultados dos resultados’ de uma política, ou seja, das consequências geradas em um momento mais distante a partir dos resultados diretamente atribuídos a uma intervenção. Assim como na etapa precedente, impactos devem ser mensuráveis e a constatação de sua causalidade também requererá comparação a um contrafactual.

337. Nesse contexto, a equipe de auditoria julgou relevante verificar se o desempenho do PCN é acompanhado e quais os indicadores utilizados para isso. Inicialmente, realizou-se análise documental das diretrizes estratégicas do programa dos anos 2007, 2009, 2011 e 2013, bem como das portarias normativas que as sucederam.

338. As diretrizes normativas de 2007 a 2011 possuíam capítulo dedicado aos indicadores de desempenho, o qual explicitava o alinhamento do programa com o gerenciamento voltado a resultados e fixava os indicadores adotados para o PCN. Em 2007 e 2009, os indicadores estavam relacionados ao volume de recursos descentralizados e à taxa de fiscalizações atingida. Em 2011, passaram a ser o percentual de municípios atendidos no período do PPA vigente e o comprimento médio da faixa de fronteira defendido por Pelotão Especial de Fronteira (PEF). Portanto, percebe-se que os indicadores empregados, embora ditos de desempenho, indicavam mais insumos e capacidade dos processos do programa do que produtos e impactos.

339. Em 2013, por sua vez, a prática de explicitação dos indicadores foi abandonada. A referência ao monitoramento ficou a cargo de um dispositivo que estabelecia que o PCN deveria acompanhar a ‘execução dos projetos, realizar avaliações de impacto e verificar se os recursos estão sendo aplicados corretamente nos produtos (obras), com a finalidade de aferir a efetividade, a economicidade, a eficiência e a eficácia de sua implementação’ (peça 130, p. 8). Na mesma toada, as portarias normativas 30/MD, de 25/8/2017, 70/GM-MD, de 16/11/2018, e 115/MD, de 26/12/2019 passaram prever – nos seus arts. 11, 14 e 17 respectivamente – o seguinte:

Sem prejuízo da coordenação geral do programa prevista no art. 2º, **caberá ao Departamento do Programa Calha Norte** acompanhar a execução dos projetos, **realizar avaliações de impacto e verificar se os recursos estão sendo aplicados corretamente, com a finalidade de aferir a efetividade, economicidade, eficiência e eficácia de sua implementação**, conforme legislação em vigor. (grifo nosso)

340. Logo, estando a Portaria Normativa 115/GM-MD/2019 ainda vigente, existe, no campo normativo, a obrigação de o DPCN avaliar o impacto dos projetos e aferir a efetividade, economicidade, eficiência e eficácia de sua implementação. Para essa auditoria, importa principalmente a avaliação de impacto e de efetividade das intervenções do PCN.

341. A fim de verificar a prática desse monitoramento, o DPCN foi requisitado a informar se o desempenho do PCN é avaliado, em especial os resultados e impactos das intervenções governamentais, e a apresentar documentação comprobatória dessa atividade (peças 18 e 106). Em resposta, o jurisdicionado confirmou que essas avaliações são realizadas em ambas as vertentes do programa por intermédio de ‘análises periódicas, auditorias e indicadores de desempenho’ (peça 108, p. 5).

342. Ele esclareceu que, na vertente militar, a avaliação é realizada mediante acompanhamento das atividades e operações realizadas pelas Forças, feito com base em informações do tesouro gerencial. Contudo, o jurisdicionado não prestou explicações adicionais sobre a forma como esse acompanhamento é feito ou quais dados do tesouro gerencial são analisados. De modo geral, esse sistema apresenta informações referentes à execução orçamentária e financeira, o que o torna um meio improvável de verificação de impacto das ações da vertente militar do PCN e, por conseguinte, de aferição da efetividade delas.

343. Já na vertente civil, o DPCN sustentou que o monitoramento é feito por meio de indicadores de impacto socioeconômico, visitas de campo e auditorias, mas novamente não especificou esses indicadores nem apresentou documentação de suporte da realização dessas atividades.

344. Adicionalmente, o departamento gestor do PCN declarou empregar também como indicadores parâmetros de gerenciamento de convênios, voltados para a avaliação de desempenho dos convenentes – momente nas fases de execução e de prestação de contas desses instrumentos – e de aspectos ligados à eficiência, à eficácia e à produtividade dos processos – com vistas a identificar oportunidades de aprimoramento (peça 108, p. 5). Nesse sentido, foram disponibilizados à equipe os quadros gerenciais utilizados pelo DPCN para monitorar os convênios e o Relatório Gerencial sobre a Gestão de Convênios (peça 109), que explana esses quadros e alguns de seus indicadores.

345. Esses *dashboards* gerenciais e esse relatório refletem as diversas fases do ciclo do convênio – por exemplo, há informações a respeito da quantidade e da situação de instrumentos homologados, em execução ou em prestação de contas, de tomadas de contas especiais e de dívidas da União. Eles também registram indicadores como: a taxa de projetos básicos homologados no ano; taxa de liberação de valores financeiros; percentual de convênios sem movimentação financeira há mais de 180 dias; taxa de aprovação das prestações de contas de convênios; taxa de entrega de objetos de convênios por ano de assinatura; e tempo médio do ciclo completo dos convênios.

346. Da análise dos indicadores supracitados, constatou-se que eles tratam mais dos insumos e processos do que de produtos e, sobretudo, de resultados e impactos. Eles refletem mais o esforço e a capacidade de processamento de convênios do que o atingimento de objetivos estratégicos do PCN e as transformações geradas por essa política pública na sociedade – tendo, pois, maior foco operacional do que estratégico.

347. Ainda acerca da vertente civil, o DPCN informou que a avaliação de desempenho do programa é realizada no SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), com base no PPA, e listou os objetivos, metas, entregas e indicadores relacionados a essa política e descritos nesse planejamento quadrienal (peça 24, p. 3-4, e peça 113, p. 3).

Objetivo Geral: Contribuir para maior eficiência, efetividade e abrangência de políticas públicas e ações governamentais, por meio da atuação integrada do Ministério da Defesa com outras instituições públicas, cooperando com o desenvolvimento nacional. Objetivos específicos, Indicadores, metas e entregas:

Objetivos específico: Contribuir com a implementação da infraestrutura básica, o desenvolvimento sustentável e a fixação da população nos municípios da região do Calha Norte, visando a melhoria da qualidade de vida, por intermédio da realização de obras de engenharia e aquisição de bens permanentes.

Indicador do objetivo específico: Índice de atendimento das demandas de execução de obras de engenharia e aquisições de bens permanentes.

Meta do objetivo específico: Entregar 80% das demandas de execução de projetos de obras de engenharia e de aquisição de bens permanentes dos convênios celebrados pelo PCN.

Entrega do objetivo específico: Obras de engenharia executadas e bens permanentes adquiridos entregues aos municípios atendidos pelo PCN.

Indicador da entrega: Número de obras de engenharia executadas e bens permanentes adquiridos entregues aos municípios atendidos pelo PCN. (grifos originais)

348. Quanto ao indicador da entrega informado na resposta do DPCN, em que pese estar descrito como número de obras ou de bens – o que transmite a noção de quantidade –, os indicadores da entrega adotados pelo PPA 2024-2027 são a taxa de entrega de obra e a taxa de entrega de bens permanentes, ambos medidos em porcentagem (peça 145, p. 18-19). Esse mesmo indicador percentual está listado também no Relatório Gerencial sobre a Gestão de Convênios (peça 109, p. 7), inclusive repetindo a meta de 80% contida no PPA (peça 145, p. 19-20) – mais uma evidência de que o indicador considerado pelo DPCN é a taxa de entrega e não a quantidade.

349. Novamente, ao medir a quantidade de entregas de objetos em relação à quantidade de convênios celebrados, a taxa de entrega não afere o desempenho da política, mas a eficiência do DPCN no processamento de convênios. Portanto, esse indicador é inadequado para o monitoramento do resultado e do impacto dessa política.

350. É mister ressaltar que, conforme o art. 3º da Portaria Normativa 115/GM-MD, o PCN possui como objetivo contribuir para:

I - o aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação e para o fortalecimento da ocupação dos vazios estratégicos;

II - a defesa nacional, com ênfase na faixa de fronteira, dentro da sua área de abrangência;

III - a melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transportes e desenvolvimento econômico dos Municípios constantes da sua área de atuação;

IV - a promoção do desenvolvimento sustentável da região e da cidadania da população local;

V - a fixação da população local na sua região e para o fortalecimento da integração social desta população, em especial, das comunidades isoladas;

VI - a melhoria da qualidade de vida da população existente na sua área de atuação;

VII - o desenvolvimento econômico dos Estados e Municípios de sua área de atuação;

VIII - a geração de emprego e renda e o fortalecimento da cadeia produtiva; e

IX - a interligação da região com todo o território nacional, visando a integração plena da população local, a vigilância de fronteiras e a defesa nacional.

351. Nesse contexto, ainda que o indicador de entrega do PPA fosse a quantidade de entregas de obras e de bens permanentes pelo PCN, ele só faria referência ao objetivo disposto no inciso III do referido dispositivo normativo, haja vista a incapacidade desse indicador de expressar a ocupação de vazios estratégicos, a promoção do desenvolvimento econômico e sustentável, a fixação da população, a melhoria da qualidade de vida da população ou mesmo a geração de emprego e renda. Os demais indicadores apontados e documentados pelo DPCN tampouco exprimem o grau de atingimento desses objetivos ou mensuram impactos relacionados a eles.

352. Ante o exposto, a partir dos procedimentos de auditoria empregados, constatou-se que o DPCN não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos resultados e dos impactos do PCN nem a aferição da efetividade das intervenções governamentais promovidas pelo programa. As evidências mostraram que os indicadores empregados pelo jurisdicionado em ambas as vertentes focam mais nos insumos e nos processos do PCN em vez de nos produtos e, sobretudo, nos resultados e impactos.

Das causas

353. Em que pese o art. 2º da Portaria Normativa 115/GM-MD atribuir a coordenação do PCN ao DPCN, evidências mostram que esse departamento possui interpretação equivocada de que sua atuação deve ser centrada no nível operacional do programa (celebração e acompanhamento de convênios e análises de conformidade), ficando a cargo dos parlamentares aspectos estratégicos, como a definição dos objetos e a escolha dos convenientes – aspectos diretamente ligados ao direcionamento do tratamento dos problemas públicos abrangidos pelo PCN.

354. Com efeito, conforme nota de esclarecimento emitida pelo Ministério da Defesa em resposta à matéria jornalística veiculada pelo jornal O Globo acerca da aplicação de emendas RP9 no PCN ([link](#)), a pasta ministerial afirmou o seguinte (peça 146 e [link](#)):

(...) Diferentemente do que informa a reportagem, **o Programa Calha Norte (PCN) não tem competência para definir os valores e nem a destinação de emendas parlamentares. Cabe, exclusivamente, aos parlamentares, nos termos da lei vigente, definirem quais municípios serão contemplados, quais obras serão realizadas ou quais equipamentos serão adquiridos, por meio da destinação de emendas** (individuais, de bancada ou de relator).

Ao Programa, que tem uma atuação consolidada ao longo de 36 anos, **compete acompanhar a gestão do recurso público, monitorar a execução dos projetos e aferir se os recursos estão sendo aplicados conforme a finalidade aprovada, observando os princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia de sua implementação.**

(...)

A análise de tais emendas – impositivas ou de relatoria – é feita pelo Calha Norte a partir de critérios técnicos e não políticos, verificando se estão em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela portaria 115/GM-MD de 26 de dezembro de 2019, não havendo, portanto, vinculações partidárias ou qualquer tipo de beneficiamento a determinados políticos. (grifos nossos)

355. Em manifestação ocorrida no âmbito desta auditoria, ao tratar sobre o processo de trabalho para a definição da lista de possíveis objetos contemplados pelo programa (peça 24, p. 7), o DPCN reforçou a tese de reduzida influência sobre os convênios celebrados:

Adicionalmente, é importante ressaltar que os recursos a serem repassados aos projetos aprovados por meio de convênio terão origem em emendas parlamentares federais. E após a implementação do chamado ‘orçamento impositivo’ (Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019), vale destacar que **a autonomia da União para negar a celebração de convênios foi reduzida**, uma vez que **apenas questões técnicas ou o não cumprimento de algumas exigências legais poderão impedir a execução financeira e orçamentária da alocação incluída na lei orçamentária por meio de emendas impositivas** (individuais e de bancada estadual). (grifo nosso)

356. Em outra manifestação, o DPCN afirmou caber ao autor da emenda a indicação do objeto e do ente federado beneficiado, ponderando que oportunamente ‘é feita junção com o autor da emenda, a fim de que os recursos a serem repassados sejam direcionados aos municípios mais necessitados’ (peça 113, p. 2). Não foram obtidos, porém, documentos de suporte dessa declaração.

357. Em pesquisas feitas na seção de emendas aos projetos de lei orçamentária ([link](#) referente ao exercício de 2024), é possível encontrar cartilhas preparadas pelos ministérios apresentando seus projetos prioritários e a estimativa do investimento necessário para o exercício. Apesar de haver cartilhas de diversos ministérios e entidades do Governo Federal, inclusive das Forças, não foram encontradas cartilhas com exposição de projetos planejados no âmbito do PCN, evidenciando novamente esse afastamento do DPCN – e do próprio MD – em relação ao planejamento da política pública.

358. Logo, ao relegar o direcionamento das ações aos parlamentares e adotar para si um papel essencialmente operacional, de mero gestor dos recursos e dos convênios em vez de coordenador de toda a política pública, como deveria ser, é natural que o monitoramento do DPCN foque também naquilo em que o órgão tem maior envolvimento, isto é, em aspectos operacionais – volume de recursos repassados, quantidade de prestações de contas analisadas, taxa de entregas em relação à quantidade de convênios celebrados, entre outros contidos no Relatório Gerencial sobre a Gestão de Convênios (peça 109). Daí a maior concentração de indicadores de esforço em detrimento de indicadores de resultado, sobretudo os atinentes aos impactos do programa.

359. O PPA tampouco auxilia na promoção da avaliação do impacto e da efetividade da política ao definir como indicadores de entrega a taxa de obras entregues e a taxa de produtos entregues – ambos indicadores de esforço, pois evidenciam a capacidade do DPCN em processar convênios em vez de resultados da política pública em si. Para esse instrumento de planejamento, não interessa o objeto ou o beneficiário da ação governamental, de modo que uma obra finalizada em uma capital vale o mesmo que outra realizada em um município de IDH baixo, ainda que possam ter impactos distintos para os objetivos do programa. Como resultado, privilegiam-se atividades de gestão e fiscalização de convênios (mais operacionais) em detrimento das relacionadas com o planejamento e direcionamento das intervenções estatais (mais estratégicas).

360. Não obstante, é mister esclarecer o equívoco desse posicionamento do DPCN e ressaltar o papel desse jurisdicionado como coordenador da política pública auditada como um todo. O Decreto 11.337/2024, que estabelece a estrutura regimental do Ministério da Defesa, prevê, no art. 36, incisos II e IV, a competência do DPCN para: celebrar convênios e contratos de repasse e acompanhar a sua execução financeira – papel relacionado à gestão de convênios; e realizar ações de acompanhamento, apuração de danos ao erário e de resarcimento – papel relacionado à fiscalização e ao controle dos convênios.

361. Por outro lado, o inciso I desse mesmo dispositivo, prevê a competência para planejar, executar e coordenar as atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira do PCN, o que, em conjunto com o art. 2º da Portaria Normativa 115/GM-MD de 2019 – o qual designa o DPCN como coordenador do PCN –, introduz, assim, um aspecto de planejamento e coordenação das intervenções governamentais feitas por intermédio do programa – aspecto mais estratégico. Diferentemente do afirmado pelo gestor, isso amplia a capacidade do DPCN de influenciar as escolhas de objetos e de beneficiários feita pelos parlamentares.

362. Embora os parlamentares tenham elevada discricionariedade quando da elaboração das emendas no orçamento e elas sejam impositivas, o art. 166, § 13, da CF/1988 excepciona essa impositividade das emendas individuais e de bancada nos casos de impedimentos de ordem técnica. As LDOs (Lei de Diretrizes Orçamentárias) elucidam esses impedimentos ao registrarem os seguintes dispositivos, os quais são anualmente repetidos – vide art. 74 da LDO 2024, art. 72 da LDO 2023, art. 65 da LDO 2022 e art. 67 da LDO 2021:

Art. 74. Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária.

§ 1º O dever de execução das programações estabelecido no § 10 do art. 165 e no § 11 do art. 166 da Constituição não impõe a execução de despesa na hipótese de impedimento de ordem técnica.

§ 2º São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal:

(...)

V - a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;

VI - a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo; e (...)

(grifo nosso)

363. Portanto, constata-se que a emenda proposta pelo parlamentar deve ser compatível com a política pública aprovada pelo órgão setorial responsável pela programação. Sendo o funcionamento da política proposto pelo Ministério da Defesa com o apoio do DPCN, esse departamento possui condições de implementar um maior direcionamento da política por meio de propostas de alterações em suas normas. Por exemplo, a partir de estudos técnicos, acompanhamento de indicadores socioeconômicos e avaliação de impacto do PCN, o DPCN poderia periodicamente propor lista que vinculasse grupos de municípios a conjuntos de objetos capazes de ensejar maior grau de atingimento dos objetivos do programa.

364. Ou seja, diferentemente do alegado pelo MD e pelo DPCN, é possível a adoção de ações planejadas para o PCN sem desrespeitar a discricionariedade e a impositividade das emendas. Mas isso requer a mudança de visão desses órgãos sobre a gestão do programa – a qual deve abranger tanto os aspectos operacionais quanto os estratégicos – e a realização efetiva de monitoramento e de avaliações de desempenho do programa, sobretudo no que se refere ao impacto dele para os seus objetivos para os beneficiados.

365. As falhas de monitoramento e de avaliação de resultados do PCN também decorrem do diagnóstico deficiente dos problemas públicos e da elevada abrangência dos objetivos do programa. Esses dois fatores dificultam a identificação de aspectos concretos da realidade que devem ser alterados a fim de gerar impacto para a população alvo das intervenções governamentais.

366. Quando o programa lista entre seus objetivos, por exemplo, a melhoria da qualidade de vida da população residente na área de atuação, não fica claro o que especificamente deve ser aprimorado e em qual medida. A não identificação desses tópicos obstaculiza a escolha – ou a construção, se necessária – de indicadores que possibilitem o monitoramento e a avaliação efetivos dos resultados e dos impactos da política. Vale mencionar que maiores detalhes sobre os problemas encontrados no diagnóstico dos problemas públicos e sobre a abrangência dos objetivos do PCN são apresentados nas análises contidas nos Subtítulos **Error! Reference source not found.** e **Error! Reference source not found.**

367. Por fim, é mister registrar que a realização do monitoramento e da avaliação de impacto de uma política pública é uma tarefa complexa que exige a coleta e análise sistemática de dados, além de uma compreensão profunda das variáveis contextuais e dos resultados esperados. Essa complexidade aumenta quando a política – como é o caso do PCN – abrange múltiplas áreas e envolve diversas ações interconectadas, tornando difícil isolar e medir o impacto específico de cada intervenção. Para superar esses desafios, é fundamental contar com a colaboração de setores especializados, os quais podem contribuir para garantir que o monitoramento e a avaliação sejam realizados de forma precisa e objetiva, fornecendo informações valiosas para o ajuste das estratégias e para a maximização da eficácia e da efetividade das políticas implementadas.

368. Em contraposição, o que se observou neste trabalho, conforme análise registrada no Subtítulo **Error! Reference source not found.**, foi a ausência de coordenação entre o Ministério da Defesa e os outros órgãos ou entidades que detém competência para atuar nos assuntos temáticos do PCN, que são bastante diversos, englobando educação, saúde, esporte, entre outros. Como resultado, esse ministério deixa de contar com colaboração especializada na elaboração ou definição de indicadores, comprometendo o monitoramento e a avaliação dos resultados dessa política pública, mormente no que se refere à efetividade dela.

Dos efeitos

369. A falta de um monitoramento adequado e de uma avaliação sistemática dos impactos do PCN impede a retroalimentação do processo de planejamento, ou seja, sem dados precisos sobre o desempenho, torna-se difícil ajustar as estratégias do programa para melhorar sua eficácia. Isso significa que as decisões sobre a política pública são tomadas sem uma base sólida de evidências, o que aumenta o risco de continuar com práticas que não são as mais adequadas para atingir os objetivos estabelecidos, além de destoar do art. 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017, o qual estabelece como uma diretriz da governança pública '**manter processo decisório orientado pelas evidências**, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade' (grifo nosso).

370. Na prática, a ausência retomencionada tem relação com o diagnóstico deficiente dos problemas públicos a serem solucionados pelo programa, conforme já detalhado no achado específico sobre esse tema. Afinal, se não é possível avaliar o impacto das intervenções realizadas sobre um problema, torna-se complexo verificar a continuidade dele e adaptar a política pública.

371. Na mesma toada, as decisões a respeito da área de abrangência do programa também ficam comprometidas. Sem o monitoramento e a avaliação adequados da política pública, o gestor do programa deixa de obter subsídios relevantes para as atualizações da área de abrangência e do público-alvo do PCN – isto é, saber quais municípios adicionar, com base na capacidade transformadora da política, e quais remover, devido ao atingimento dos objetivos nessa localidade. Com esses subsídios, em vez de os parlamentares definirem as mudanças na área de abrangência do PCN – conforme registrado pelo DPCN e transscrito a seguir (peça 113, p. 4) –, o Ministério da Defesa teria mais insumos para um direcionamento desse programa de modo mais proativo e baseado em evidências.

Com o advento da Medida Provisória nº 1911-8, de 29 de julho de 1999, que alterou os dispositivos da Lei nº 9.649/1998 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, o PCN passou para o controle do MD.

Desde então, as sucessivas expansões na sua área de abrangência foram todas entabuladas por pretensões de parlamentares federais (Deputados/Senadores) ou das bancadas estaduais interessadas na inclusão de estados ou municípios na órbita do PCN, por meio de propostas formais ao Ministro da Defesa, com as intenções e justificativas para a inclusão. (grifo nosso)

372. A falta de um monitoramento adequado e de uma avaliação sistemática dos impactos do PCN também impacta negativamente a transparência e a *accountability* do Programa. Embora o DPCN tenha apresentado os recursos aplicados e as obras e aquisições realizadas (a partir de dados do Transferegov.br), a ausência de informações precisas e confiáveis sobre os impactos da política obstaculizam a avaliação da efetividade do uso dos recursos e do alcance dos objetivos do programa feita pela sociedade e pelos órgãos de controle.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

373. A análise realizada evidenciou falhas significativas no monitoramento e avaliação do Programa Calha Norte (PCN), especialmente no que tange à mensuração de resultados e impactos. Os indicadores utilizados pelo Departamento do Programa Calha Norte (DPCN)

concentram-se predominantemente em insumos e processos, deixando de lado a avaliação de produtos e, principalmente, dos impactos das intervenções governamentais. Essa abordagem enfraquece a capacidade do programa de promover ajustes estratégicos com base em dados concretos, comprometendo a eficácia e a efetividade das ações implementadas.

374. A ausência de um sistema robusto de monitoramento e avaliação também afeta negativamente a transparência e a *accountability* do PCN, dificultando que a sociedade e os órgãos de controle avaliem adequadamente o uso dos recursos e o cumprimento dos objetivos do programa. Além disso, a interpretação equivocada do Ministério da Defesa sobre seu papel no planejamento e coordenação do programa, relegando essas funções aos parlamentares, contribui para a limitação no direcionamento estratégico das ações, focando mais em aspectos operacionais.

375. Por fim, a falta de especialização técnica e de coordenação com outros órgãos ou entidades que dominam os temas abrangidos pelo PCN agrava ainda mais as deficiências no monitoramento e na avaliação, impedindo a mensuração adequada dos impactos da política pública. Esses fatores, somados à ausência de uma visão estratégica clara e de um diagnóstico preciso dos problemas públicos, limitam a capacidade do PCN de alcançar seus objetivos e gerar transformações significativas na área de atuação do programa.

376. Ante o exposto, considerou-se propor:

a) determinar, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, que o Ministério da Defesa adote medidas no sentido de, no prazo de um ano, estabelecer processos de trabalho detalhados de monitoramento e de avaliação do Programa Calha Norte, baseados em indicadores de resultados e impactos desse programa, e que sejam compatíveis com as boas práticas vigentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas (ex.: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*); e

b) recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, que o Ministério da Defesa, ao estabelecer os processos de monitoramento e de avaliação do DPCN, avalie a conveniência e a oportunidade de aproveitar o conhecimento e a experiência de outros órgãos e entidades da Administração Pública detentores de competência para atuar nas áreas de governo abrangidas pelo PCN.

377. Para resolver a não realização efetiva do monitoramento e da avaliação dos resultados e dos impactos do PCN, a equipe propôs as medidas supracitadas. Espera-se que elas promovam: o aprimoramento do ciclo dessa política pública, em especial do seu processo de planejamento; a melhoria do processo de gestão de riscos e controles, ao possibilitar melhor identificação dos riscos e análises mais precisas deles; e o aumento da transparência e da prestação de contas da política, contribuindo para o fortalecimento dos controles (interno, externo e social).

378. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a recomendação foi removida e a determinação foi alterada para a seguinte proposta: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o não estabelecimento de processos de trabalho detalhados de monitoramento e de avaliação do Programa Calha Norte, baseados em indicadores de resultados e impactos desse programa, afrontou as diretrizes vigentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas (ex.: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*).

VII. GESTÃO DE RISCOS

379. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: ‘os riscos e controles internos da política pública são gerenciados?’ (Questão 6).

380. Ela buscou averiguar os riscos relacionados a falhas na identificação e na análise de riscos dessa política pública e a implementações inadequadas de respostas a esses riscos.

381. Após análise da equipe, como achado de auditoria, foi identificado que os riscos e os controles internos do Programa Calha Norte não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos.

VII.1. Achado 08: Os riscos e os controles internos do Programa Calha Norte não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos

382. O DPCN não gerencia adequadamente os riscos e os controles ligados a essa política pública, em especial no que concerne aos objetivos estratégicos. Um dos fatores geradores dessa inadequação é o fato de esse departamento não possuir processo de gestão de riscos e controles relacionados às atividades do PCN. Como resultado, observou-se a materialização e a persistência de eventos adversos que poderiam ter sido mitigados ou evitados caso os controles fossem mais efetivos.

Situação encontrada

383. Os riscos e os controles internos do Programa Calha Norte não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos, em contraste ao disposto no arts. 2º e 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017, bem como em referências especializadas, a exemplo do Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades e o Referencial de gestão de riscos, ambos do TCU.

384. Com efeito, a partir do mapa de riscos encaminhado pelo DPCN, embora alguns riscos tenham sido identificados, analisados e avaliados, não foram descritos critérios para a priorização de riscos e as avaliações de vários deles não condizem com a resposta proposta e com o nível de tolerância ao risco informado. Além disso, o mapeamento feito não identificou as atividades e os subprocessos relativos a cada risco.

385. Sobre os controles desenhados informados, não há considerações sobre possíveis lacunas ou ineficácia identificadas. Tampouco elas são tratadas, haja vista o fato de os controles propostos, em sua maioria, serem fracos e corresponderem a mera repetição dos controles desenhados.

386. Por fim, no que diz respeito ao emprego de soluções tecnológicas em operação que auxiliem a identificação, o monitoramento e a mitigação dos riscos, embora o DPCN utilize o portal Transferegov.br na operacionalização e acompanhamento dos convênios – o que permite a identificação de alguns dos riscos listados, em especial os operacionais –, o monitoramento dos riscos fica prejudicado pela ausência de indicadores desses riscos nos relatórios gerenciais utilizados pelo DPCN, elaborados com base em dados desse sistema. Por exemplo, a despeito de o DPCN listar como riscos o sobrepreço nas aquisições ou a inclusão de documentos inidôneos no Transferegov.br, não constam nos relatórios gerenciais informados indicadores da ocorrência desses eventos.

Análise detalhada da situação encontrada

387. Com o objetivo de avaliar o gerenciamento dos riscos e dos controles envolvidos no PCN, a equipe de auditoria enviou os ofícios 70/2024 e 71/2024 AudGovernança (de idêntico conteúdo) para o DPCN e para a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa respectivamente (peças 7 e 8), em que foram requisitados documentos relacionados à gestão de riscos e controles do programa. Em resposta (peça 22), o DPCN informou que possui o manual Sistema de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (SIGIRCI), acostado à peça 39, o qual trata de conceitos atinentes à identificação, à análise, à avaliação e ao controle dos riscos vinculados aos processos do programa. Adicionalmente, o DPCN apresentou um quadro com os principais riscos associados à vertente civil do PCN, onde estão registrados a descrição do evento e o nível do risco (se baixo, médio ou alto). O quadro também informa se o risco está sendo formalmente tratado.

388. Não se pôde deixar de notar, porém, a informalidade da tabela de riscos apresentada, bem como a falta de detalhamento sobre como os riscos estavam sendo formalmente tratados. Ademais, após o exame do manual SIGIRCI, a equipe de auditoria constatou divergências nas classificações dos níveis riscos: enquanto, na tabela apresentada, eles são classificados em baixo, médio ou alto, os níveis elencados no manual o são em pequeno, moderado, alto ou crítico. Também chamou a atenção a ausência de elementos de identificação e análise de riscos (por exemplo, as causas e os efeitos) e de elementos de avaliação de riscos (impacto e probabilidade, por exemplo). Em resumo, há indícios de que esse levantamento de riscos na tabela foi realizado apenas para suprir a demanda da equipe de auditoria, isto é, após o recebimento do ofício de requisição.

389. Nesse contexto, em busca de algo mais formalizado, a equipe de auditoria solicitou, via Ofício 93/2024 AudGovernança (peça 41), o plano de gestão de riscos relativo ao PCN ou outro documento formal de teor similar. Em resposta (peça 43, p. 2), o DPCN afirmou não possuir um plano de gestão de riscos formalizado e ser a intenção do departamento criar grupo de trabalho para a elaboração desse documento – embora não tenha sido apresentado documento de suporte desta intenção. Complementarmente, o fiscalizado forneceu uma planilha com os principais eventos de risco associados à ação orçamentária 1211, já elencados na tabela da resposta juntada à peça 22.

390. Instado a apresentar documentos referentes à gestão de riscos e controles referentes às ações orçamentárias 20X6 e 2452, que tratam da vertente militar do programa, o DPCN informou não possuir tais documentos (peça 43, p. 2). Logo, os riscos e controles de um dos dois pilares do programa não são gerenciados pelo gestor do PCN. Do ponto de vista deste trabalho, ante à ausência de documentação mencionada, a análise documental se volta à planilha entregue referente à ação 1211 (vertente civil).

391. De início, nota-se que, em vez de conter dados do DPCN, a primeira aba da planilha está preenchida com informações do antigo Departamento de Transferências Voluntárias, quando ainda pertencente ao Ministério do Planejamento. Também se observam algumas menções a esse ministério em outras abas – por exemplo, no um dos descritores do impacto do risco possui a seguinte redação: ‘prejudica o alcance da missão do MP’ (peça 44, aba ‘Impacto – Fatores de Análise’).

392. Além disso, as informações sobre o ambiente interno e sobre a fixação de objetivos não foram preenchidas, assim como não consta na planilha a análise SWOT (acrônimo do inglês para a análise de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças). No mesmo sentido, os subprocessos e as atividades não estão identificados. Portanto, essas constatações somam-se aos indícios de que esse mapa de riscos foi feito sob demanda para a auditoria e vão de encontro a critérios de maturidade na gestão de riscos preconizados no Referencial Básico de Gestão de Riscos (peça 139, p. 108-109).

393. Sob o ponto de vista do conteúdo desse mapeamento, percebe-se que, de 21 riscos elencados, apenas 3 são estratégicos e 14 são operacionais – fato que evidencia o foco maior do DPCN no nível operacional, com aspectos estratégicos relegados a segundo plano.

394. Esses três riscos estratégicos se referem: à concentração de recursos em uma parcela pequena de municípios; à ausência ou à deficiência no atendimento de municípios com IDH baixo ou muito baixo; e à alocação insatisfatória de recursos em municípios na faixa de fronteira. Todavia, não há qualquer menção aos critérios utilizados para caracterizar objetivamente o evento de concentração de recursos relativa ao primeiro risco ou mesmo a alocação insuficiente atinente aos outros dois riscos estratégicos. Ou seja, na prática, torna-se difícil a mensuração e a avaliação desses riscos. Tampouco existem, nos painéis gerenciais utilizados pelo DPCN e na lista de indicadores informados, indicadores que monitoram esses riscos.

395. Deficiências no monitoramento dos riscos não se limitam aos estratégicos, ocorrendo também com outros riscos listados. Embora o DPCN utilize o Transferegov.br na operacionalização e acompanhamento dos convênios – o que permite a identificação de alguns dos riscos levantados, em especial os operacionais –, o monitoramento dos riscos fica prejudicado pela ausência de indicadores desses riscos nos relatórios gerenciais utilizados pelo DPCN com base em dados desse sistema. Por exemplo, a despeito de o DPCN listar como riscos o sobrepreço nas aquisições ou a inclusão de documentos inidôneos no Transferegov.br, não constam nos referidos relatórios gerenciais dados consolidados da ocorrência desses eventos.

396. O SIGIRCI estabelece o seguinte (peça 39, p. 26-27):

O monitoramento compreende o acompanhamento da qualidade do controle interno, visando a assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos. Pressupõe uma atividade que é desenvolvida ao longo do tempo.

O processo completo de gestão de riscos deve ser monitorado e modificações devem ser feitas para o seu aprimoramento. (...)

Os riscos e as oportunidades mudam ao longo do tempo e devem ser monitoradas para que a organização possa realizar os ajustes necessários.

397. Contudo, no mapa de riscos e nos painéis gerenciais fornecidos à equipe, não foram identificados indicadores de monitoramento da eficácia dos controles e das respostas aos riscos. Tampouco há informações quanto à identificação e ao tratamento de eventuais lacunas, sobreposições, excessos e ineficácia dos controles internos.

398. Sobre isso, em 17 dos 21 riscos mapeados pelo DPCN (80,9%), o controle proposto é mera repetição do controle desenhado – incluindo controles expressamente considerados informais e apenas parcialmente executados. Entretanto, contraditoriamente, a avaliação do gestor do PCN nessa repetição é a de que os riscos se reduzirão a partir da proposição de controles idênticos aos existentes.

Tabela 2 – Riscos mapeados pelo DPCN e respectivos controles atuais e propostos – casos de repetição destacados em amarelo (fonte: peça 44).

| Riscos | Categoria do risco | Controle Atual | Possível resposta | Controle proposto |
|--|--------------------|---|-------------------|---|
| Concentração de recursos em uma parcela dos municípios atendidos | Estratégico | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. |
| Concentração de recursos em municípios com objetos semelhantes já atendidos | Operacional | Entrar em contato com o Convenente para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar. |
| Não atendimento ou atendimento deficiente de municípios com IDH baixo ou muito baixo | Estratégico | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. |

| | | | | |
|--|--------------|---|---------------------------|--|
| Municípios de Faixa de Fronteira sem alocação de recursos ou com alocação deficiente | Estratégico | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. |
| Perda do recurso por impedimento técnico por parte do ente beneficiado | Orçamentário | Entrar em contato com o Convenente ou Parlamentar para regularizar. | Reducir | Entrar em contato com o Parlamentar e/ou líder da Bancada para regularizar. |
| Inclusão de documentos inidôneos no Transferegov | Operacional | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Comprovação genérica da capacidade técnica operacional para o convenente | Operacional | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Falha ou ausência de comunicação às câmaras municipais ou assembleias legislativas | Conformidade | O concedente comunicará o poder legislativo. | Compartilhar / Transferir | Entrar em contato com o coordenador responsável pelo Transferegov.br |
| Elaboração de Termo de Referência/ Projeto Básico com elementos técnicos com fundamentação genérica | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente para sanar as pendências no TR/PB | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Pesquisa de mercado com valores defasados | Operacional | Realizar nova pesquisa de mercado. | Reducir | Pesquisa de preço de insumos para compor uma nova planilha orçamentária. |
| Ausência de justificativas ou embasamento técnico insuficiente por parte do ente beneficiado para aquisição e destinação dos objetos | Orçamentário | Solicitar ao convenente a justificativa ou embasamento técnico suficiente para aprovação da proposta. | Reducir | Entrar em contato com o Convenente por meio do Transferegov.br para regularizar a justificativa e embasamento técnico. |

| | | | | |
|--|-------------|---|---------|---|
| Termo de Referência/Projeto Básico com elementos técnicos insuficientes para avaliação técnica e financeira | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente para sanar as pendências no TR/PB | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Inclusão de documentos incompatíveis/desvinculados com as despesas aprovadas nos termos de referência/plano de trabalho | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente para sanar as pendências no TR/PB | Reducir | Entrar em contato com o Convenente para regularizar o documento. |
| Sobrepreço/superfaturamento nas aquisições | Operacional | Seguir o preço pactuado no TR | Reducir | Pesquisa de preço de insumos para compor uma nova planilha orçamentária. |
| Aquisições com exigências desnecessárias para o alcance do objetivo da licitação | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente para sanar as pendências no processo licitatório | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br |
| Não entrega ou entrega parcial do objeto | Operacional | Análise de medição e laudo de vistoria. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br |
| Ausência de manifestação sobre aspectos técnicos-financeiros nos casos de alteração/aditivos do termo de convênio | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente solicitando prestação de contas. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br |
| Ausência de fiscalização 'in loco' para verificar a entrega do objeto | Operacional | O concedente entrará em contato com o convenente solicitando prestação de contas. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br |
| Laudo de vistoria sem informações suficientes para demonstrar a entrega/conclusão do objeto e o cumprimento do objetivo do convênios | Operacional | O Laudo Técnico poderá ser complementado e se necessário nova vistoria. | Reducir | Revisão e Correção dos processos afetos as vistorias e elaboração dos laudos técnicos |

| | | | | |
|--|--------------|--|---------|--|
| Prestação de Contas Final com prazos expirados | Operacional | O concedente entrará em contato com o conveniente solicitando prestação de contas. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br / Envio de Ofício |
| Tomada de Contas Especial instaurada sem ter sido esgotadas as providências administrativas por parte do concedente. | Conformidade | O conveniente é notificado por meio de ofício e Transferegov.br para sanar as irregularidades. | Reducir | Solicitação de esclarecimentos via Transferegov.br / Envio de Ofício |

399. Insta destacar que as respostas escolhidas, no sentido de reduzir o risco, contrastam as sugestões contidas no SIGIRCI, porquanto o manual orienta reduzir aqueles riscos residuais considerados altos e aceitar os riscos residuais pequenos (peça 39, p. 23-24). Ainda que se trate de uma sugestão, isto é, não vincule a gestão do PCN quando do mapeamento dos riscos, essa orientação prevista no manual – frise-se, de autoria do próprio DPCN – não foi observada em 20 dos 21 riscos levantados, os quais foram classificados como riscos pequenos ou moderados, mas estão assinalados com respostas do tipo ‘reduzir’. Desse modo, entende-se que ou há incorreções no mapa de risco ou o apetite ao risco do DPCN mudou desde a confecção do SIGIRCI, em 2023.

400. Um outro ponto que chamou a atenção da equipe de auditoria é a ausência de riscos ligados ao processo de expansão do PCN, que passou por sucessivas ampliações de área de atuação – a quantidade de municípios abrangidos mais que quadruplicou nos últimos dez anos, indo de 194 para 783 municípios (peça 23, arquivo ‘Criação e ampliação da área de atuação do PCN’).

401. No processo administrativo referente à Exposição de Motivos 151, de 28/12/2022, que aprovou a incorporação de 164 municípios do Estado do Maranhão, o então Chefe de Gabinete da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa encaminhou esse processo ao Chefe de Gabinete do Ministro da Defesa e solicitou remessa à Secretaria de Controle Interno (CISET-MD) a fim de que ela realizasse avaliação de risco relativa a essa expansão, em atendimento ao previsto no art. 10, inciso XI, do Decreto 10.998/2022 (peça 60, p. 22). Ressalta-se, contudo, que esse requerimento não está totalmente alinhado com o dispositivo regulamentar citado nem com as boas práticas de gestão de riscos, haja vista, a rigor, não caber primariamente à auditoria interna realizar a identificação e a avaliação desses riscos – embora ela possa auxiliar os gestores, a depender do nível de maturidade de gestão de riscos da organização.

402. Segundo o art. 10, inciso XI, do Decreto 10.998/2022, compete à CISET-MD ‘avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria do gerenciamento de riscos’. Ou seja, há uma diferença semântica entre contribuir para o aprimoramento da gestão de riscos e realizar a identificação/avaliação dos riscos ligados às atividades de determinado setor.

403. No mesmo sentido, o Referencial Básico de Gestão de Riscos (peça 139, p. 55-58) registra o seguinte:

Os gestores são diretamente responsáveis pela concepção, estruturação e implementação da gestão de riscos no âmbito da sua área de atuação. Em qualquer organização, o presidente ou dirigente máximo é o depositário final da responsabilidade pela gestão de riscos, cabendo-lhe assumir a iniciativa. Aos demais gestores cabe apoiar a cultura de gestão de riscos e gerenciar os riscos, dentro de suas esferas de responsabilidade, conforme os limites de exposição a riscos aceitáveis pela organização (COSO, 2006).

Os gestores do nível operacional têm a propriedade dos riscos e a responsabilidade primária pela identificação e pelo gerenciamento dos riscos em suas respectivas áreas, conduzindo procedimentos de riscos e controles diariamente e mantendo controles internos eficazes sobre as operações (COSO, 2006).

(...)

O papel fundamental da auditoria interna na gestão de riscos é fornecer asseguração aos órgãos de governança e à alta administração de que os processos de gestão de riscos operam de maneira eficaz e os maiores riscos do negócio são gerenciados adequadamente em todos os níveis da organização. (grifo nosso)

404. Neste contexto, a solicitação para que a auditoria interna fizesse a avaliação de riscos suscita dúvidas com relação à adequação, ou até mesmo à existência, do gerenciamento de riscos e controles envolvendo o PCN. Porém, elas são logo esclarecidas por meio da resposta da CISET-MD, a qual afirma expressamente não haver evidências de que o DPCN possuía ou já teria realizado um mapeamento dos riscos relativos às atividades dele, conforme disposto na Portaria 29/GM-MD, de 22/5/2018 (peça 60, p. 30).

405. Com o objetivo de auxiliar o pleito da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, a CISET-MD indicou riscos já observados em trabalhos anteriores e riscos potenciais, entre eles: estudos com estimativas deficientes com vistas à avaliação da capacidade operacional (análises/fiscalizações) para atender a inclusão de novos municípios; aumento de custos em decorrência de possível contratação de colaboradores (servidores, militares e terceirizados) com impacto no orçamento da União; aumento de custos com diárias e passagens; aumento de custos com capacitação de colaboradores; e diminuição da capacidade operacional (análises/fiscalizações) em decorrência do aumento de convênios com a inclusão de novos municípios. Não obstante, nenhum desses riscos, ou mesmo outros relacionados à ampliação da área de atuação do PCN, consta no mapa de riscos fornecidos pelo DPCN à equipe de auditoria.

406. Ante o exposto, a equipe de auditoria constatou diversas falhas no mapeamento de riscos realizado pelo DPCN e a ausência de evidências de monitoramento sistematizado dos riscos elencados e da avaliação dos controles. Ainda, os riscos relacionados às ações orçamentárias 20X6 e 2452 não foram sequer mapeados pelo DPCN. Por conseguinte, entende-se que os riscos e controles relacionados às atividades do PCN não são gerenciados de acordo com as boas práticas de gestão de riscos.

Das causas

407. O DPCN não possui processo de gestão de riscos e controles relacionados às atividades do Programa Calha Norte suficientemente documentado e detalhado, em afronta ao *caput* e ao inciso I do art. 17 do Decreto 9.203/2017 e às boas práticas de gestão de riscos. Segundo o Ministério da Defesa, não foram encontrados Planos de Gestão de Riscos apresentados pelos órgãos pertencentes à sua estrutura organizacional (peça 119).

408. Quando se trata de gestão de riscos e controles em uma organização, é importante que o processo de gestão de riscos e controles seja devidamente documentado a fim de, entre outras finalidades, auxiliar a comunicação dele para a organização e de aprimorá-lo. A ABNT NBR ISO 31000:2018, que trata de diretrizes para a gestão de riscos, registra essa relevância:

6.7 Registro e relato

Convém que o processo de gestão de riscos e seus resultados sejam documentados e relatados por meio de mecanismos apropriados. O registro e o relato visam:

- comunicar atividades e resultados de gestão de riscos em toda a organização;
- fornecer informações para a tomada de decisão;
- melhorar as atividades de gestão de riscos;

- auxiliar a interação com as partes interessadas, incluindo aquelas com responsabilidade e com responsabilização por atividades de gestão de riscos.

409. Na mesma toada, o art. 17 do Decreto 9.203/2017 traz a obrigação dessa documentação e sistematização:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá **estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos** com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação **de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada**, subordinada ao interesse público;

410. Neste contexto, a equipe de auditoria, conforme já relatado, solicitou documentos relativos à gestão de riscos e controles relacionados ao PCN (peças 7 e 8). Em resposta, recebeu do DPCN o manual SIGIRCI (peça 39) e uma tabela com os principais riscos levantados por esse departamento, assim como os níveis desses riscos e indicações sobre se estavam sendo formalmente tratados (peça 22, p. 6-7).

411. Embora o manual SIGIRCI estabeleça algumas diretrizes e critérios para a gestão de riscos, bem como exponha, de modo geral, o processo de gestão de riscos, ele funciona, como o próprio nome diz, como um manual para que os setores do DPCN elaborem processos de gestão de riscos e controles. Ou seja, ele não documenta os processos de gestão de riscos e controles efetivamente adotados. A tabela enviada tampouco supre esse quesito, haja vista a insuficiência de informações.

412. Reiterada a requisição por alguma documentação mais formalizada e sistematizada acerca do processo de gestão de riscos e controles referentes ao PCN (peça 41), o DPCN afirmou não possuir um plano de gestão de riscos formalizado e ser a intenção do departamento criar grupo de trabalho para a elaboração desse documento – embora não tenha apresentado nenhuma medida concreta. Complementarmente, o fiscalizado forneceu uma planilha com o mapeamento de riscos associados à ação orçamentária 1211 (peça 44), dessa vez com mais detalhes se comparada com a tabela encaminhada anteriormente.

413. O Referencial de Gestão de Riscos (peça 139, p. 22-35) descreve a documentação geralmente resultante de cada etapa do processo de gestão de riscos. A fim de avaliar a suficiência do detalhamento da documentação de gestão de riscos e controles fornecida pelo DPCN, ela foi comparada com a citada no referencial. Os resultados desse procedimento constam na **Error! Reference source not found.**

Tabela 3 – Comparação entre a documentação entregue pelo DPCN atinente à gestão de riscos e controles no PCN e a citada no Referencial de gestão de riscos.

| Etapa | Documento citado no referencial | Considerações sobre a documentação apresentada pelo DPCN | Atendimento do critério |
|------------------------------------|---|--|-------------------------|
| Estabelecimento do contexto | Relato conciso dos objetivos organizacionais e dos fatores críticos de sucesso para o alcance destes. | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN. | Não |
| | Análise dos fatores dos ambientes interno e externo (ex.: análise SWOT). | O campo consta na planilha entregue, mas não foi preenchido. | Não |
| | Análise das partes interessadas e seus interesses. | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN | Não |

| | | | |
|---------------------------------|---|--|-------------------|
| | Conjunto de critérios mais importantes para analisar e avaliar os níveis de risco: escalas de probabilidade; escalas de consequências ou impactos; como será determinado se o nível de risco é tolerável ou aceitável e se novas ações de tratamento são necessárias, isto é, diretrizes para priorização e tratamento de riscos. | Informações presentes na planilha e em quadros do manual SIGIRCI. Importante destacar, porém, que, enquanto o manual SIGIRCI sugere aceitar riscos classificados como pequeno, a resposta escolhida para riscos desse tipo na planilha foi 'evitar'. | Sim |
| Identificação dos riscos | Escopo do processo, projeto ou atividade coberto pela identificação. | Subprocesso e atividades não identificados. | Não |
| | Participantes do processo de identificação dos riscos. | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN. | Não |
| | Abordagem ou o método utilizado para identificação dos riscos e as fontes de informação consultadas. | A documentação não esclarece como os riscos foram identificados. | Não |
| | Descrição de cada risco, pelo menos com a fonte de risco, as causas, o evento e as consequências. | Informações presentes na planilha. | Sim |
| Análise dos riscos | Abordagem ou o método de análise utilizado, as fontes de informação consultadas. | Informação não explicitada. Todavia, é inferida na análise das fórmulas de cálculo dos riscos na planilha. | Sim |
| | Participantes do processo de análise | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN. | Não |
| | Especificações utilizadas para as classificações de probabilidade e impacto dos riscos | Informação disponível em quadros no manual SIGIRCI e em abas da planilha entregue. | Sim |
| | Probabilidade de ocorrência de cada evento, a severidade ou magnitude do impacto nos objetivos e sua descrição. | Informação disponível em quadros no manual SIGIRCI e em abas da planilha entregue. | Sim |
| | Considerações quanto à análise desses elementos. | A documentação não esclarece lógica e as considerações adotadas na classificação do impacto e da probabilidade. | Não |
| | Descrição dos controles internos existentes e considerações quanto à sua eficácia e o risco de controle. | A descrição dos controles desenhados é incompleta, não descrevendo, por exemplo, sistemas informatizados utilizados para o controle. Ademais, não há esclarecimentos quanto à lógica e às considerações adotadas na avaliação do desenho e da operação desses controles. | Sim com ressalvas |
| | Nível de risco inerente e o residual. | Informação contida na planilha. | Sim |
| Avaliação dos riscos | Lista dos riscos que requerem tratamento | Informação contida na planilha. | Sim |
| | Classificação dos riscos | Informação contida na planilha. | Sim |

| | | | |
|------------------------------|---|--|-------------------|
| | Priorização dos riscos | Não constam informações sobre a prioridade que os riscos elencados devem ter para serem tratados. Faltam informações, por exemplo, acerca do nível recomendado de atenção, do tempo de resposta requerido e do nível da gestão a ser comunicado. | Não |
| Tratamento dos riscos | Ordem de prioridade para a implementação de cada ação de tratamento. | Informações do critério ausentes na documentação entregue pelo DPCN. | Não |
| | As razões para a seleção das opções de tratamento, incluindo os benefícios esperados. | Embora os controles propostos tenham sido apresentados, não foram motivados. Benefícios esperados tampouco são elencados. | Não |
| | Os responsáveis pela aprovação e pela implementação do plano. | Informação contida na planilha. | Sim |
| | As ações propostas, os recursos requeridos, incluindo arranjos de contingência, e o cronograma. | Ressalvadas as informações acerca dos custos desses controles, o restante consta na planilha. | Sim com ressalvas |
| | As medidas de desempenho e os requisitos para prestação de informações. | Informações não constam na documentação entregue pelo DPCN. | Não |
| | As formas de monitoramento da implementação do tratamento aos riscos. | Informações não constam na documentação entregue pelo DPCN. | Não |

414. Nota-se que, das 24 informações listadas como critério, a planilha e o manual SIGIRCI fornecidos pelo DPCN não atendem ou atendem com ressalvas 15 delas (62,5%). Isso mostra a insuficiência da documentação apresentada no que tange ao processo de gestão de riscos e controles do PCN. Além disso, como já mencionado anteriormente, a planilha conta com informações pouco detalhadas e algumas contradições – como nos casos em que o DPCN definiu controles propostos idênticos aos desenhados, mas julgou ser esse um tipo de resposta voltado para a redução do risco.

415. Antes de qualquer proposta de encaminhamento sobre o tema, o DPCN afirmou ser a intenção da direção do PCN criar grupo de trabalho via ato normativo com vista à elaboração de um novo plano de gestão de riscos em que ‘seja possível realizar a identificação, o mapeamento e avaliações dos objetivos com maior precisão, a fim de mitigar os potenciais riscos que possam afetar as atividades, os projetos e os processos realizados pelo Departamento do Programa Calha Norte’ (peça 43, p. 2). Ressalta-se, porém, que não foram apresentados elementos comprobatórios dessa intenção. Na mesma linha, o Ministério da Defesa também afirmou estar em elaboração proposta de uma nova Política de Gestão de Riscos para a pasta (peça 119).

416. A análise da **Error! Reference source not found.** permite verificar a ausência de informações sobre a avaliação dos ambientes externos e internos e a identificação dos objetivos e das partes interessadas, o que compromete a identificação dos riscos ao possibilitar que riscos significativos não sejam detectados. Também se percebe naquela tabela a ausência de medidas de desempenho dos controles, bem como de formas de monitoramento da implementação do tratamento dos riscos, o que afeta o monitoramento e a análise crítica da gestão de riscos. Portanto, insuficiências na documentação e no detalhamento dos processos de gestão de riscos ensejaram as falhas observadas no gerenciamento dos riscos e controles atinentes ao PCN.

Dos efeitos

417. O gerenciamento inadequado de riscos e controles atinentes ao PCN resultou na materialização e na persistência de eventos adversos que poderiam ter sido mitigados ou evitados. Esses eventos estão relacionados a riscos considerados estratégicos pelo DPCN no mapeamento realizado.

418. Com efeito, o DPCN listou, no mapa de riscos apresentado à equipe de auditoria (peça 44), os seguintes eventos ligados a riscos estratégicos: concentração de recursos em uma parcela dos municípios atendidos; não atendimento ou atendimento deficiente de municípios com o IDH baixo ou muito baixo; e municípios de faixa de fronteira sem alocação de recursos ou com alocação deficiente. Para todos esses riscos, foram propostos controles idênticos aos já existentes – contatar o parlamentar –, medida já criticada na seção que tratou da situação encontrada.

419. A lista de convênios celebrados no âmbito do PCN foi analisada pela equipe de auditoria, que também levantou os IDHMs (Índices de Desenvolvimento Humano Municipais) dos municípios incluídos na área de atuação do programa – extraídos do Ipeadata ([link](#), acesso em 5/9/2024), base de dados de indicadores socioeconômicos mantida pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Após a execução de cruzamentos e análises desses dados, foram constatadas a ocorrência e a persistência dos eventos adversos retromencionados.

420. Os convênios celebrados no período de 2015 a 2024, desconsiderados aqueles cancelados, anulados ou rescindidos, foram consolidados de modo a refletir o valor repassado a cada município do PCN nos últimos dez anos e o percentual equivalente a esse repasse em relação ao total transferido no programa (peça 147). Esse período de 2015 a 2024 foi escolhido por abranger as expressivas expansões da área de atuação do programa ocorridas nos últimos anos e por consistir em intervalo razoável para o equilíbrio na distribuição das alocações de recursos.

421. Analisar a alocação ocorrida em curto prazo pode levar a conclusões equivocadas, porquanto é possível que em determinado ano a política privilegie repasses a determinado grupo e nos anos seguintes ela aloque recursos em outros grupos de modo a tornar a distribuição mais homogênea no longo prazo. Daí a importância da seleção de períodos estendidos.

422. Como resultado das análises, observou-se inicialmente que 364 municípios da área de abrangência do PCN – 46,49% do total – não celebraram convênios no período selecionado. Logo os repasses se limitam ao grupo restante, o que já é um indício de possível concentração de recursos. Importante salientar que, para fins deste trabalho, convênios cancelados, anulados ou rescindidos foram considerados como não celebrados, haja vista não gerarem um produto para o programa, ou seja, não configurarem uma intervenção governamental da política pública.

423. Prosseguindo com a análise, verificou-se que, dos 783 municípios do PCN, somente 20 deles (2,55%) reúnem 50,42% de todos os repasses da União no PCN nesse período – o equivalente a R\$ 2.298.744.903,00 de um total de R\$ 4.558.774.041,00. Na mesma linha, 80,04% do total de recursos foi direcionado para apenas 78 municípios (9,96%). Por conseguinte, essas estatísticas evidenciam uma elevada concentração de recursos em uma parcela bastante reduzida dos municípios abrangidos pelo PCN, concretizando o risco elencado no mapa de riscos fornecido pelo DPCN (peça 44). Dado o longo período considerado na análise, os controles instituídos não aparecem ter sido efetivos na identificação e no tratamento desse risco.

424. A **Error! Reference source not found.** mostra os 20 municípios que concentraram metade dos recursos repassados nos últimos dez anos. Ela também registra os IDHMs desses entes municipais, bem como a faixa em que se encontra classificado o valor desse índice conforme a metodologia adotada pelo Atlas do Desenvolvimento Humano (peça 148, p. 4).

Tabela 4 – Os 20 municípios que mais receberam repasses no PCN considerado o consolidado de convênios celebrados de 2015 a 2024 (fonte: peça 147).

| UF | Município | IDHM | Faixa do IDHM | Qtde. de convênios celebrados | Valor de repasse | % em relação ao repasse total |
|----|-------------------------|-------|---------------|-------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| RR | Boa Vista | 0,752 | Alto | 88 | R\$ 414.953.886,00 | 9,10 |
| AP | Macapá | 0,733 | Alto | 160 | R\$ 373.203.826,00 | 8,19 |
| RO | Porto Velho | 0,736 | Alto | 76 | R\$ 235.434.194,00 | 5,16 |
| AC | Rio Branco | 0,727 | Alto | 153 | R\$ 201.796.169,00 | 4,43 |
| AP | Santana | 0,692 | Médio | 55 | R\$ 124.911.124,00 | 2,74 |
| RR | Rorainópolis | 0,619 | Médio | 38 | R\$ 108.279.169,00 | 2,37 |
| RO | Ji-Paraná | 0,714 | Alto | 49 | R\$ 94.755.571,00 | 2,08 |
| RO | Rolim de Moura | 0,700 | Alto | 48 | R\$ 73.116.548,00 | 1,60 |
| AP | Tartarugalzinho | 0,592 | Baixo | 41 | R\$ 67.074.081,00 | 1,47 |
| AP | Mazagão | 0,592 | Baixo | 46 | R\$ 65.981.044,00 | 1,45 |
| AC | Tarauacá | 0,539 | Baixo | 39 | R\$ 61.100.408,00 | 1,34 |
| AP | Laranjal do Jari | 0,665 | Médio | 34 | R\$ 60.598.180,00 | 1,33 |
| AP | Porto Grande | 0,64 | Médio | 47 | R\$ 57.550.986,00 | 1,26 |
| AP | Pedra Branca do Amaparí | 0,626 | Médio | 18 | R\$ 55.281.641,00 | 1,21 |
| RO | Ouro Preto do Oeste | 0,682 | Médio | 25 | R\$ 54.884.545,00 | 1,20 |
| AP | Oiapoque | 0,658 | Médio | 22 | R\$ 54.070.024,00 | 1,19 |
| RR | Alto Alegre | 0,542 | Baixo | 15 | R\$ 50.211.869,00 | 1,10 |
| AC | Sena Madureira | 0,603 | Médio | 44 | R\$ 49.894.504,00 | 1,09 |
| RR | Caroebe | 0,639 | Médio | 23 | R\$ 47.924.079,00 | 1,05 |
| RR | São João da Baliza | 0,655 | Médio | 16 | R\$ 47.723.055,00 | 1,05 |

425. A partir dessa tabela, observa-se que há somente 4 municípios de IDHM baixo e nenhum de IDHM muito baixo. Essa informação, por si só, não configura um problema, pois a estratégia adotada pelo Ministério da Defesa para as intervenções poderia ser, por exemplo, escolher alguns municípios mais desenvolvidos para funcionarem como polos de integração e apoio das regiões abrangidas pelo programa. Todavia, conforme já tratado em outros achados, não é isso que ocorre no PCN, sendo a escolha de objetos e de entes beneficiados mais política, a cargo dos parlamentares.

426. A quantidade reduzida de municípios de IDHM baixo ou muito baixo nessa tabela, contudo, acende um alerta quanto ao risco de não atendimento ou atendimento deficiente de municípios nessas faixas de desenvolvimento humano. A fim de averiguar mais detalhadamente esse risco, a equipe de auditoria levantou, para o período de 2015 a 2024, a quantidade de municípios, segmentados pelas faixas de IDHM, os quais celebraram convênios no âmbito do PCN e comparou com a quantidade de municípios incluídos no programa em cada uma dessas faixas. Com isso, buscou-se averiguar o percentual dos municípios cobertos pelo programa em cada uma dessas faixas – conforme resultado disposto na Error! Reference source not found.

Tabela 5 – Comparação entre municípios incluídos na área de abrangência do PCN e os municípios contemplados com pelo menos um convênio no período de 2015 a 2024 (fonte: peça 147).

| Faixa de IDHM | Valor de Repasse | Qtde. de convênios | Qtde. de municípios contemplados [a] | Qtde. de municípios PCN [b] | Percentual de cobertura [a/b] |
|---------------|----------------------|--------------------|--------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Muito baixo | R\$ 110.655.386,00 | 84 | 12 | 22 | 54,55% |
| Baixo | R\$ 853.173.035,00 | 901 | 108 | 324 | 33,33% |
| Médio | R\$ 1.874.507.131,00 | 1731 | 240 | 347 | 69,16% |
| Alto | R\$ 1.720.918.489,00 | 792 | 59 | 89 | 66,29% |

427. Novamente, mais um risco mapeado pelo DPCN se confirmou. Os dados da **Error! Reference source not found.** mostram que pouco menos da metade dos municípios com IDHM muito baixo e dois terços dos municípios com IDHM baixo incluídos na área de abrangência do PCN não foram atendidos pelo programa nos últimos dez anos. Logo, fatia significativa dos municípios de IDHM baixo ou muito baixo não foram atendidas, tal qual um dos riscos listados pelo DPCN. Ressalta-se que as categorias com as maiores taxas de municípios contemplados com convênios foram as de IDHM médio e alto.

428. Outro risco estratégico mapeado pelo DPCN foi o referente à deficiência ou à ausência de alocação de recursos para municípios em faixa de fronteira – faixa de até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres de acordo com o art. 20, § 2º da CF/1988. Conforme combinação de dados fornecidos pelo DPCN (peça 23, alínea ‘e’, anexo III) e outros disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([link](#)), foram identificados 171 municípios do PCN na faixa de fronteira (peça 151).

429. Após cruzamento desses municípios com a base de dados de convênios do PCN fornecidos pelo DPCN e extraídos do Transferegov.br (peça 23, Anexo I, alínea ‘a’), a equipe de auditoria constatou que 37 municípios da faixa de fronteira (21,64% do total) não foram atendidos pelo programa desde 2009, ano de início dos registros da base de convênios mencionada. Esses municípios estão listados na **Error! Reference source not found.**, do Apêndice C.

430. Insta ressaltar que 35 desses municípios foram incluídos em 2016 (municípios dos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul). Portanto, são oito anos de ausência de alocação de recursos do PCN em mais de um quinto dos municípios em faixa de fronteira, evidenciando a reiteração do evento de risco. Nesse período, por exemplo, Cuiabá, que não se localiza nessa faixa, celebrou 11 convênios, com repasses totalizando R\$ 40.408.000,00 (peça 23, Anexo I, alínea ‘a’).

431. Do ponto de vista da gestão de riscos e controles, a equipe constatou que os três riscos examinados partilham características em comum: todos foram registrados com probabilidade baixa ou muito baixa de ocorrência e tiveram como controle proposto a mera repetição do controle existente – o qual tem se mostrado pouco efetivo conforme evidenciado. Portanto, as falhas do DPCN na gestão desses riscos e controles, em especial no que se refere à avaliação e ao monitoramento deles, contribuíram não só para a ocorrência desses eventos adversos, mas para a sua manutenção por extensos períodos.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

432. A presente auditoria identificou diversas deficiências no gerenciamento de riscos e controles internos do programa. Especificamente, os riscos e os controles do PCN não estão sendo geridos adequadamente, o que contraria os princípios de boa governança estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 e outros referenciais de gestão de riscos do TCU.

433. Constatou-se que o DPCN não desenvolveu um processo formalizado e suficientemente documentado para a gestão de riscos e controles. Isso resultou em uma identificação inadequada de riscos, falta de critérios claros para a priorização de riscos, avaliações incoerentes com as respostas propostas e com os níveis de tolerância ao risco, além do desenho de controles frágeis e ineficazes.

434. Como consequência, o programa enfrentou eventos adversos que poderiam ter sido mitigados ou evitados, como: a concentração de recursos em poucos municípios; o não atendimento, nos últimos dez anos, de quase metade dos municípios com IDHM muito baixo e dois terços dos municípios com IDHM baixo incluídos na área de abrangência do PCN; e a ausência de alocação recursos em um quinto dos municípios de faixa de fronteira. Essas falhas afetam diretamente os objetivos estratégicos do PCN, pois impedem a alocação equitativa de recursos e o atendimento das necessidades dos municípios de forma eficaz, o que pode comprometer o desenvolvimento socioeconômico das áreas abrangidas pelo programa.

435. As causas dessas deficiências incluem a falta de um processo de gestão de riscos formalizado e bem documentado, a ausência de monitoramento sistemático e de avaliação dos riscos e controles, e a inobservância das boas práticas de gestão de riscos. Além disso, o DPCN não demonstrou estar adequadamente preparado para responder aos riscos estratégicos do programa, o que foi evidenciado pela inconsistência na classificação dos riscos, na ausência de indicadores de monitoramento e na repetição de controles ineficazes. Portanto, é necessário que o DPCN implemente um sistema robusto de gestão de riscos e controles que esteja alinhado aos referenciais de governança pública, a fim de melhorar a eficácia do PCN e assegurar o cumprimento de seus objetivos institucionais.

436. Nesse sentido, considerou-se propor ao Plenário do TCU:

a) determinar, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, que o Ministério da Defesa adote medidas no sentido de, no prazo de um ano, implementar um sistema de gestão de riscos e controles compatível com o Decreto 9.203/2017 e com as boas práticas de gestão de riscos em políticas públicas, em especial no que tange ao monitoramento e à avaliação desses riscos e controles.

437. Com a mudança de titularidade do Programa para o MIDR, conforme abordado no Apêndice A (Comentários dos Gestores), a proposta de determinação foi alterada para a seguinte: dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que as deficiências identificadas no gerenciamento de riscos e controles internos do Programa Calha Norte – concretizadas na identificação inadequada de riscos, na falta de critérios claros para a priorização de riscos, nas avaliações incoerentes com as respostas propostas e com os níveis de tolerância ao risco e nos desenho de controles frágeis e ineficazes – contrariou os princípios de boa governança estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 e outros referenciais de gestão de riscos do TCU.

438. Espera-se que a adoção da reformulação proposta promova o gerenciamento adequado dos riscos e controles do PCN. Isso possibilitará ao Ministério da Defesa prevenir ou, a depender do caso, tratar eventos adversos com maior eficácia. Além disso, a correção do achado permitirá uma melhor alocação dos recursos orçamentários do programa, evitando a concentração de repasses ou o não atendimento dos municípios.

VIII. ACHADOS NÃO DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

439. Este capítulo não trata das questões de auditoria formuladas pela equipe, mas registra inconformidades que, apesar de não terem sido vislumbradas na fase de planejamento da auditoria, foram encontradas durante a realização dos procedimentos de auditoria e são suficientemente relevantes para constarem em relatório.

440. Foram obtidos os seguintes achados: o Departamento do Programa Calha Norte celebrou convênios com valores e/ou objetos excepcionais sem registrar as avaliações a respeito

dessas excepcionalidades; e, com as expansões da área de atuação do PCN, houve ampliação de ação governamental com aumento de despesas referente a contratações de terceirizados sem a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro, afrontando o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

VIII.1. Achado 09: Celebração de convênios com valores e/ou objetos excepcionais sem o registro da motivação e da avaliação dessa excepcionalidade

441. A norma que rege o funcionamento do Programa Calha Norte lista em seu bojo os possíveis objetos dos instrumentos a serem celebrados com estados e municípios para realizar intervenções financiadas com recursos de emendas parlamentares. Também estipula um valor limite, por instrumento, para a execução de obras de engenharia ou aquisição de bens permanentes, veículos, equipamentos e implementos agrícolas. Há a possibilidade de celebrar instrumentos fora destes parâmetros, mediante avaliação do Departamento do Programa Calha Norte. Essas avaliações, todavia, caso tenham sido realizadas, não foram devidamente documentadas.

Situação encontrada

442. A Portaria Normativa 115/GM-MD/2019, em seu art. 7º, §§ 3º e 4º, determina que as transferências de recursos, por conta de dotações orçamentárias originadas de emendas parlamentares, terão como limite o valor de R\$ 7.500.000,00, por instrumento, para execução de obras de engenharia ou aquisição de bens permanentes, veículos, equipamentos e implementos agrícolas. Adicionalmente, essa norma prevê que caberá ao DPCN avaliar a excepcionalidade de celebrar instrumentos com valores acima desse limite, observada a sua capacidade técnica e operacional.

443. Consulta aos dados disponíveis no portal Transferegov.br permite identificar 80 instrumentos celebrados de janeiro de 2019 a abril de 2024 que extrapolam este limite, totalizando valores de repasse de R\$ 1.021.670.260,00, de um total de R\$ 3.430.872.201,00, o equivalente a 29,8% do total. Dezenove destes instrumentos possuem valores de repasse iguais ou superiores a 15.000.000,00, ou seja, o dobro do limite previsto (peça 149). Os dados indicam a elevada materialidade desses convênios tidos como excepcionalidades.

444. A equipe de auditoria, assim, por meio do Ofício 121/2024-AudGovernança selecionou oito convênios (**Error! Reference source not found.**) e requisitou informações a respeito dos critérios que embasaram as avaliações realizadas pelo Departamento do Programa Calha Norte quanto a essas excepcionalidades e os documentos em que foram registradas as análises realizadas.

Tabela 6 – Amostra de instrumentos com valor global acima do limite normativo.

| Nº Transferência | Ano | Ente Recebedor | UF | Valor Global (R\$) |
|------------------|------|-------------------------|----|--------------------|
| 923809 | 2021 | ESTADO DE MATO GROSSO | MT | 112.648.370,00 |
| 938176 | 2022 | MUNICÍPIO DE MANACAPURU | AM | 30.061.000,00 |
| 917533 | 2021 | MUNICÍPIO DE RIO BRANCO | AC | 29.028.499,00 |
| 903485 | 2020 | ESTADO DE RORAIMA | RR | 28.828.829,00 |
| 938747 | 2022 | ESTADO DE RORAIMA | RR | 25.050.000,00 |
| 938175 | 2022 | MUNICÍPIO DE SORRISO | MT | 15.031.000,00 |
| 941956 | 2023 | MUNICÍPIO DE JI-PARANÁ | RO | 10.030.000,00 |
| 942364 | 2023 | MUNICÍPIO DE JI-PARANÁ | RO | 10.030.000,00 |

Fonte: elaborado pela equipe com dados do Transferegov.br.

445. Em sua resposta (peça 113), a unidade do Ministério da Defesa não forneceu quaisquer informações a respeito dos critérios aplicados nestas avaliações. Quanto à documentação solicitada, em que deveriam estar motivadas as decisões de celebrar instrumentos cujos valores globais excediam o limite de R\$ 7,5 milhões estipulado na Portaria 115/GM-MD/2019, foram encaminhados processos administrativos relativos aos convênios (peça 116), todavia sem indicação de onde estaria a análise solicitada.

446. A equipe de auditoria, todavia, após exame desses processos, não identificou análises ou documentos em que constem as razões para que fossem celebrados convênios acima dos valores previstos, o que contraria o princípio da motivação – Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput* e parágrafo único, VII.

447. No que se refere aos objetos dos instrumentos celebrados pelo Departamento do Programa Calha Norte, cumpre registrar que os arts. 14 e 15 da Portaria Normativa 115/GM-MD/2019 listam os possíveis objetos dos instrumentos celebrados. Trata-se de uma extensa lista, analisada em maiores detalhes em outros trechos deste relatório, que engloba intervenções para realizar obras nas áreas de educação, saúde, infraestrutura pública, esportiva, desenvolvimento econômico, de segurança pública e de transportes. Além disso, esses instrumentos podem tratar da aquisição de equipamentos de construção e agrícolas, grupos geradores, implementos agrícolas, máquinas, veículos administrativos, de carga, para a segurança pública e de transporte de pessoal.

448. Não bastasse essa ampla gama de possíveis intervenções previstas para o Programa Calha Norte, a Portaria Normativa 115/GM-MD, de 2019, em seu art. 16, define que cabe ao Departamento do Programa Calha Norte avaliar a excepcionalidade de celebrar instrumentos cujos objetos não estão elencados nos mencionados arts. 14 e 15.

449. Por meio do Ofício 121/2024-AudGovernança, a equipe de auditoria requisitou informações a respeito dos critérios aplicados pelo DPCN nessas avaliações e o fornecimento de lista de instrumentos celebrados com embasamento na mencionada previsão normativa. Em sua resposta (peça 113), o DPCN informou que a decisão a respeito da celebração de convênio relativo a objeto não contemplado nas normas que regem o Programa é tomada levando em consideração a compatibilidade do objeto com a capacidade técnica operacional e financeira do Programa, os valores envolvidos no instrumento, a complexidade do seu objeto, a localização geográfica e o quantitativo de processos, nos termos do art. 7º, §§ 1º e 2º.

450. A resposta fornecida foi considerada pouco elucidativa pela equipe de auditoria, dado que a aplicação destes critérios possibilitaria a celebração de convênio com o DPCN para

qualquer tipo de intervenção, mesmo que não tenha qualquer pertinência para o atingimento dos objetivos do programa.

451. Adicionalmente, foi fornecida relação de convênios celebrados com objetos não elencados nos arts. 14 e 15 da Portaria Normativa 115/GM-MD, de 2019 (peça 115). Consulta ao arquivo permite constatar que se trata majoritariamente da construção de casas populares, com algumas exceções, a exemplo da implantação de sistema de geração de energia fotovoltaica em Tarauacá/AC.

452. A equipe de auditoria selecionou seis convênios desta lista e solicitou que fossem fornecidos os documentos em que foram registradas as análises realizadas, no que se refere ao que prevê o art. 16 da Portaria Normativa 115/GM-MD/2019.

453. Em resposta (peça 120), o DPCN encaminhou cópias de processos administrativos que constam no seu sistema (peça 121), todavia sem indicar em que documento estaria a análise solicitada. Na documentação recebida, a equipe de auditoria não identificou análises que façam referência expressa à excepcionalidade dos objetos propostos e às razões para a celebração do instrumento nos termos do art. 16 da Portaria Normativa 115/GM-MD/2019, o que contraria o princípio da motivação – Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput* e parágrafo único, VII. Tampouco há ponderações sobre a capacidade técnica e operacional do DPCN, conforme estabelece esse art. 16.

454. É possível encontrar pareceres em que consta apenas a informação de que a construção de casas populares seria compatível com os objetivos e diretrizes do programa (peça 121, p. 141, 169, 217, 261). Essa alegada compatibilidade, todavia, não é confrontada com o fato de não se tratar de um dos possíveis objetos listados nos arts. 14 e 15 da Portaria 115/GM-MD/2019.

455. Em um processo de construção de casas populares – objeto não listado na norma do PCN –, por exemplo, argumenta-se que a proposta estaria em conformidade com as diretrizes do programa dado que o loteamento em que seriam construídas as casas possuiria abastecimento de água, iluminação pública e rede elétrica (peça 121, p. 250). Ou seja, segundo a aparente lógica empregada pelo DPCN, como casas populares possuem rede elétrica, iluminação pública e abastecimento de água e esses objetos estão previsto na PN 115/GM-MD/2019, então haveria compatibilidade na construção das casas – estas não previstas na referida norma. Seguindo esse raciocínio, diversos novos objetos poderiam ser construídos, tornando a lista bastante elástica.

456. A situação encontrada dialoga com outros achados identificados nesta auditoria, referentes à ausência de diagnóstico preciso a respeito dos problemas públicos que o Programa Calha Norte pretende tratar (Subtítulo Error! Reference source not found.) e à sua falta de articulação com outras políticas públicas capitaneadas pelo governo federal (Subtítulo Error! Reference source not found.). Neste sentido, vale lembrar que o governo federal possui programa específico para tratar da carência de moradia que atinge parcelas da população, consubstanciado no ‘Programa Minha Casa Minha Vida’ (Lei 14.620/2023), política pública cuja gestão se encontra sob competência do Ministério das Cidades.

Das causas

457. A situação encontrada se refere a uma amostra que não possui as características necessárias para que os resultados sejam extrapolados para o total de instrumentos celebrados pelo Departamento do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa. Todavia, é mister registrar que, em todos os processos examinados, havia padronização nas análises realizadas e muitos textos repetidos.

458. Os pareceres técnicos do DPCN com as análises das proposições de convênios possuem o mesmo formato tanto para objetos listados na PN 115/GM-MD/2019 quanto para objetos excepcionais (art. 16 dessa norma), alterando-se apenas o objeto. Ademais, as conclusões desses pareceres ressaltam que a análise feita é adstrita aos aspectos formais da

proposição. Assim, entende-se que a situação encontrada é corroborada pelo processamento uniformizado, ou meramente burocrático, das propostas de celebração de instrumentos para a transferência voluntária de recursos, o qual trata da mesma maneira convênios envolvendo objetos ordinários e excepcionais, nos termos da PN 115/GM-MD/2019.

459. Neste sentido, vale registrar que, em muitos dos convênios analisados, consta como objetivo a ser alcançado: ‘realizar transferências de recursos financeiros da União para Estados ou Municípios, por intermédio de convênios’ (peça 116, p. 10, 42, 68, 105; peça 121, p. 168, 216, 260). Isso reforça o caráter burocrático dessas análises técnicas das proposições de convênios. Ou seja, não se explicita o que se quer alcançar com o objeto do convênio.

460. Essa forma pouco criteriosa de processamento, no mais, pode ser decorrente de falhas nos controles internos relativos a esses processos finalísticos do Departamento do Programa Calha Norte, que não observam e corrigem essa situação.

461. Adicionalmente, vale registrar que o DPCN apresentou à equipe de auditoria o entendimento de que os recursos direcionados ao Programa em sua vertente civil são oriundos de emendas parlamentares e cabe ao seu autor a indicação do ente federado beneficiado, o objeto a ser executado e os valores a serem repassados (peça 111, p. 6). A definição destes elementos pelo agente político inibiria a necessidade de que, durante a implementação do Programa, seja feita uma análise crítica da compatibilidade do objeto excepcional proposto com as suas diretrizes.

462. Discorda-se dessa interpretação, dado que a incompatibilidade da proposta apresentada com o Programa Calha Norte seria suficiente para ensejar a sua rejeição por motivos técnicos (Constituição Federal, art. 165, § 11, inciso II, art. 166, § 13, e na Lei 14.791/2023 – LDO, art. 74, §§ 1º e 2º, V). O tema é analisado em maiores detalhes no Capítulo Error! Reference source not found. deste relatório.

Dos efeitos

463. Como efeito da situação encontrada, pode-se mencionar o atendimento de demandas que não se enquadram entre as intervenções previstas nas normas de regência do Programa e que sejam incompatíveis com os seus objetivos. Além disso, a limitação no valor dos instrumentos celebrados é um controle que mitiga o risco de concentração de recursos públicos em poucas intervenções e em benefício de parcela reduzida do público-alvo potencial do Programa. A fragilização deste critério pode levar à ocorrência do risco.

464. Sobre o tema, considera-se pertinente mencionar o convênio 941956, cujo objeto é a ‘Construção da Praça do Kartódromo’, com valor global previsto de R\$ 10.030.000,00 (peça 116, p. 154) e o convênio 942364, cujo objeto é a ‘Revitalização e Ampliação do Ginásio poliesportivo Gerivaldão’, também com valor global previsto de R\$ 10.030.000,00 (peça 116, p. 186), ambos celebrados com o município de Ji-Paraná, com início de vigência prevista para 20/7/2023, e financiados com emendas de bancada (peça 149).

465. A PN 115/GM-MD/2019, em seu art. 14, III, prevê como possíveis objetos na área esportiva a construção de vestiários, cobertura de arquibancadas para campo de futebol, quadras poliesportivas, estádios de futebol, ginásios, iluminação de campo de futebol e piscinas e pistas de atletismo. Também é prevista a construção de praças públicas (art. 14, II, a).

466. O convênio 941956 prevê em sua planilha orçamentária resumida a construção de diversos itens que se enquadram nas descrições acima transcritas, como quadras poliesportivas, quadras de areia e arquibancadas. Porém, também prevê pistas de skate (R\$ 946.837,78), garagem para karts (R\$ 1.090.474,91) e uma pista de kart amador (R\$ 631.656,66), objetos não previstos na norma supracitada e cujos valores somados correspondem a 26,6% do total previsto para a obra (peça 116, p. 180). Consulta ao croqui do projeto a que se refere o convênio 942364, por sua vez, permite constatar que se prevê a construção de quadras de *beach tennis*, de uma

área de lutas e de uma quadra de *badminton* (peça 116, p. 200). Não é possível verificar os valores individuais dos itens nos documentos recebidos.

467. Diante dos dados apresentados, considera-se que seria oportuno e aderente aos princípios que regem a administração pública que houvesse registros relativos das ponderações que motivaram a celebração: de convênios acima do valor limite; de dois convênios acima do valor limite no mesmo município na mesma data; e de convênios prevendo a instalação de complexos voltados a esportes não previstos nas normas que regem o programa.

468. Não se trata de tentativa de interferir na tomada de decisão do gestor. Todavia, diante da extensa lista de possíveis objetos que se encontra ao consultar a PN 115/GM-MD/2019, considera-se precária a possibilidade de tratá-la como sendo meramente exemplificativa, especialmente quando a própria norma trata como excepcionais convênios que ultrapassem os valores limites ou extrapolem os objetos listados e exige a avaliação do DPCN – o que não se observou na documentação recebida pelo TCU.

469. Especificamente no que se refere à concentração de recursos, considera-se oportuno mencionar alguns exemplos que denotam a sua ocorrência, identificados na **Error! Reference source not found.**

Tabela 7 – Amostra de instrumentos com valor global acima do limite normativo.

| Nº Transferência | Ano | Ente Recebedor | UF | Valor total dos repasses (R\$) |
|------------------|------|----------------|----|--------------------------------|
| 929949 | 2022 | Macapá | AP | R\$ 10.000.000,00 |
| 929951 | | | | R\$ 10.000.000,00 |
| 930022 | | | | R\$ 10.000.000,00 |
| 929953 | | | | R\$ 10.000.000,00 |
| 938747 | 2022 | Boa Vista | RR | R\$ 19.990.000,00 |
| 938317 | | | | R\$ 19.200.000,00 |
| 938448 | | | | R\$ 19.200.000,00 |
| 941765 | 2023 | | RR | R\$ 18.800.000,00 |
| 942192 | | | | R\$ 17.618.087,00 |
| 942194 | | | | R\$ 16.222.734,00 |
| 942242 | | | | R\$ 16.178.088,00 |

Fonte: elaborado pela equipe com dados recebidos do Ministério da Defesa (resposta ao Ofício 70/2024 – AudGovernança).

470. Nota-se a ocorrência de intervenções com valores que extrapolam o limite previsto na PN 115/GM-MD/2019 nas capitais das unidades federativas. Mais uma vez, não se trata de tentativa de interferir na tomada de decisão do gestor. Estratégia de seleção de alguns municípios-chaves para, a partir daí ordenar o processo de ocupação humana de forma descontínua e pontual, realizando uma desconcentração concentrada da população e das atividades produtivas, foi a proposta dos estudos realizados pela FGV (peça 50), conforme registrado no **Subtítulo Error! Reference source not found.** deste relatório, por exemplo. Motivação neste sentido, todavia, não foi registrada na documentação recebida pela equipe de auditoria.

471. Por fim, cumpre notar que a celebração reiterada de instrumentos que contrariam as normas que regem o funcionamento do Programa Calha Norte, consumindo parcela significativa dos recursos que lhe são direcionados, pode causar prejuízo à credibilidade dessas normas. Afinal, pode ser transmitida a impressão de que a lista de possíveis objetos do programa pode ser ignorada, sendo possível a apresentação de projetos menos aderentes às regras e finalidades dessa política pública.

472. A ausência de registros a respeito dos motivos que justificam essas supostas excepcionalidades, ademais, é incompatível com o princípio da transparência. Consequentemente, prejudica-se a *accountability* da gestão do Programa e aumenta-se a suscetibilidade do PCN à tomada de decisões que violem os princípios da moralidade e da impessoalidade.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

473. Diante de todo o exposto, conclui-se que há falhas nos controles internos do Programa Calha Norte. Destaca-se o descumprimento do limite de R\$ 7.500.000,00, identificado em 80 instrumentos, representando 29,8% do total de valores globais dos instrumentos celebrados entre 2019 e abril de 2024 (peça 149). Os dados indicam uma prática recorrente de excepcionalidade na celebração de instrumentos com valores acima do limite estipulado.

474. Além disso, a resposta insatisfatória do DPCN às solicitações de informações sobre os critérios aplicados nas avaliações para a celebração de convênios com objetos não previstos PN 115/GM-MD/2019, bem como a falta de documentação que justifique a compatibilidade desses objetos com os objetivos do programa, evidenciam uma falha na transparência e na fundamentação das decisões tomadas pelo departamento. Apesar de ter sido examinada amostra restrita, há indícios de que estes instrumentos referentes a situações supostamente excepcionais estão sendo celebrados sem a devida justificativa ou análise documentada, contrariando os princípios da motivação e da transparência.

475. Assim, considera-se pertinente propor:

a) dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

a.1) a celebração de convênios com valores acima do limite previsto no art. 7º, § 3º, da PN 115/GM-MD/2019 ou com objetos não listados nos arts. 14 e 15 do referido normativo sem avaliar formalmente a excepcionalidade da celebração e a capacidade técnica e operacional do DPCN e sem motivar devidamente a decisão pela celebração afrontou os arts. 7º, § 4º, e 16 da PN 115/GM-MD/2019 e o princípio da motivação (art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII, da Lei 9.784/1999); e

a.2) a adoção da interpretação de que cabe exclusivamente ao parlamentar a indicação do objeto e do beneficiado no PCN (peça 146) como forma de se furtar da análise crítica de compatibilidade desses dois elementos com a política pública ou do papel dessa pasta como direcionador do programa não encontra respaldo na legislação, haja vista que cabe ao DPCN, nos termos da Constituição Federal, art. 165, § 11, inciso II, art. 166, § 13, c/c Lei 14.791/2023 – LDO, art. 74, §§ 1º e 2º, V, rejeitar propostas apresentadas de destinação de recursos oriundos de emendas parlamentares ao programa que sejam incompatíveis com critérios de ordem técnica estabelecidos para a política pública.

476. Espera-se que essas medidas evitem a repetição da irregularidade observada e promovam maior transparência a respeito da tomada de decisão do gestor público. Outrossim, a adoção da proposta **Error! Reference source not found.** tende a evitar a postura pouco proativa do MD no direcionamento do PCN.

VIII.2. Achado 10: expansão de ação governamental com aumento de despesa sem a observância de requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

477. Nos processos que tratam da expansão da área de abrangência do Programa Calha Norte, consta a informação de que a medida não representaria aumento de despesas. A documentação analisada, todavia, indica que essas expansões geraram a necessidade de ampliar o quadro de pessoal terceirizado do DPCN e o incremento de despesas com diárias, passagens e apoio logístico, aumentando as despesas da pasta sem que tivessem sido feitas as estimativas de impacto orçamentário-financeiro dessas expansões, contrariando o art. 16 da LRF. Gestores envolvidos com a implementação do PCN buscaram assessoramento jurídico para tratar do tema, porém não receberam da unidade competente orientações conclusivas, o que permitiu que a irregularidade se repetisse.

Situação encontrada

478. O Decreto 12.002/2024, em seu art. 52, II, dispõe que a exposição de motivos que acompanha a proposta de ato normativo encaminhada à Casa Civil da Presidência da República deve demonstrar o atendimento ao disposto na legislação fiscal caso se trate de expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesas. Previsão semelhante constava no Decreto 9.191/2017, art. 27, II.

479. Conforme já explicitado em outras partes deste relatório, a área de abrangência do Programa Calha Norte passou por sucessivas expansões nas últimas duas décadas, dinâmica que se acelerou no período entre 2016 e 2022.

480. Ao consultar os processos administrativos que tratam dessas expansões, é possível encontrar algumas informações sobre o tema, a exemplo da manifestação contida no Anexo à Exposição de Motivos 263/MD/2006 (peça 66, p. 5), segundo a qual ‘a medida proposta não implicaria novos custos, devendo o orçamento do Programa Calha Norte adaptar-se à sua nova dimensão física’. Informação semelhante foi repassada no processo relativo à EM 502/2015 (peça 54, p. 19).

481. No processo que tratou da EM 26/MD/2019, consta a informação de que a ampliação da área de abrangência do Programa não implicaria em novos custos (peça 55, p. 9). Na ocasião, porém, foi registrado que a última ampliação do programa teria resultado em deficiência de pessoal para atender às demandas correlatas. Consequentemente, a unidade teria solicitado, em 2017 e 2018, apoio às Forças para o atendimento de engenheiros, técnicos de contabilidade e da área de administração, todos temporários, bem como a realização de concurso público. O DPCN, entretanto, não teria sido atendido no seu pleito (peça 55, p. 53).

482. Nos processos relativos às EM 175 e 176/MD/2019, foram emitidos pareceres de mérito em que, no que se refere ao seu impacto orçamentário e financeiro, registrou-se que ‘o desenvolvimento das ações decorrentes da aprovação do ato em análise fica condicionado à inclusão de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual e a consequente celebração de convênios com os municípios correspondentes’. Nos mesmos documentos, todavia, consta observação relativa à necessidade de considerar a capacidade técnica e operacional do DPCN para o cumprimento das obrigações de acompanhamento e fiscalização dos convênios celebrados com os municípios, especialmente aqueles localizados em áreas de difícil acesso (peça 58, p. 23-24 e peça 59, p. 8-9).

483. Em 2021, a situação se alterou, pois ao tratar da EM 161/MD/2021, o Diretor do DPCN informa que a ampliação proposta não iria representar perda na qualidade dos serviços de sua competência, posto que o DPCN contava, na ocasião, com renovada equipe de servidores, engenheiros, técnicos, supervisores, auxiliares, além de militares, das três forças, que formavam a força de trabalho do PCN (peça 56, p. 7).

484. No que se refere ao impacto orçamentário da ampliação sob análise, registrou-se que desdobramento das ações decorrentes da aprovação do ato em apreço ficariam condicionado à inclusão de recursos da União, oriundos de emendas parlamentares mediante convênios ou contratos de repasse (peça 56, p. 23). A manifestação, todavia, não foi considerada suficiente pela Casa Civil da Presidência da República, que solicitou esclarecimentos adicionais, por considerar que não ficava claro se a expansão da ação governamental implicaria em aumento de despesa nos termos da legislação orçamentária vigente (peça 56, p. 40-42).

485. Em sua resposta, o Diretor do DPCN informa que a ampliação na área de cobertura do PCN apenas possibilitava a celebração de futuros convênios, a depender da disponibilidade de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares. Assim, no seu entendimento, essa ampliação não resultaria em aumento de despesa em Lei Orçamentária (peça 56, p. 46-47).

486. Na derradeira expansão do PCN, por meio da EM 151/MD/2022, mais uma vez, registrou-se inicialmente que a medida não traria custos (peça 60, p. 11 e 14).

487. Assim, nota-se que ao longo do período de existência do Programa Calha Norte, foram realizadas expansões na sua área de abrangência sob a interpretação de que, por se tratar de projetos financiados com recursos oriundos de emendas parlamentares, não haveria de se falar em aumento de despesas como consequência direta dessas expansões. Por outro lado, o DPCN, ao longo do período avaliado, demonstrou desconforto com o aumento da quantidade de potenciais demandas a serem atendidas sem que houvesse um incremento nos recursos disponíveis à unidade.

488. A equipe de auditoria, neste contexto, requisitou ao MD dados relativos à evolução dos recursos humanos utilizados pelo DPCN no período entre 2018 e 2023 (Ofício 121/2024-AudGovernança), e recebeu em resposta os dados da Error! Reference source not found.

Tabela 8 – Quadro comparativo de efetivo do DPCN.

| POSTOS / GRAD / CARGOS / TERCEIRIZADOS | Efetivo | | | | | |
|--|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Oficiais | 20 | 20 | 21 | 22 | 18 | 16 |
| Praças | 20 | 20 | 19 | 17 | 21 | 14 |
| Comissionados | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 18 |
| Apoiadores terceirizados | 11 | 13 | 45 | 79 | 97 | 113 |
| Estagiários | 6 | 7 | 10 | 12 | 8 | 6 |
| TOTAL | 77 | 80 | 115 | 150 | 164 | 167 |

Fonte: resposta do MD ao Ofício 121/2024 – AudGovernança (peça 113).

489. Adicionalmente, foram requisitadas informações sobre as despesas anuais com pessoal referentes aos trabalhos do DPCN nesse mesmo período. Em resposta a pasta remeteu os dados que seguem.

Tabela 9 – Despesas do DPCN relativas a pessoal.

| | Passagens | Diárias | Apoio Logístico | Total |
|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 2019 | 117.212,06 | 162.564,09 | 206.296,46 | 279.776,15 |
| 2020 | 24.816,62 | 38.554,88 | 22.501,14 | 63.371,50 |
| 2021 | 313.702,98 | 147.999,90 | 538.556,28 | 461.702,88 |
| 2022 | 294.170,63 | 172.482,39 | 399.053,55 | 466.653,02 |
| 2023 | 156.386,65 | 584.327,92 | 223.142,00 | 740.714,57 |
| 2024 | 410.719,44 | 322.567,17 | 173.935,00 | 733.286,61 |
| Total (R\$) | 1.317.008,38 | 1.428.496,35 | 1.563.484,43 | 2.745.504,73 |

Fonte: resposta do MD ao Ofício 121/2024 – AudGovernança (peça 113).

490. Assim, o que se nota é que houve um incremento significativo na quantidade de terceirizados prestando serviços para o DPCN no período a que se referem os dados obtidos. Em 2023, os apoiadores terceirizados compunham 67% do efetivo da unidade. As despesas do DPCN com passagens, diárias e apoio logístico das Forças também cresceram razoavelmente no período.

491. Com o intuito de aprofundar a questão, a equipe de auditoria requisitou ao MD informações a respeito da forma como foram feitas essas contratações de terceirizados (Ofício 130/2024-AudGovernança). Em resposta, foram recebidas as informações que seguem, referentes a contratos para serviços de engenharia civil, de supervisor administrativo, de arquitetura etc.

Tabela 10 – Contratações de recursos humanos terceirizados para o DPCN.

| ANO DA CONTRATAÇÃO | Nº DO CONTRATO | VIGÊNCIA | VALOR ANUAL DO CONTRATO (*) |
|--------------------|----------------|-------------------------|-----------------------------|
| 2020 | 011/2020-MD | 03/07/2020 a 03/07/2021 | R\$ 2.015.154,14 |
| 2020 | 017/2020-MD | 24/08/2020 a 08/09/2021 | R\$ 1.635.710,78 |

| | | | |
|------|-------------|-------------------------|------------------|
| 2021 | 012/2021-MD | 01/06/2021 a 01/10/2023 | R\$ 8.916.454,56 |
| 2021 | 016/2021-MD | 09/09/2021 a 09/10/2023 | R\$ 4.468.820,04 |
| 2023 | 018/2023-MD | 10/10/2023 a 02/08/2024 | R\$ 1.013.097,12 |
| 2023 | 019/2023-MD | 02/10/2023 a 02/10/2024 | R\$ 9.450.019,26 |
| 2023 | 020/2023-MD | 10/10/2023 a 14/12/2023 | R\$ 6.659.658,72 |
| 2023 | 021/2023-MD | 10/10/2023 a 10/10/2024 | R\$ 580.985,28 |
| 2023 | 034/2023-MD | 28/12/2023 a 28/12/2024 | R\$ 6.659.605,68 |
| 2023 | 035/2023-MD | 08/01/2024 a 08/01/2025 | R\$ 1.145.456,88 |
| 2023 | 036/2023-MD | 08/01/2024 a 08/01/2025 | R\$ 1.372.558,56 |

Fonte: resposta do MD ao Ofício 130/2024 – AudGovernança (peça 120).

492. No que se refere aos valores efetivamente pagos anualmente nesses contratos, o MD informou que são utilizados recursos da Ação Orçamentária 1211, Programa de Trabalho 05.244.2058.1211.0001 (Implementação de Infraestrutura Básica - Nacional) e Elemento de Despesa 33.90.37.00 (Apoio Administrativo Técnico e Operacional). Os valores pagos foram de R\$ 660.766,17 em 2020, R\$ 3.575.175,48 em 2021, R\$ 6.598.455,90 em 2022 e R\$ 9.277.268,62 em 2023 (peça 120).

493. Assim, contrariamente ao que foi registrado nos processos administrativos consultados, o que se tem é o gradativo aumento nas despesas ligadas ao Programa Calha Norte em consequência do aumento na sua área de abrangência. No entanto, não houve registro de impacto orçamentário-financeiro dessa ampliação, o que afronta o art. 16 da LRF.

Das causas

494. Para identificar as causas para que o aumento de despesas vinculadas ao Programa Calha Norte não tenha recebido o tratamento prescrito, é oportuno mencionar o teor do processo que tratou da EM 151/MD/2022. Conforme já registrado, inicialmente informou-se que a medida não traria custos (peça 60, p. 11 e 14).

495. Na ocasião, o Gabinete do Ministro de Estado da Defesa solicitou que a unidade de controle interno do ministério se manifestasse sobre o tema (peça 60, p. 26) e esta apontou como riscos decorrentes da ampliação da área do PCN: o aumento de custos em decorrência de possível contratação de colaboradores (servidores, militares e terceirizados) com impacto no orçamento da União; o aumento de custos com diárias e passagens; e o aumento de custos com capacitação de colaboradores (peça 60, p. 31-32).

496. A Divisão de Orçamento do MD, por sua vez, alertou para a possibilidade de redução do orçamento discricionário do MD, ao apontar que ainda que a pasta não alocasse recursos na Ação Orçamentária 1211, quando do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual, o Congresso Nacional estaria direcionando recursos de emendas do Relator-Geral para a citada programação, reduzindo os valores alocados inicialmente pela pasta para atividades voltadas para a manutenção da capacidade operativa e estado de prontidão das Forças Armadas. Dessa forma, a ampliação do leque de municípios beneficiários do PCN poderia intensificar esse movimento do Poder Legislativo, impactando despesas de alta relevância do MD (peça 60, p. 49).

497. Na avaliação da unidade, a proposição de inclusão de novos municípios beneficiários do Programa Calha Norte parecia implicar a expansão da ação governamental, o que tornaria necessário o cumprimento do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 (peça 60, p. 48-49). O dispositivo determina que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhada por estimativa do impacto orçamentário da medida no exercício e nos dois subsequentes e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias.

498. De forma a buscar esclarecer a dúvida sobre a aplicabilidade da LRF ao caso, a mencionada Divisão de Orçamento sugeriu que o caso fosse levado à apreciação da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (peça 60, p. 48-49). A essa unidade compete prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério, fixar a interpretação das leis, a ser uniformemente seguida na área de atuação do Ministério, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União, e realizar revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos (Decreto 11.337/2023, art. 9, I, II e IV).

499. O Parecer 529/2022/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 60, p. 55-65), emitido em resposta à demanda, é inconclusivo sobre o tema, restringindo-se a devolver a questão às áreas por onde o tema já havia tramitado, apresentando as seguintes ponderações e sugestões:

28. Observa-se, assim, que o assunto demanda uma maior articulação entre o Departamento Calha Norte, que é a área demandante, responsável pelo mérito da proposição, e o Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças, na condição de órgão setorial do Ministério da Defesa na estrutura do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

29. Após o aprofundamento das discussões entre essas áreas, caso se entenda que a expansão do PCN que ora se analisa, de fato, acarreta aumento de despesa, entende-se pela incidência do art. 16, da LC nº 101, de 2000, fazendo-se necessário observar os requisitos previstos nos incisos I e II do referido dispositivo legal. Do contrário, o mencionado art. 16 não se aplica à hipótese dos autos.

(...)

34. Todavia, acerca dos aspectos orçamentários e financeiros da medida, não resta claro se a expansão do Programa Calha Norte, a partir da inclusão de 156 novos Municípios maranhenses, acarreta aumento de despesa para os fins do art. 16 da LC nº 101, de 2000. Assim, afigura-se de grande relevo um maior aprofundamento do debate entre as áreas técnicas (de mérito e de orçamento) para um melhor deslinde da questão, nos termos dos itens 21 a 29 deste opinativo.

500. O Departamento de Engenharia e Serviços Gerais do Ministério também se pronunciou sobre o tema, registrando que uma ampliação na área de abrangência do PCN resultaria na necessidade de: aumentar a quantidade de postos de trabalho no MD para atender às demandas; rearranjo logístico dos ambientes administrativos já existentes, com acréscimo de área física, instalações sanitárias, mobiliário, equipamentos especializados, computadores, softwares, instalações elétricas e de lógica, condicionamento de ar, consumo de energia, consumo de material de expediente, consumo de água, dentre outras. Também haveria necessidade de maior capacidade de processamento e armazenamento nos meios de tecnologia da informação (peça 60, p. 73-74).

501. O Ordenador de Despesas Substituto do MD, ao se manifestar sobre o tema em 15/7/2022, informa que não ocorreria aumento nas equipes de fiscalização e apoio do DPCN em decorrência do aumento na área de abrangência do PCN. Afirma, porém, que, caso no decorrer dos trabalhos tal incremento fosse necessário, considerando que significativa parcela destas equipes era composta por terceirização de mão-de-obra e militares, não se verificaría impacto neste orçamento, pois, no contrato de terceirização, o correspondente ônus é suportado pelo percentual de cada emenda parlamentar auferido pelo DPCN. Com respeito aos militares, a despesa seria suportada por cada Comando Militar e não pelo Departamento de Administração Interna do MD. No que se refere ao aumento da infraestrutura necessária aos trabalhos de eventuais novos contratados, o ordenador de despesas considerou não mensuráveis os custos decorrentes (peça 60, p. 75).

502. Quanto à informação que consta no parágrafo precedente, cumpre registrar que a PN 115/GM-MD/2019, em seu art. 6º, §2º, prevê que quatro porcento do valor de repasse serão utilizados para custear as despesas administrativas dos convênios.

503. Neste contexto, foi emitido despacho segundo o qual não se vislumbrava óbice ao prosseguimento do pleito (peça 60, p. 79-82). No documento registra-se o quadro de restrição fiscal e a vigência do Novo Regime Fiscal, que estabelecia um teto anual orçamentário para as despesas primárias do Poder Executivo. Também se menciona o fato de que na LDO de 2023 estavam previstas reservas específicas para as emendas, o que mitigaria o risco de esvaziamento das rubricas destinadas ao MD.

504. O processo, assim, foi encaminhado à Casa Civil da Presidência da República para aprovação pelo Chefe do Poder Executivo. No âmbito da CCPR foi emitida a Nota SAJ 101/2022/SASOC/SAJ/SG/PR, que, todavia, não se debruça sobre essas questões debatidas no âmbito do Ministério da Defesa (peça 74, p. 23).

505. A equipe de auditoria, com o intuito de buscar subsídios sobre o tema, requisitou à Casa Civil da Presidência da República informações relativas aos critérios adotados pelo órgão para avaliar quando a edição de ato normativo que cria ou altera uma política pública acarreta aumento de despesa (Ofício 134/2024-AudGovernança).

506. A Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, à qual compete emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa das propostas de atos normativos (Decreto 12.002, art. 49, V), não se manifestou sobre o tema em sua Nota SAJ 52/2024/CGAIP/SAIP/SAJ/CC/PR (peça 124). Ela limitou-se a reproduzir parcela da Nota Informativa SAG 10/2024/SAEJ/SAG/CC/PR (peça 125), segundo a qual o critério para avaliar o aumento ou não de despesa seria objetivo: a declaração do(s) órgão(ão)s proponente(es) se a alteração normativa aumenta ou não a despesa.

507. Assim, em conclusão, verifica-se que as propostas de ampliação da área de abrangência do Programa Calha Norte não levaram em consideração o aumento nas despesas suportadas por unidades da estrutura regimental do Ministério da Defesa, o que poderia ser atribuído a uma interpretação imprecisa dos mandamentos legais que regem o tema.

508. Em 2022, todavia, no âmbito dos órgãos executores da política pública, surgiram dúvidas sobre a aplicabilidade da legislação pertinente. Todavia, elas não receberam tratamento adequado pela unidade de assessoramento jurídico do MD. Especificamente consultada sobre o tema, a Conjur-MD emitiu um parecer inconclusivo que não auxiliou o gestor na sua tomada de decisão. A unidade de assessoramento jurídico da CCPR, que realizou o último exame de legalidade do ato sob análise, tampouco se manifestou sobre a questão.

509. A realidade é que tanto os processos administrativos consultados nesta análise quanto a resposta fornecida pela Secretaria Especial de Assuntos Jurídicos da CCPR denotam não haver um entendimento jurídico sedimentado no âmbito do Poder Executivo a respeito da melhor forma de tratar da matéria. Entende-se, porém, que seria dever das assessorias jurídicas dos órgãos se posicionar de forma conclusiva sobre a questão, em auxílio ao gestor.

510. Nesse sentido, é preciso destacar que a Consultoria Jurídica do MD foi instada pela Divisão de Orçamento do MD a se manifestar sobre o tema e teve acesso às ponderações feitas pela CISET-MD a respeito das situações que dariam ensejo ao aumento nas despesas relativas ao PCN, tanto que os registrou em seu Parecer 529/2022/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 60, p. 55-65). Mas, mesmo assim, elaborou um parecer inconclusivo devolvendo a questão ao gestor.

511. Consideram-se inadequados os argumentos encontrados pela equipe de auditoria, no sentido de que essas despesas seriam suportadas por uma ‘taxa de administração’ descontada do valor global dos convênios celebrados ou de que a despesa seria suportada por outros órgãos, no caso, os Comandos militares, que não foram consultados a respeito das expansões da área de abrangência do PCN. Isso porque os mandamentos legais que tratam da questão não trazem concessões relativas à fonte dos recursos que suportarão as despesas incrementadas, mas exigem que essas sejam adequadamente estimadas de maneira prévia à consumação do ato.

Dos efeitos

512. A falta de clareza a respeito do aumento de despesa que as sucessivas ampliações da área de abrangência do Programa Calha Norte causam gera prejuízos à capacidade do Ministério da Defesa de planejar as suas atividades. Esse aumento pode levar à redução da quantidade de recursos disponíveis para outras áreas do Ministério, impactando negativamente as demais políticas públicas sob a sua gestão.

513. Adicionalmente, a aprovação das expansões da área de abrangência sem que tenha sido devidamente registrado o aumento de custo que a medida representava, com a necessária estimação do seu valor, resulta em prejuízo à transparência na gestão de recursos públicos.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

514. O Decreto 12.002/2024, assim como o anterior Decreto 9.191/2017, estabelece a necessidade de demonstrar o atendimento à legislação fiscal em propostas de atos normativos que acarretem aumento de despesas. No entanto, ao longo das expansões do PCN, observou-se uma interpretação de que, por serem financiadas por emendas parlamentares, tais expansões não resultariam em aumento direto de despesas. Essa interpretação, contudo, não parece adequada, dado que a legislação fiscal trata do aumento de despesas de forma ampla, não isentando o gestor de seu cumprimento a depender da fonte de financiamento da política pública.

515. A documentação analisada indica que, apesar das afirmações iniciais de que as expansões não implicariam novos custos, houve um aumento significativo tanto no número de terceirizados quanto nas despesas com pessoal, o que sugere um impacto financeiro não previsto ou subestimado nas fases de planejamento.

516. A situação pode ser decorrente de aparente falta de um entendimento jurídico consolidado no âmbito do Poder Executivo sobre como abordar o aumento de despesas decorrente das expansões do PCN. Isso evidencia uma lacuna na orientação e no suporte jurídico oferecido aos gestores responsáveis pela implementação e expansão do programa, o que, por sua vez, pode ter contribuído para decisões que não levaram adequadamente em conta o impacto orçamentário e financeiro dessas ações.

517. Assim, entende-se que houve afronta ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão do Programa Calha Norte, que, apesar de informar que as medidas de expansão da área de abrangência do Programa não resultariam em aumento de despesa, realizou diversas contratações e gastos com passagens, diárias e apoio logístico para atender à crescente demanda pela celebração, execução e fiscalização de convênios.

518. Porém, conforme preconiza o Decreto-Lei 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu art. 22, é necessário considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, que buscou assessoramento jurídico sobre a matéria, mas não obteve resposta conclusiva. Por esse motivo, considera-se inoportuno propor a sua responsabilização.

519. Considera-se, porém, pertinente propor:

a) dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

a.1) as expansões na área de abrangência do Programa Calha Norte ocorridas a partir de 2018 resultaram na necessidade de celebrar contratos para a prestação de serviços de administração, engenharia e arquitetura por terceirizados e no incremento de gastos com passagens, diárias e apoio logístico, representando um aumento de despesa que não teve a estimativa de impacto orçamentário-financeiro registrada nos processos acerca dessas expansões, em afronta ao que determina a Lei Complementar 101/200, art. 16, o Decreto 9.191/2017 (revogado), art. 32, V, e o Decreto 12.002/2024, art. 52, II; e

a.2) a emissão de parecer inconclusivo a respeito de demanda jurídica apresentada por gestores da pasta à Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa no âmbito de

processo que tratou da elaboração da exposição de motivos 151/MD/2022 foi incompatível com a sua competência de prestar assessoria e consultoria jurídica, de fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida na área de atuação do Ministério e de emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos (Decreto 11.337/2023, art. 9º, I, II e IV).

520. Espera-se com essas propostas contribuir para o aprimoramento do planejamento e da transparência envolvendo a ampliação de ação governamental, bem como para a maior assertividade da consultoria jurídica em apoio ao gestor. Ademais, essas medidas visam à não repetição da irregularidade constatada.

IX. CONCLUSÃO

521. O Programa Calha Norte, em tese, deveria aliar duas formas de atuação, uma destinada a contribuir para a manutenção da soberania e integridade territorial, a outra destinada ao apoio às ações de governo na promoção do desenvolvimento regional. Trata-se das suas vertentes militar e civil. Essa atuação coordenada justifica a gestão da política pública pelo Ministério da Defesa, ao qual se subordinam as Forças Armadas. Ao submeter a política pública a exame, todavia, constatou-se uma série de deficiências estruturantes no programa, que, entende-se, impedem o atingimento dos seus objetivos declarados.

522. A formulação de uma política pública se inicia com a identificação dos problemas públicos que se busca sanar, das suas causas e das suas consequências. No caso do Programa Calha Norte, a caracterização desses problemas foi considerada genérica e pouco realista, o que resulta num leque bastante abrangente de possíveis intervenções a serem realizadas. A equipe de auditoria conseguiu identificar estudos que identificam de forma mais clara problemas públicos enfrentados na área de abrangência do PCN, alguns elaborados há duas décadas no âmbito do próprio PCN, outros elaborados no âmbito da Sudam e do MIDR. O Programa, todavia, não baseia sua tomada de decisão em documentos assemelhados. A situação resulta em uma política pública sem foco e em dificuldade para avaliar e monitorar os seus impactos, uma vez que não se sabe exatamente o que se busca alcançar.

523. Constata-se inadequação na forma como o Programa está institucionalizado. A sua área de abrangência é definida por meio da aprovação pelo Presidente da República de exposições de motivos elaboradas pelo Ministro de Estado da Defesa. Ocorre que esse documento não se encontra entre as espécies de atos normativos previstos para a Administração Pública brasileira, tratando-se apenas do instrumento por meio do qual propostas de ato normativo são encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República. Nota-se, assim, vício de forma.

524. O funcionamento do Programa, por sua vez, é regido por Portarias Normativas subscritas pelo Ministro de Estado da Defesa. Entende-se, todavia, que a autoridade não possui competência para institucionalizar, por ato próprio, política pública com a amplitude do PCN, especialmente por se tratar de programa que realiza intervenções que tematicamente são competência de outras pastas do governo federal, a exemplo dos Ministérios da Educação, da Saúde, dos Esportes e das Cidades. Essa competência seria detida apenas pelo Chefe do Poder Executivo, logo, constata-se vício de competência.

525. Por se tratar de política pública que se propõe a intervir sobre problemas públicos nas áreas social, de transportes, econômica, de esportes, de educação, da saúde, de segurança pública e de defesa, que são competência de diversos ministérios do governo federal, seria aderente a boas práticas de gestão a articulação das intervenções realizadas com as pastas responsáveis. Verificou-se, porém, que o Ministério da Defesa não consultou essas pastas antes de propor a inclusão dessas intervenções na política pública sob sua gestão. Notou-se, na mesma toada, que uma ‘articulação externa’ do programa com outras políticas públicas do governo

federal é algo praticamente inexistente, o que limita a capacidade da Administração de realizar intervenções intersetoriais eficazes e bem coordenadas.

526. No que se refere à ‘articulação interna’ do PCN, ou seja, aquela relativa à interação entre os órgãos responsáveis pelas suas vertentes civil e militar – respectivamente, o Departamento do Programa Calha Norte e as Forças Armadas –, verificou-se que esta também é praticamente inexistente, não havendo nem sequer troca de informações entre os atores para auxiliar nos diagnósticos de problemas públicos a tratar ou para coordenar as intervenções realizadas. A atuação do DPCN na vertente militar do programa é restrita à descentralização orçamentária em benefício das Forças. A interação das Forças com vertente civil do programa, por sua vez, se resume ao fornecimento de apoio logístico, cuja requisição não é uma exclusividade do Ministério da Defesa.

527. Verificou-se que o DPCN não realiza efetivamente o monitoramento e a avaliação dos impactos dessa política. Isso decorre da forma imprecisa como foram diagnosticados os problemas públicos a serem tratados e impacta a retroalimentação do processo de planejamento do PCN e a transparência do atingimento dos objetivos dessa política pública.

528. Além disso, o DPCN não possui processo de gestão de riscos e controles relacionados às atividades do Programa Calha Norte suficientemente documentado e detalhado, de modo que os riscos e controles internos do programa não são gerenciados adequadamente, sobretudo no que concerne aos riscos estratégicos. Constatou-se que isso resultou na materialização e na persistência de eventos adversos que poderiam ter sido mitigados ou evitados.

529. Apesar de não constarem expressamente nas questões de auditoria elaboradas pela equipe, constataram-se inconformidades com as normas vigentes. A primeira se refere à celebração de convênios com valores e/ou objetos excepcionais sem registrar as avaliações dessas excepcionalidades, conforme prescreve a Portaria Normativa que rege o PCN. A segunda se refere à expansão da área de abrangência do Programa sem que tenham sido adequadamente registrados as estimativas dos impactos orçamentário-financeiros dos aumentos de despesa decorrentes da medida, em afronta à LRF.

530. Em conclusão, a auditoria do Programa Calha Norte revelou uma série de desafios significativos que abrangem desde a definição e diagnóstico dos problemas que o programa visa endereçar, até a sua institucionalização, articulação com outras políticas, avaliação e monitoramento de suas ações. A falta de clareza, coordenação e transparência identificada sugere a necessidade de uma revisão abrangente e de reformulações estratégicas para garantir que o Programa possa efetivamente contribuir para os objetivos de defesa nacional, assistência às populações e desenvolvimento das regiões abrangidas. A interligação desses aspectos é crucial para o sucesso do programa, exigindo uma abordagem mais integrada e baseada em evidências para superar os desafios identificados e maximizar seu impacto positivo.

531. Foram propostas diversas medidas visando à correção dos problemas estruturais do PCN observados nesta auditoria. Espera-se que elas promovam aprimoramentos na governança dessa política pública, bem como na formulação, na implementação e no monitoramento e avaliação desse programa. Também foram endereçadas medidas para evitar a repetição de não conformidades identificadas. Esses benefícios não apenas contribuiriam para o sucesso do próprio PCN, mas também poderiam influenciar positivamente a gestão de outras políticas públicas no Brasil.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

532. Ao final da fase de relatório dessa auditoria, foi publicada a Portaria MGI/MD/MIDR 4.144/2024, que institui Grupo de Trabalho Interministerial para tratar das providências necessárias para a transferência do Departamento do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa para o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, a partir de

1/1/2025 (peça 152). Conforme mais bem detalhado no Apêndice A deste relatório, a Ação 1211, que financia a vertente civil do PCN foi transferida para o MIDR, que se manifestou no sentido de estar estudando formas de absorvê-la – seja por meio de políticas existentes ou da criação de uma nova política. Nesse contexto, as propostas de encaminhamento originalmente propostas sofreram alterações relatadas no referido apêndice.

533. Em conclusão, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

a) **determinar** ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, a partir do exercício financeiro subsequente à prolação do acórdão desta fiscalização, abstenha-se de celebrar convênios que resultem na execução de emendas parlamentares para o financiamento de objetos incompatíveis com os programas e políticas públicas sob a gestão do Ministério, nos termos dos art. 165, § 11, inciso II, e art. 166, § 13, da Constituição Federal c/c o art. 72, § 1º, caput e inciso V, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

b) **dar ciência** à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

b.1) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio da aprovação de exposições de motivos pelo Chefe do Poder Executivo, documento que não pode ser classificado como ato normativo, afrontou boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* – BRASIL, 2018), bem como os arts. 9º, caput, I e II, e § 1º, I e IV, 51 do Decreto 12.002/2024;

b.2) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio de Portarias emitidas pelo Ministro de Estado da Defesa, sem que lhe tenha sido explicitamente delegada essa competência pelo seu detentor, afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise *ex post* - BRASIL, 2018), bem como a Constituição Federal, art. 84, caput, VI, e parágrafo único, alínea a, c/c a Lei 9.784/1999, art. 13, I, e art. 14; a Lei 14.600/2023, art. 24;

b.3) a institucionalização do Programa Calha Norte por meio de portarias emitidas pelo Ministro de Estado da Defesa e tratando de intervenções públicas que extrapolam as suas competências temáticas afronta boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise *ex post* – BRASIL, 2018), bem como a Lei 14.600/2023, Capítulo III – Dos Ministérios e art. 24; o Decreto 12.002/2024, art. 47, II e III, e art. 54;

b.4) a emissão de pareceres jurídicos que concluíram favoravelmente à continuidade da tramitação de propostas de atos normativos mesmo após a expressa constatação de que continham vícios de forma (uso indevido de exposição de motivos como ato normativo), a exemplo do Parecer 740/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU e da Nota SAJ 82/2019/SASOC/SAJ/CC/PR, configurou omissão no dever dessas unidades de emitir parecer jurídico conclusivo a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa pela proposta de ato normativo que lhe foi submetida (Decreto 12.002/2024, art. 57, III, e Decreto 9191/2017, art. 25, IV; Decreto 7.974/2013, art. 5º, IV; Decreto 11.337/2023, art. 9º, IV);

c) **dar ciência** ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

c.1) a não realização de diagnóstico detalhado, objetivo e realista dos problemas públicos que o PCN busca tratar afrontou as boas práticas de formulação e implementação de

políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – BRASIL, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – BRASIL, 2018), bem como o Decreto 12.002/2024 (arts. 51, 56, II, e 58, I-VI) e o Decreto 9203/2017, art. 4º, VII e VIII;

c.2) o não estabelecimento, para o Programa Calha Norte, de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo contrariou as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas – Referencial de controle de políticas públicas, publicado pelo TCU; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, bem como o entendimento contido no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário;

c.3) o não estabelecimento de critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a serem incluídos na área de abrangência do Programa Calha Norte afrontou as diretrizes do Programa e as boas práticas registradas no Referencial de Controle de Políticas Públicas (BRASIL, 2020) e no Guia Prático de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018);

c.4) o não estabelecimento de processos de trabalho detalhados de monitoramento e de avaliação do Programa Calha Norte, baseados em indicadores de resultados e impactos desse programa, afrontou as diretrizes vigentes de monitoramento e avaliação de políticas públicas (ex.: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post);

c.5) as deficiências identificadas no gerenciamento de riscos e controles internos do Programa Calha Norte – concretizadas na identificação inadequada de riscos, na falta de critérios claros para a priorização de riscos, nas avaliações incoerentes com as respostas propostas e com os níveis de tolerância ao risco e nos desenho de controles frágeis e ineficazes – contrariou os princípios de boa governança estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 e outros referenciais de gestão de riscos do TCU;

c.6) a implementação do Programa Calha Norte desprovida de articulação intersetorial com outros órgãos do governo federal afrontou boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - TCU, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post - BRASIL, 2018), bem como o Decreto 7974/2013, Anexo I, art. 26 (revogado), o Decreto 11.337/2023, Anexo I, art. 36, III; o Decreto 12.002/2024, arts. 47, II, 54, 58, VI, alínea b; e o Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X;

c.7) a ausência de articulação identificada na implementação das vertentes civil e militar do Programa Calha Norte afrontou boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas (Referencial de controle de políticas públicas - BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post - BRASIL, 2018), bem como o Decreto 11.337/2023, art. 36, III, e o Decreto 9.203/2017, art. 4º, IV e X;

c.8) a celebração de convênios com valores acima do limite previsto no art. 7º, § 3º, da PN 115/GM-MD/2019 ou com objetos não listados nos arts. 14 e 15 do referido normativo sem avaliar formalmente a excepcionalidade da celebração e a capacidade técnica e operacional do DPCN e sem motivar devidamente a decisão pela celebração afrontou os arts. 7º, § 4º, e 16 da PN 115/GM-MD/2019 e o princípio da motivação (art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII, da Lei 9.784/1999);

c.9) a adoção da interpretação de que cabe exclusivamente ao parlamentar a indicação do objeto e do beneficiado no PCN (peça 146) como forma de se furtar da análise crítica de compatibilidade desses dois elementos com a política pública ou do papel dessa pasta como direcionador do programa não encontra respaldo na legislação, haja vista que cabe ao DPCN, nos termos da Constituição Federal, art. 165, § 11, inciso II, art. 166, § 13, c/c Lei 14.791/2023 (LDO), art. 74, §§ 1º e 2º, V, rejeitar propostas apresentadas de destinação de

recursos oriundos de emendas parlamentares ao programa que sejam incompatíveis com critérios de ordem técnica estabelecidos para a política pública;

c.10) as expansões na área de abrangência do Programa Calha Norte ocorridas a partir de 2018 resultaram na necessidade de celebrar contratos para a prestação de serviços de administração, engenharia e arquitetura por terceirizados e no incremento de gastos com passageiros, diárias e apoio logístico, representando um aumento de despesa que não teve a estimativa de impacto orçamentário-financeiro registrada nos processos acerca dessas expansões, em afronta ao que determina a Lei Complementar 101/2000, art. 16, o Decreto 9.191/2017 (revogado), art. 32, V, e o Decreto 12.002/2024, art. 52, II; e

c.11) a emissão de parecer inconclusivo a respeito de demanda jurídica apresentada por gestores da pasta à Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa no âmbito de processo que tratou da elaboração da exposição de motivos 151/MG/2022 foi incompatível com a sua competência de prestar assessoria e consultoria jurídica, de fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida na área de atuação do Ministério e de emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos (Decreto 11.337/2023, art. 9º, I, II e IV);

d) **dar ciência** à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a aprovação das propostas normativas referentes ao PCN, tratando de matéria relacionada com as competências de outros ministérios, mas não elaborada e referendada conjuntamente, por meio de exposição de motivos interministerial, afrontou o Decreto 12.002/2024, arts. 47, II, 54, 58, VI, alínea 'b';

e) **encaminhar** o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como o Voto e o Relatório que o fundamentam, ao Ministério da Defesa, à Casa Civil da Presidência da República, à Corregedoria-Geral da Advocacia da União e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional;

f) **encaminhar** ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia do inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, em resposta ao Requerimento 354/2023-CFFC, encaminhado por meio do Ofício nº 243/2023/CFFC-P, de 18/10/2023;

g) **juntar cópia** do presente relatório, do voto e da decisão que vier a ser proferida aos autos da Solicitação do Congresso Nacional (SCN) objeto do TC 037.052/2023-3; e

h) **apensar** o presente processo ao TC 037.052/2023-3."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria integrada realizada no Programa Calha Norte (PCN) com o objetivo de avaliar sua eficiência, eficácia e efetividade, bem como examinar os mecanismos de seleção e priorização das intervenções, as ferramentas de coordenação, orientação e controle do Ministério da Defesa (MD) e a articulação do programa com outras políticas setoriais.

2. Instituído há cerca de quatro décadas, a política transcendeu sua origem em segurança e defesa e consolidou-se como um dos principais instrumentos de desenvolvimento e integração da Região Norte do Brasil, abrangendo extensa faixa de municípios nos estados do Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Roraima e de Rondônia, além de outros recentemente integrados.

3. O PCN exerce papel catalisador no apoio a projetos de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico ao atuar diretamente na melhoria da qualidade de vida de populações historicamente carentes e isoladas. Contribui, ainda, para a presença efetiva do Estado e da população na Amazônia brasileira, território que, apesar de sua inegável riqueza natural, enfrenta disparidades significativas quando comparado a outras regiões do país, sobretudo quanto à infraestrutura e ao acesso a serviços públicos. Nesse cenário, em articulação com governos estaduais e municipais, o programa tem contribuído de modo relevante para a integração regional, a inclusão social de comunidades e a redução das persistentes desigualdades.

4. Embora seja de importância incontestável para a segurança e o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, a política enfrenta desafios e possui relevante potencial de evolução. A auditoria apontou aspectos a serem corrigidos ou otimizados, especialmente no que se refere à gestão e à eficiência no uso dos recursos federais. Nessa perspectiva, a transferência do programa para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) no final de 2024, detalhada no relatório de auditoria, representa ótima oportunidade para a implementação de medidas necessárias ao seu aperfeiçoamento.

5. O aprimoramento do programa e seu alinhamento às boas práticas são essenciais para assegurar que os investimentos atinjam máxima efetividade, permitindo-lhe ainda mais transparência, robustez e capacidade de responder com maior celeridade e precisão às demandas complexas e crescentes dos municípios e estados da Região Norte.

6. O relatório produzido pela equipe de auditoria (peça 206), ao apresentar a visão geral do objeto, descreveu o PCN nos seguintes termos:

“12. A origem do Programa Calha Norte remonta à Exposição de Motivos (EM) 018/85, de 19/6/1985, que propôs a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para desenvolver um plano de ação governamental para a região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas, com os objetivos de promover o desenvolvimento econômico e assegurar a segurança nacional. Conforme o documento, havia necessidade de ações coordenadas para intensificar a presença brasileira na região, melhorar a infraestrutura e implementar projetos especiais para a aceleração do desenvolvimento focados em áreas prioritárias, como a faixa de fronteira com países vizinhos.

13. Em que pese estar sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, a atuação do PCN não se limita aos assuntos militares, tendo esse programa um outro lado voltado ao desenvolvimento regional e à integração. Nesse contexto, conforme o art. 4º da PN 115/GM-MD/2019, o programa se divide em duas vertentes: uma militar e outra civil.

14. A vertente militar, também chamada de ‘Vertente Soberania’, destina-se a contribuir para a manutenção da soberania e da integridade territorial. As intervenções dessa vertente são executadas diretamente pelo Ministério da Defesa ou pelas Forças Armadas por intermédio de duas

ações orçamentárias: ‘20x6 – Adequação e manutenção de unidades militares para a soberania e integridade territorial’ e ‘2452 – Adequação da infraestrutura dos pelotões especiais de fronteira da região do Calha Norte’ – esta última ausente na Lei Orçamentária Anual de 2024. Em resumo, os recursos dessas ações são voltados para a manutenção da estrutura das organizações militares localizadas na área de atuação do programa, para o auxílio às atividades finalísticas dessas unidades e para o apoio logístico prestado pelas Forças ao DPCN.

15. A vertente civil (conhecida também como ‘Vertente Desenvolvimento’), por sua vez, é destinada ao apoio às ações governamentais de promoção do desenvolvimento regional. As intervenções dessa vertente são executadas mediante convênios ou contratos de repasse firmados com entes estaduais ou municipais na área de atuação do PCN e financiados com recursos federais oriundos de emendas parlamentares no âmbito da ação orçamentária ‘1211 – Implementação de infraestrutura básica nos municípios da região do Calha Norte’. Essa ação visa ao atendimento de projetos de infraestrutura básica – como creches, escolas, postos de saúde, pavimentação, entre outros – e à aquisição de bens permanentes – caminhões de coleta de lixo, colheitadeiras, veículos para a segurança pública, veículos administrativos, entre outros.”

7. O trabalho de fiscalização foi norteado por questões de auditoria elaboradas com base no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e na avaliação de riscos feita pela equipe:

- a) Questão 1 – Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?
- b) Questão 2 – A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução por outros órgãos/ministérios para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?
- c) Questão 3 – A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?
- d) Questão 4 – Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
- e) Questão 5 – O desempenho da política pública é acompanhado?
- f) Questão 6 – Os riscos e controles internos da política pública são gerenciados?”

8. Ao final dos procedimentos, foram apontados dez achados, descritos de maneira sintética nos parágrafos a seguir.

9. O achado 1 revelou que os problemas públicos a serem enfrentados pelo PCN não estão adequadamente caracterizados, pois são mencionados de forma genérica e abstrata em seus documentos de referência, utilizando-se expressões como “*melhoria da qualidade de vida*” ou “*desenvolvimento econômico*”, que mais se aproximam de princípios amplos do que de diagnósticos específicos. Essa falta de definição precisa e atualizada resulta em multiplicidade de objetivos e em conjunto disperso de ações, sem foco claro nas necessidades críticas e particulares da região nortista.

10. Com o achado 2 se constatou que o Calha Norte carece de amparo jurídico adequado, uma vez que sua criação e expansões não foram formalizadas por meio de ato normativo próprio, como lei ou decreto. Tem sido sustentado apenas por exposições de motivos, instrumentos de natureza propositiva e sem força vinculante, o que fragiliza sua institucionalização e compromete a segurança jurídica de suas ações. Sua execução vinha sendo regulada por portarias normativas do Ministério da Defesa, as quais autorizam intervenções em áreas diversas – como saúde, educação e infraestrutura –, extrapolando os limites da competência temática da pasta.

11. O achado 3 referiu-se à falta de objetivos claramente definidos, específicos, mensuráveis e temporalmente delimitados do programa, em desacordo com as boas práticas de planejamento e gestão pública. Os propósitos expressos em seus instrumentos normativos assumem caráter excessivamente genérico, formulados em termos de intenções políticas, e não de metas passíveis de aferição. Essa indefinição contribui para a dispersão das iniciativas, permitindo justificar a execução de obras e aquisições em áreas diversas, o que enfraquece a coerência interna do programa e dilui o foco de sua atuação. A ausência de metas claras e indicadores de desempenho também dificulta o controle de

resultados e a responsabilização dos gestores, comprometendo a transparência e a efetividade do gasto público.

12. O achado 4 destacou que o PCN passou por sucessivas e aceleradas expansões de sua área de abrangência – de 74 para 783 municípios –, sem amparo em critérios técnicos, objetivos e previamente definidos. Tais ampliações ocorreram de forma heterogênea, sem comprovação de aderência às finalidades estratégicas que motivaram a criação do programa, como defesa nacional, soberania e ocupação de vazios populacionais. As justificativas apresentadas mostraram-se, em geral, frágeis e circunstanciais, baseadas em argumentos genéricos — como baixo IDH ou simples inserção na Amazônia Legal — e, em alguns casos, em premissas equivocadas ou de retórica duvidosa. A adoção de critérios casuísticos e variáveis, desprovida de análise técnica consistente, compromete a legitimidade e o propósito da política pública. Parcela expressiva das expansões teve caráter meramente formal, visto que 46,36% dos 783 municípios incluídos não celebraram sequer um convênio desde 2009.

13. O achado 5 indicou que, embora o programa constitua política pública de natureza intersetorial e intergovernamental – por envolver intervenções em áreas como saúde, educação, infraestrutura e desenvolvimento econômico, com a participação de distintos níveis federativos –, operou de forma relativamente isolada, sem articulação efetiva com outros órgãos e políticas do governo federal. O Ministério da Defesa não realizava consultas nem buscava subsídios das pastas temáticas quanto ao diagnóstico dos problemas, à definição dos objetos financiáveis ou à avaliação dos resultados alcançados. Essa falta de coordenação, que desconsidera instâncias existentes de governança e planejamento, gera riscos de fragmentação, duplicidade e sobreposição de ações, comprometendo a coerência das políticas públicas e a eficiência na aplicação dos recursos federais.

14. O achado 6 identificou a inexistência de integração interna no PCN, evidenciada por ausência de articulação e coordenação entre suas vertentes civil e militar. Na prática, o programa funcionava como duas ações distintas e fragmentadas, unificadas apenas pela área geográfica de abrangência, o que comprometia sua eficácia e o alinhamento com os objetivos estratégicos de defesa e desenvolvimento regional. A desconexão levou à execução de ações de cunho civil desvinculadas do componente estratégico de defesa, esvaziando o diferencial conceitual do programa e o aproximando de política genérica de fomento regional. Tal distorção ficou evidente na decisão de transferir a vertente civil ao MIDR, o que reforça a perda de identidade original do programa como instrumento articulador entre defesa e desenvolvimento.

15. A partir do achado 7 evidenciou-se que o Departamento do Programa Calha Norte (DPCN), unidade do Ministério da Defesa responsável pela gestão da iniciativa, não dispõe de mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação capazes de mensurar os resultados e os impactos das ações desenvolvidas. As práticas adotadas concentram-se em aspectos operacionais e procedimentais, voltados predominantemente à gestão e fiscalização de convênios, sem aferir efeitos concretos sobre os beneficiários ou em relação aos objetivos estratégicos do programa. Ainda, os indicadores utilizados em ambas as vertentes se concentram em insumos e processos, em detrimento da mensuração de resultados e impactos, a limitar o aprimoramento do planejamento, comprometer a transparência e enfraquecer a *accountability* perante a sociedade.

16. O achado 8 assinalou fragilidades significativas na gestão de riscos e nos controles internos do PCN, em especial quanto aos riscos de natureza estratégica. Ficou clara a inexistência de processo formal e documentado, bem como a ausência de monitoramento sistemático dos controles implantados. Como consequência, houve a materialização de riscos que comprometem a equidade na alocação de recursos e a eficácia dos objetivos do programa — como a concentração de repasses e a exclusão de municípios mais vulneráveis —, fatores que afetam a integridade e a racionalidade da política pública.

17. O achado 9 sinalizou falhas graves nos controles internos do PCN relacionadas à celebração de convênios com valores ou objetos enquadrados como excepcionais, sem o devido

registro da motivação e da análise da excepcionalidade pelo departamento responsável. Apesar de a Portaria Normativa 115/GM-MD/2019 fixar o limite de R\$ 7,5 milhões por instrumento, entre 2019 e 2024, foram celebrados 80 convênios acima desse valor, dos quais 19 atingiram ou superaram o dobro do teto estabelecido. Celebraram-se ajustes destinados a objetos não previstos na norma — como a construção de unidades habitacionais —, sem a realização de análise técnica ou justificativa formal que demonstrassem o caráter excepcional dessas contratações.

18. Por fim, o achado 10, que apurou resultarem as sucessivas expansões da área de abrangência do PCN em aumento das despesas do Ministério da Defesa, especialmente com pessoal terceirizado, passagens, diárias e apoio logístico, à míngua da elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro exigidas pelo art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Apesar de os processos administrativos registrarem a inexistência de novos custos, as evidências colhidas demonstraram crescimento efetivo dos citados gastos, em desconformidade com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal e com as exigências de planejamento e transparência que devem orientar a execução orçamentária.

19. O Ministério da Defesa, instado a se manifestar sobre a versão preliminar do relatório, optou por não apresentar comentários, alegando que os encaminhamentos exigiriam ações estruturantes de médio prazo sob responsabilidade de outra pasta, tendo em vista as tratativas de transferência do DPCN ao MIDR, já iniciadas à época, conforme a Portaria Interministerial MGI/MD/MIDR 4.144, de 30/8/2024.

20. A Casa Civil da Presidência da República (CCPR) igualmente optou por não se manifestar.

21. Considerando o caráter facultativo das manifestações dos gestores, a equipe de auditoria deu seguimento ao processo e propôs a expedição de determinações e recomendações ao Ministério da Defesa, bem como de ciência à CCPR e ao próprio MD, encaminhamento que contou com a anuência do corpo dirigente da então Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação – AudGovernança (peças 161 a 163).

22. Com os autos em meu gabinete, entendi pertinente ouvir o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, conforme despacho constante da peça 164.

23. Após a manifestação do ministério, a Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) expediu diligências aos dois ministérios envolvidos a fim de obter documentos e informações complementares necessários à compreensão do novo arranjo institucional do PCN.

24. Em resposta, informaram que, conforme acordo firmado em 22/10/2024, a Defesa permaneceria responsável pelas obrigações vinculadas à vertente militar do programa e pela gestão dos convênios celebrados até 31/12/2024. O DPCN continuaria integrado à estrutura do MD, com previsão de redimensionamento gradual de sua força de trabalho à medida que se reduza o estoque de convênios sob sua responsabilidade.

25. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, por sua vez, assumiria a responsabilidade pelos convênios relativos à vertente civil firmados a partir de 1º/1/2025. Para tanto, instituiu, em sua estrutura organizacional, o Departamento de Gestão de Instrumento de Repasse e Parcerias, unidade encarregada de analisar propostas, monitorar obras, gerir transferências de recursos e prestações de contas dos instrumentos formalizados no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial.

26. Quanto à implementação do programa, o MIDR reconheceu a complexidade temática e territorial do PCN e admitiu que parte dos objetos atualmente financiados extrapolaria suas

competências finalísticas. Ainda assim, considerou pertinente absorver integralmente o programa, ao menos por um ano, com vistas a assegurar a continuidade das ações e a execução dos R\$ 312,9 milhões previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 e a prevenção de prejuízos aos beneficiários.

27. Também considerou necessário haver período de transição de, no mínimo, dois anos, destinado à revisão e remodelação do PCN, para que se analise se a Ação 1211 será incorporada a políticas públicas existentes ou se demandará a criação de nova iniciativa específica. Nesse contexto, destacou os limites à execução de emendas parlamentares durante a transição, à luz da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que obriga a não se executarem emendas incompatíveis com suas políticas e competências. Todavia, ponderou que uma interrupção abrupta poderia comprometer a execução dos investimentos previstos na LOA 2025 – concebidos ainda sob as regras do Ministério da Defesa – e frustrar as expectativas dos prefeitos, parlamentares e comunidades beneficiárias.

28. Sobre o ponto, a equipe de fiscalização reconhece que a fixação de período de transição constitui medida prudencial e alinhada às boas práticas de gestão pública. Contudo, entende que não seria razoável aguardar a conclusão do redesenho do programa para descontinuar o financiamento de investimentos considerados alheios, pelo próprio MIDR, à sua competência temática. Assim, propõe determinar ao órgão que, a partir do exercício financeiro subsequente à presente deliberação, passe a não celebrar convênios cujos objetos não tenham aderência com as políticas e programas sob sua responsabilidade.

29. Em relação ao encaminhamento, a versão inicial do relatório (peça 161) contemplava, em essência, as seguintes propostas: a) determinações ao Ministério da Defesa para que adotasse medidas estruturais voltadas ao aprimoramento do PCN; b) recomendação ao Ministério da Defesa para que avaliasse a conveniência e a oportunidade de aproveitar o conhecimento e a experiência de outros órgãos e entidades da Administração Pública com competência nas áreas de governo abrangidas pelo programa; e c) ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa acerca de inadequações identificadas no curso da fiscalização.

30. Na segunda versão do relatório (peça 206), elaborada após a participação do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, houve adaptações relacionadas às alterações ocorridas na gestão do programa. Boa parte das determinações anteriormente dirigidas ao Ministério da Defesa foi convertida em ciência, e houve a supressão de determinação e recomendação à pasta, referentes, respectivamente, à institucionalização do programa por meio de ato normativo e ao aproveitamento da expertise de outros órgãos e entidades da Administração Pública no monitoramento e na avaliação da política.

31. Concordo com os referidos ajustes. O envio de ciência ao Ministério da Defesa acerca das falhas e impropriedades verificadas na condução do PCN preserva o valor pedagógico do trabalho de auditoria, pois, ainda que a política tenha sido transferida, o detalhamento das irregularidades poderá servir de subsídio à reorientação e ao aprimoramento dos mecanismos de controles e da governança de outros programas e políticas sob sua responsabilidade, contribuindo para prevenir a repetição de fragilidades em futuras iniciativas; em relação aos comandos suprimidos, estes, com a transferência da gestão do programa, de fato, deixam de ser pertinentes.

32. Ainda em razão das alterações ocorridas na gestão do PCN, incluiu-se proposta de determinação ao MIDR para que, a partir do exercício financeiro subsequente à presente deliberação, se abstenha de celebrar ajustes que resultem em emendas parlamentares incongruentes com os programas e políticas públicas sob sua gestão. Trata-se de medida que busca alinhar a execução do programa às competências institucionais da pasta, conferindo-lhe a coerência programática necessária e fortalecendo a observância dos princípios da legalidade e da eficiência administrativa; todavia,

conforme será exposto no tópico seguinte, o órgão já vem adotando ações efetivas nesse sentido, motivo pelo qual entendo dispensável o encaminhamento.

33. Logo após o último pronunciamento da AudDefesa, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional encaminhou ao Tribunal cópia da Portaria MIDR 2.590, de 22/8/2025, que estabelece critérios para a execução da “Ação Orçamentária 1211 – Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte” no exercício de 2025, bem como de minuta do manual referente à apresentação de propostas relacionadas àquela ação.

34. De modo geral, citado instrumento mantém e adapta parte significativa dos critérios previstos na Portaria Normativa 115/GM-MD/2019, especialmente no tocante às áreas de atuação, aos objetivos do programa e à forma de transferência dos recursos.

35. O art. 8º da norma de 2025 dispõe sobre a atuação do ministério junto ao Congresso Nacional, com o objetivo de orientar a proposição de emendas parlamentares e a alocação dos recursos: tal mecanismo de assessoramento técnico proativo no processo legislativo poderá contribuir para compatibilizá-las com os programas de desenvolvimento regional e com as finalidades do PCN.

36. O art. 9º, por sua vez, prevê a criação de grupo de trabalho encarregado de elaborar proposta de institucionalização do PCN no âmbito do MIDR. Trata-se de etapa essencial para que o programa venha a cumprir plenamente sua finalidade de promover o desenvolvimento regional, com gestão mais eficiente, eficaz e transparente. Nesse contexto, considerando as fragilidades apontadas nesta auditoria, entendo pertinente recomendar ao referido órgão que, ao desempenhar a incumbência, adote o presente relatório de auditoria como subsídio.

37. Quanto à minuta do manual juntada pelo órgão, considero inoportuno analisá-la, por se tratar de documento ainda em versão preliminar e que aborda aspectos procedimentais relativos à operacionalização do programa.

38. A presente auditoria, ao realizar análise abrangente sobre o Programa Calha Norte, identificou achados relevantes e propôs encaminhamentos que podem contribuir de forma significativa para o seu aprimoramento.

39. Foram evidenciadas fragilidades estruturais de governança no PCN, programa que, embora de elevada relevância por sua amplitude e pelo potencial de contribuição à soberania e ao desenvolvimento regional, carece de fundamentos mais sólidos de planejamento, monitoramento e coordenação institucional.

40. A transferência do programa para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional representa oportunidade ímpar para o enfrentamento das falhas aqui apontadas. Nesse sentido, mostra-se essencial o fortalecimento da governança do programa mediante a adoção de práticas adequadas de gestão, a elaboração de diagnósticos realistas, a definição de objetivos e metas claras e o estabelecimento de mecanismos de controle e de avaliação de resultados: trata-se de medidas indispensáveis à efetividade das ações e ao adequado uso dos repasses públicos.

41. Assim, considerando a pertinência das análises realizadas, anuo, com pequenos ajustes, ao encaminhamento sugerido no relatório de auditoria.

42. Por fim, registro a qualidade e a importância do trabalho desenvolvido pela equipe de fiscalização, à qual dirijo merecidos cumprimentos em função da profundidade de análise e da preciosa contribuição que o estudo oferece ao aprimoramento do Programa Calha Norte.

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



TCU, Sala das Sessões, em 18 de novembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2740/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.929/2024-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa; Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
4. Órgãos/Entidades: Departamento do Programa Calha Norte; Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrada destinada a avaliar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade do Programa Calha Norte,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das ocorrências a seguir, relacionadas ao Programa Calha Norte:

9.1.1. utilização de exposição de motivos — instrumento de natureza meramente propositiva, e não normativa — na criação e expansão do Programa Calha Norte, em desacordo com as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas¹ e com os arts. 9º, *caput*, incisos I e II, e §1º, incisos I e IV, e 51 do Decreto 12.002/2024;

9.1.2. institucionalização do Programa Calha Norte por meio de portarias do Ministério da Defesa que, além de excederem a competência da pasta, foram emitidas sem a necessária delegação de competência do Presidente da República, em desacordo com as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas e com os arts. 84, *caput*, inciso VI, e parágrafo único, alínea “a”, da Constituição Federal, 13, inciso I, e 14 da Lei 9.784/1999, 24 da Lei 14.600/2023, 47, incisos II e III, e 54 do Decreto 12.002/2024;

9.1.3. omissão no dever de manifestação conclusiva das unidades de assessoramento jurídico sobre a constitucionalidade, a legalidade e a técnica legislativa das propostas de expansão do PCN (a exemplo do Parecer 740/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU e da Nota SAJ 82/2019/SASOC/SAJ/CC/PR), mesmo após constatado o uso indevido de exposição de motivos como ato normativo, em desacordo com o art. 57, inciso III, do Decreto 12.002/2024 e o art. 9º, inciso IV, do Anexo I do Decreto 11.337/2023.

9.2. dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as deficiências a seguir, atinentes ao Programa Calha Norte:

9.2.1. ausência de diagnóstico detalhado, objetivo e realista dos problemas públicos que o programa busca tratar, em desacordo com as boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas, e com os arts. 58, incisos I a VI, do Decreto 12.002/2024 e 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017;

¹ (Referencial de controle de políticas públicas – BRASIL, 2020; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante* – BRASIL, 2018; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* – BRASIL, 2018)

9.2.2. ausência de estabelecimento de objetivos específicos, mensuráveis, realistas e delimitados no tempo, em dissonância com as boas práticas e com o entendimento contido no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário;

9.2.3. ausência de estabelecimento de critérios objetivos e bem definidos para a escolha dos entes municipais e estaduais a serem incluídos na área de abrangência do Programa Calha Norte, em afronta às boas práticas e às diretrizes do próprio programa;

9.2.4. ausência de estabelecimento de processos de trabalho detalhados de monitoramento e de avaliação do Programa Calha Norte baseados em indicadores de resultados e impactos, em contrariedade aos referenciais de boas práticas;

9.2.5. deficiências no gerenciamento de riscos e controles internos do Programa Calha Norte, contrariando os princípios de boa governança estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 e os referenciais de gestão de riscos do TCU;

9.2.6. implementação do Programa Calha Norte desprovida de articulação intersetorial com outros órgãos do governo federal, em afronta às boas práticas e aos arts. 36, inciso III, do Anexo I do Decreto 11.337/2023, 54 e 58, inciso VI, alínea “b”, do Decreto 12.002/2024, e 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017;

9.2.7. ausência de articulação na implementação das vertentes civil e militar do PCN, em desrespeito às boas práticas e aos arts. 36, inciso III, do Decreto 11.337/2023 e 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017;

9.2.8. celebração de convênios com valores acima do limite previsto no art. 7º, § 3º, da Portaria Normativa 115/GM-MD/2019 ou com objetos não listados em seus arts. 14 e 15, sem a devida avaliação formal de excepcionalidade da celebração e da capacidade técnica e operacional do Departamento do Programa Calha Norte;

9.2.9. ausência de análise crítica acerca da compatibilidade, quanto ao objeto e ao destinatário, de emendas parlamentares com a política pública, em violação aos arts. 166, § 13, da Constituição Federal e 74, §§ 1º e 2º, inciso V, da Lei 14.791/2023;

9.2.10. aumento de despesa sem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro decorrente de expansões na área de abrangência do programa, em inobservância aos arts. 16 da Lei Complementar 101/2000, e 52, inciso II, do Decreto 12.002/2024; e

9.2.11. emissão, pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, de parecer inconclusivo no processo referente à Exposição de Motivos 151/MD/2022, algo incompatível com as competências estabelecidas no art. 9º, incisos I, II e IV, do Anexo I do Decreto 11.337/2023.

9.3. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a aprovação, no âmbito do Programa Calha Norte, de propostas normativas relacionadas às competências de mais de um ministério sem a prévia elaboração e referendo conjuntos por meio de exposição de motivos interministerial configura contrariedade aos arts. 47, inciso II, 54 e 58, inciso VI, alínea “b”, do Decreto 12.002/2024;

9.4. recomendar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote o relatório de auditoria ora apreciado como subsídio para a institucionalização do Programa Calha Norte ou de outro que venha a substituí-lo;

9.5. enviar cópia desta deliberação e do relatório de auditoria constante da peça 206 ao Ministério da Defesa, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Corregedoria-Geral da Advocacia da União, bem como ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em resposta ao Requerimento 354/2023-CFFC;

9.6. juntar cópia desta deliberação e apensar o presente processo ao TC 037.052/2023-3.

10. Ata nº 47/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/11/2025 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2740-47/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.256/2025-GABPRES

Processo: 008.929/2024-6

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 12/12/2025

(Assinado eletronicamente)
STEFANIA SERZANINK

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