

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.822/2022-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Ministério da Economia (extinto); Secretaria Especial de Relações Governamentais (extinto)

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia (extinto); Secretaria Especial de Relações Governamentais (extinto); Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Economia (extinto).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA FINANCEIRA INTEGRADA COM CONFORMIDADE SOBRE AS CONTAS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. EXERCÍCIO DE 2022. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. APROVAÇÃO DO CERTIFICADO DE AUDITORIA. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade nas contas do Ministério da Economia (ME) para avaliar se as demonstrações contábeis de 2022 apresentam adequadamente a situação patrimonial, financeira e orçamentária, livres de distorções relevantes, de acordo com as normas contábeis aplicadas ao setor público e o marco regulatório aplicável.

2. Reproduzo a seguir, com ajustes pertinentes, o relatório de auditoria produzido pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira), cujas análises e conclusões contaram com a concordância das instâncias superiores daquela unidade técnica (peças 243-246):

“1. APRESENTAÇÃO

1. *A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, I e II). De acordo com os arts. 16 e 36 da Lei 8.443/1992, as demonstrações contábeis integram as referidas contas.*

2. *Em razão dessas atribuições constitucionais e do disposto no art. 71, IV, da CF/88, o TCU realizou as auditorias previstas no art. 16, I, da Decisão Normativa-TCU 198, de 2022, para fins de certificação das contas do então Ministério da Economia (ME), relativas ao exercício de 2022.*

3. *O presente relatório subsidiará a formação da opinião sobre as demonstrações contábeis, financeiras e orçamentárias do ME, relativas ao exercício de 2022, que, por sua vez, subsidiará a instrução das contas dos responsáveis dessa unidade prestadora de contas, para fins de julgamento pelo TCU, assim como a formação de opinião de auditoria sobre o Balanço Geral da União (BGU) de 2022 (TC 013.420/2022-4), a qual fundamentará a emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.*

4. *Os resultados do trabalho incluem o presente relatório de auditoria e o certificado de auditoria, que compõem o processo de prestação de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento, nos termos do inc. III do art. 9º e do inc. II do art. 50, ambos da Lei 8.443/1992.*

5. Conforme previsto no art. 16, inciso I, da DN-TCU 198/2022, a certificação das contas do ME também se fundamenta nas conclusões das seguintes auditorias: a) da Dívida Pública Federal e transações relacionadas; b) das Receitas e Créditos da Administração Tributária; e c) dos Haveres Financeiros da União e transações relacionadas, cujos achados estão consolidados neste relatório. A figura a seguir ilustra a composição dos trabalhos que deram origem ao presente relatório:

Figura 1– Auditorias ME 2022



6. O relatório está estruturado da seguinte maneira: a seção 2. Introdução contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que ajudam na compreensão do relatório; a seção 3 apresenta os achados de auditoria; a seção 4 apresenta o monitoramento das deliberações constantes do Acórdão que tratou de auditoria financeira no ME relativa aos exercícios de 2020 e 2021. Na seção 5 encontram-se as conclusões da auditoria sobre as demonstrações contábeis auditadas. Por fim, a seção 6 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe, considerando a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar, obtidas mediante comentários de gestores e analisados pela equipe de auditoria; o Apêndice contém informações sobre os comentários dos gestores e as análises da equipe de auditoria a respeito desses comentários.

2. INTRODUÇÃO

7. Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade nas contas do Ministério da Economia (extinto) relativas ao exercício de 2022, autorizada pelo Acórdão 67/2022-TCU-Plenário (relator Min. Jorge Oliveira), que aprovou as diretrizes para as ações de controle que subsidiarão a elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

8. Além de subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, o presente relatório de auditoria e o respectivo certificado de auditoria compõem o processo de prestação de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento, nos termos do inc. III do art. 9º e do inc. II do art. 50, ambos da Lei 8.443/1992.

2.1. Visão geral do objeto

9. As competências do ME, no exercício de 2022, abrangem a gestão das políticas de moeda, de crédito, de instituições financeiras, de comércio exterior, salarial, de geração de emprego e renda, de relações de trabalho, monetária, tributária e aduaneira, além da administração financeira, contábil, patrimonial e orçamentária da dívida pública e da previdência. Incumbia ainda ao ME realizar o planejamento estratégico nacional voltado para o desenvolvimento do país, a avaliação dos seus impactos e a elaboração de estudos e pesquisas para o acompanhamento de toda a conjuntura socioeconômica.

10. No exercício de referência, conforme dados extraídos do Siafi em 31/12/2022, no extinto ME foram administrados ativos da ordem de R\$ 4,2 trilhões e foram executadas despesas de aproximadamente R\$ 878 bilhões (despesas liquidadas).

11. Por conseguinte, o ME era o componente mais significativo do BGU no exercício de 2022, tanto da perspectiva patrimonial quanto orçamentária, uma vez que seus ativos representam cerca de 88% de todos os bens e direitos da União registrados no Balanço Patrimonial, assim como aproximadamente 59% de todas as despesas executadas (liquidadas) pela União no exercício de 2022, conforme o Balanço Orçamentário.

12. Entre os bens e direitos do órgão (ativo total), 45,8% estão registrados no ativo circulante, sendo a maior parte em contas contábeis de Caixa e Equivalentes de Caixa, cujo valor é de aproximadamente de

R\$ 1,729 trilhão, correspondendo a 89,4% desse grupo de contas; 54,2% estão registrados no ativo não circulante, a maioria em Créditos a Receber de Longo Prazo (65,8%) e Investimentos (23,7%).

2.2. Objeto, objetivo e escopo da auditoria

13. São objetivos da presente auditoria aqueles estabelecidos no § 4º, incisos I e II, do art. 14 da Instrução Normativa-TCU 84, de 2020, a saber: I) assegurar que as demonstrações contábeis do ME, incluindo as respectivas notas explicativas, foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas contábeis e o marco regulatório aplicável e estão livres de distorções relevantes causadas por fraudes ou erros; e II) assegurar que as transações subjacentes às demonstrações contábeis e os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão de acordo com as leis, com os regulamentos aplicáveis e com os princípios da administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta dos agentes públicos.

14. O conjunto completo de demonstrações auditadas compreende os Balanço Patrimonial (BP) e Orçamentário (BO) e a Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP) para o exercício findo em 31 de dezembro de 2022, acompanhado das correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis. Ademais, foram auditadas, quanto à sua conformidade, as transações relevantes subjacentes às demonstrações contábeis referidas.

15. O escopo do trabalho abrangeu os ciclos contábeis significativos para as contas do ME, que incluem: crédito tributário, dívida pública federal, haveres financeiros da União junto aos entes subnacionais, bens imóveis, participações societárias e provisões judiciais e administrativas.

2.4. Metodologia e limitações inerentes à auditoria

16. A auditoria foi conduzida em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280/2010), que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100), com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) e com os Princípios de Auditoria de Conformidade (ISSAI 400) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

17. Tais normas requerem o cumprimento de exigências éticas, o exercício de julgamento e ceticismo profissionais, a aplicação do conceito de materialidade e a identificação e a avaliação de riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis auditadas ou de desvio de conformidade relevante nas transações subjacentes, independentemente se causados por erro ou fraude, bem como a definição e a execução de procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos, a fim de se obter segurança razoável, mediante evidência de auditoria suficiente e apropriada, para suportar as conclusões em que se fundamenta a opinião de auditoria.

18. Conforme exigido pela Decisão Normativa-TCU 198/2022, art. 22, parágrafo único, a tabela a seguir apresenta os referenciais, percentuais e valores de materialidade adotados na auditoria:

Tabela 1 - Níveis de materialidade - ME 2022

Ativo Total atualizado em 31/12/2022	R\$ 4.221.453.070.644,40	
Materialidade global (ou de planejamento) - MG	R\$ 56.145.325.839,57	1,33% do referencial
Materialidade para a execução da auditoria - ME	R\$ 28.072.662.919,79	50% da MG
Limite para acumulação de distorções - LAD	R\$ 1.684.359.775,19	3% da MG

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

19. A **MG** é utilizada como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, em relação as demonstrações contábeis como um todo. É o limite máximo de distorções nas demonstrações contábeis que, se ultrapassado, causará modificação (ressalva, adversa ou abstenção) na opinião de auditoria.

20. A **ME** foi o parâmetro utilizado para selecionar os saldos contábeis e as classes de transações significativas que compuseram o escopo do trabalho.

21. O **LAD** representa o valor abaixo do qual as distorções de valor foram consideradas claramente triviais; e não foram acumuladas para avaliação em conjunto, salvo se não consideradas claramente triviais quando julgadas com base em critério de natureza ou circunstâncias.

22. Além desses limiares de materialidade, foi determinado um limite de distorção tolerável (**DT**), conforme a regra $LAD \geq DT \leq ME$, para fins de determinação da extensão dos testes substantivos e de parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções, individualmente ou em conjunto, em relação a classes específicas de transações, saldos contábeis ou divulgações.

23. Os procedimentos de auditoria incluíram inspeção documental, confirmação externa de saldos e transações, recálculo, reexecução de procedimentos, procedimentos analíticos, indagações, inclusive por escrito (despachos de requisição de informações), e o uso de técnicas assistidas por computador para examinar populações inteiras de transações para testes de conformidade.

24. Como exigido pelas normas de auditoria, as distorções identificadas durante a auditoria foram comunicadas à administração do ME (peça 101) e, com ela discutidas, antes do encerramento do exercício, de forma a possibilitar, se aplicável, a realização de ajustes necessários para evitar que as demonstrações contábeis fossem encerradas com distorções e a equipe de auditoria fosse obrigada a emitir uma opinião modificada. As distorções não corrigidas foram comunicadas aos responsáveis pela governança (peça 219). A administração confirmou o cumprimento de suas responsabilidades, consoante estabelecidas nos termos do trabalho, por meio de representação formal (peça 240).

25. Na parte correspondente aos bens imóveis, houve limitações para realização de exames sobre depreciação de bens imóveis reavaliados em virtude de tempo e de recursos humanos disponíveis. Em razão dessas limitações, a equipe de auditoria constatou não conformidade em procedimentos contábeis relativos à depreciação acumulada dos bens imóveis que foram reavaliados, mas não foi possível estimar o montante.

26. No que se refere ao ciclo de participações societárias da União em empresas, fundos e organismos internacionais e de provisões judiciais e administrativas, também objeto destes autos, não houve limitações aos trabalhos realizados.

2.6. Volume de recursos fiscalizados

27. O volume de recurso fiscalizados foi de R\$ 12.248.866.856.552 entre ativos e passivos, e 3.752.326.503.641 entre variações patrimoniais ativas e passivas.

28. Para compor o escopo da auditoria, foram selecionados os ciclos contábeis considerados significativos, tendo por base a relevância financeira determinada a partir da materialidade para execução, indicada na tabela 1, e o risco de distorção. Os itens do balanço patrimonial do ME 2022 selecionados para a auditoria são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 2 - Balanço Patrimonial do Ministério da Economia em 2022

Ativo	R\$ bilhões	Passivo	R\$ bilhões
ATIVO CIRCULANTE	1.933,16	PASSIVO CIRCULANTE	1.986,97
* Créd. tributários a receber	511,29	*** Emp. a curto prazo	1.672,29
** Emp. concedidos	33,27		
*Dívida Ativa Tributária	15,46		
*(-) Ajustes perdas	-375,50		
ATIVO NÃO CIRCULANTE	2.288,29	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	7.267,47
*Créditos tributários a receber	199,62	*** Emp. a longo prazo	6.420,43
** Emp. concedidos	836,55	*Provisões para riscos fiscais	769,33
* Dívida ativa tributária	987,62		
*(-) Ajustes perdas	-595,53		
Participações MEP	525,05		
Imobilizado	236,48	TOTAL DO PAT. LÍQUIDO	-5.032,98
TOTAL DO ATIVO	4.221,45	TOTAL PASSIVO E PL	4.221,45

Fonte: Siafi Web

* grupo de contas auditado pela área tributária / ** grupo de contas auditado pela área de haveres financeiros da União *** grupo de contas auditado área de dívida pública

2.7. Benefícios da fiscalização

29. Entre os benefícios desta fiscalização, destacam-se a correção, ainda durante a auditoria, de distorções e não conformidades relevantes no montante R\$ 66,93 bilhões contribuindo para o aumento da qualidade e utilidade das informações e a melhoria dos controles internos sobre a conformidade dos atos de

gestão financeira e orçamentária, bem como sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis. Espera-se ainda que os resultados da auditoria contribuam para o aumento da credibilidade e da transparência das informações apresentadas nas demonstrações contábeis, perante os usuários e tomadores de decisão.

3. ACHADOS DA AUDITORIA

3.1 Distorções de Valores

3.1.1 R\$ 330 bilhões de Créditos Tributários a Receber reconhecidos indevidamente

(TC 020.653/2022-0, peça 196- Relatório de Auditoria, item 3.1.1)

30. Na contabilização dos Créditos Tributários a Receber (CTR), do exercício de 2022, ocorreu reconhecimento indevido da ordem de R\$ 330 bilhões, impactando de maneira relevante o estoque desses créditos apresentados nas demonstrações contábeis do final do exercício, bem como das contas de variação patrimonial aumentativa (receita, no conceito contábil), de ajustes para perdas com os referidos créditos e da respectiva variação patrimonial diminutiva (despesa, no conceito contábil), conforme detalhado a seguir.

31. Em julho de 2022, a RFB detectou indícios de erro no preenchimento de declarações de contribuintes pessoas físicas que impactavam significativamente o estoque de créditos tributários (Nota Técnica Corat 197/2022 - peça 132 do TC 020.653/2022-0). Os erros identificados em declaração de valores, por parte de contribuintes, eram da ordem de R\$ 330 bilhões no total e ocorreram nos meses de julho, setembro e novembro, relativos a seis lançamentos oriundos de declarantes do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). A RFB iniciou, então, processo de tratamento para corrigir os erros e retirá-los das demonstrações contábeis.

32. O fato foi divulgado em nota explicativa às demonstrações contábeis intermediárias do ME, referentes ao trimestre encerrado em setembro de 2022, bem como nas seguintes notas técnicas:

Nota Técnica Corat 197, de 23 de setembro de 2022 (p. 3, item 2)

2. Em 07/2022 foram detectados 3 (três) novos débitos de pessoa física totalizando R\$ 235 bilhões em créditos ativos de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) na situação Devedor. Há indício de erro de preenchimento na declaração por parte dos contribuintes e os débitos foram encaminhados para análise das equipes competentes. Caso o erro seja confirmado, os valores serão revisados nos próximos meses.

Nota Técnica Corat 10, de 13 de janeiro de 2023. (pp. 2/3, item 2)

2. Nos meses 07/2022 e 09/2022 foram detectados 6 (seis) débitos de pessoa física no valor atualizado de R\$ 330 bilhões em créditos ativos de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) na situação Devedor. Há indício de erro de preenchimento da declaração por parte dos contribuintes e os débitos estão em análise pelas equipes competentes. Caso o erro seja confirmado, os valores serão revisados nos próximos meses.

33. Nas demonstrações contábeis do ME em 31/12/2022, a administração, mesmo ciente do fato, encerrou as referidas demonstrações com erro, divulgando as inconsistências nas demonstrações financeiras em notas explicativas (p. 21):

No 4º trimestre de 2022 houve um aumento de 116% no saldo de Créditos Tributários a Receber e de 230% no saldo do Ajuste para Perdas dos Créditos Tributários a Receber. Essa variação ocorreu em razão de dois casos em que houve lançamentos de ofício em créditos ativos de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) na situação Devedor: em julho/2022 quando foram detectados novos débitos de pessoa física totalizando R\$ 235,5 bilhões; e em setembro/2022, quando surgiram três novos com as mesmas características de indícios de erro na declaração no valor de R\$ 81 bilhões, totalizando agora R\$ 321 bilhões em avaliação. Há indício de erro de preenchimento na declaração por parte dos contribuintes e os débitos foram encaminhados para análise das equipes competentes. Caso o erro seja confirmado, os valores serão revisados nos próximos meses.

34. Em resposta a questionamento realizado pelo TCU em 9/2/2023, a RFB informou que o erro não foi corrigido até o fechamento das demonstrações contábeis de 2022, confirmando que os valores inconsistentes impactaram as informações sobre os saldos finais das contas associadas ao estoque de créditos tributários (CTR, Ajustes para Perdas em Créditos Tributários e Variações Patrimoniais Aumentativas), ocasionando uma superavaliação nos valores ao final do exercício.

35. Conforme as demonstrações contábeis de 31/12/2022, o saldo de CTR constante do ativo circulante teve variação positiva de quase 900%, comparando-se os exercícios de 2021 e 2022. Essa situação foi diretamente influenciada pelo erro em comento, conforme ilustra a tabela a seguir:

Tabela 3 - Créditos Tributários

	Em R\$ bilhões		
	2022	2021	Varição 21-22 (%)
Ativo Circulante	1.933,16	1.787,17	8,2%
Créditos Tributários a Receber	511,29	52,06	882,1%

Ativo Não Circulante	2.288,29	2.101,61	8,9%
Créditos Tributários a Receber	199,62	278,08	-28,2%
Total do Ativo	4.221,45	3.888,78	8,6%
(-) Ajuste Perdas de Créditos a Receber	-377,56	-114,38	230,1%

Fonte: Notas Explicativas ME - 2022, p. 5

36. Tendo em vista que os lançamentos dos créditos tributários se deram na rubrica do imposto de renda de pessoa física, o estoque de créditos a receber proveniente apenas desse imposto registrou aumento de 1.384% em comparação com os exercícios de 2021 e 2022, conforme registro constante da tabela a seguir:

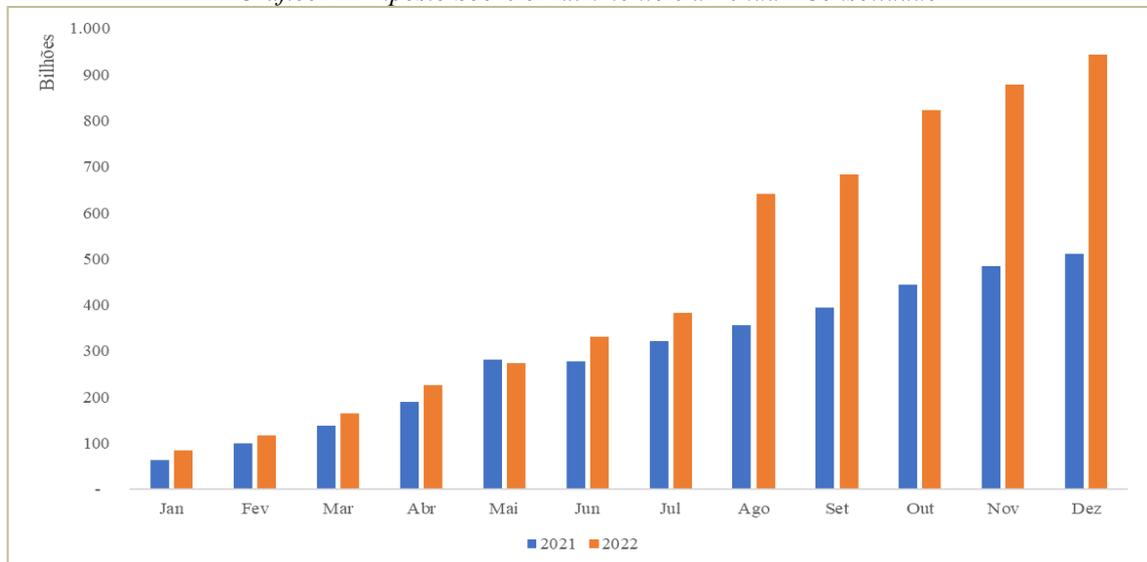
Tabela 4 – IRPF

Crédito	31/12/2022	31/12/2021	AH%
IRPF	354,38	23,89	1.384%

Fonte: Notas Explicativas ME - 2022, p. 20

37. O gráfico à figura 1, a seguir, evidencia o impacto da distorção nos saldos mensais de 2022 da conta 4.1.1.2.1.02.01, relativa ao imposto sobre o patrimônio e a renda, nos meses em que foram efetuados os lançamentos com erro, em relação ao mesmo período de 2021.

Gráfico 1 - Imposto Sobre o Patrimônio e a Renda - Consolidado



Fonte: Siafi. Conta contábil 4.1.1.2.1.00.00 – IMPOSTOS S/ PATRIMONIO E A RENDA-CONSOLIDACAO. Elaboração da equipe de auditoria.

38. Os efeitos dessa distorção são, portanto, superavaliações de contas patrimoniais de ativo e patrimônio líquido, este em decorrência da VPA.

39. A NBC TSP 23, cujo objetivo é melhorar a relevância e a confiabilidade das informações contábeis da entidade, bem como permitir sua comparabilidade ao longo do tempo, dispõe, no item 46, sobre erros, suas consequências, quando e o modo pelo qual devem ser corrigidos:

Erros

46. Erros podem ocorrer no reconhecimento, na mensuração, na apresentação ou na divulgação de elementos das demonstrações contábeis. **As demonstrações contábeis não estarão em conformidade com as normas se contiverem erros materiais ou erros imateriais cometidos intencionalmente** para enviar determinada apresentação da situação patrimonial, do desempenho ou dos fluxos de caixa da entidade. **Os potenciais erros do período corrente descobertos nesse período devem ser corrigidos antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação.** Contudo, os erros materiais por vezes não são descobertos até período subsequente, sendo então corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações contábeis desse período subsequente. **(grifo nosso)**

40. No caso em comento, como descrito anteriormente, o potencial erro do período corrente foi descoberto nesse período, ainda assim, e mesmo sendo um erro material, não foi corrigido antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação, de modo a permitir que estivessem em conformidade com as normas, de acordo com o requisito supratranscrito.

41. O Código Tributário Nacional (CTN) também estabelece os casos em que a RFB pode e deve revisar de ofício o lançamento constituinte do crédito tributário e, por consequência, realizar os ajustes necessários a fim de manter a fidedignidade dos valores contabilizados a esse título:

Art. 149. O lançamento é efetuado e revisto de ofício pela autoridade administrativa nos seguintes casos:

IV - quando se comprove falsidade, erro ou omissão quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória; **(grifo nosso)**

42. Portanto, há suporte legal para que a autoridade administrativa reveja os elementos da declaração do contribuinte sem que seja necessária a intervenção ou anuência dele, em caso de erro. No entanto, apenas a divulgação em notas explicativas do erro identificado e não solucionado dentro do exercício não tem o condão de sanar as distorções. De acordo com as NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis (itens 7 e 30), as notas explicativas são instrumento adequado para a apresentação de informação adicional em relação àquela apresentada nas demonstrações contábeis, contudo não se prestam à correção de erros de reconhecimento e mensuração de transações apresentadas nas demonstrações ou para justificar a adoção de políticas contábeis inadequadas na sua elaboração:

7. Notas explicativas contêm informação adicional em relação àquela apresentada nas demonstrações contábeis. As notas explicativas oferecem descrições narrativas ou detalhes de itens divulgados nessas demonstrações e informação sobre itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis.

30. Políticas contábeis inadequadas não devem ser convalidadas em razão de sua divulgação, seja por meio de notas explicativas ou qualquer outra divulgação explicativa.

43. Embora a RFB tenha detectado os indícios de erro em julho de 2022, somente conseguiu corrigir a distorção identificada em fevereiro de 2023, após encerramento do exercício e publicação das demonstrações contábeis, deixando evidente que apesar de ter controles para detectar erros, ainda lhe faltam procedimentos de controle interno eficazes para prevenir e corrigir tempestivamente, distorções nas demonstrações contábeis decorrentes de tais erros.

44. Conclui-se, assim, que ocorreu distorção relevante, da ordem de R\$ 330 bilhões, nas contas 1.1.2.1.1.01.00 (Ativo) e 4.1.1.2.1.00.00 (DVP), das demonstrações contábeis de ME, em 31/12/2022, devido ao reconhecimento indevido de créditos tributários causado por deficiência significativa de controle interno (abordada no tópico 4.1 deste relatório), necessário para prevenir e corrigir tempestivamente, distorções nas demonstrações contábeis.

45. No TC 020.653/2022-0 - Auditoria Financeira das Receitas e Créditos da Administração Tributária, a equipe de auditoria propôs dar ciência ao Ministério da Fazenda de que erros materiais do exercício corrente descobertos nesse período devem ser corrigidos antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação, de maneira a conferir-lhes representação fidedigna e comparabilidade, e que as notas explicativas não devem se prestar à divulgação de erros presentes nas próprias demonstrações, de forma a não prejudicar a apresentação adequada das transações.

3.1.2 R\$ 240,72 bilhões de Ajustes para Perdas reconhecidos indevidamente

(TC 020.653/2022-0, peça 196- Relatório de Auditoria, item 3.1.2)

46. O reconhecimento indevido de cerca R\$ 330 bilhões na conta Créditos Tributários a Receber (CTR), tratado no achado anterior, resultou também em reconhecimento indevido da ordem de R\$ 240,74 bilhões na conta redutora de Ajuste para Perdas com os referidos créditos, no ativo, e nas contas de variação patrimonial diminutivas que registram o reconhecimento dessas perdas.

47. Isso ocorreu porque o valor de Ajustes para Perdas em Créditos Tributários é calculado como um percentual sobre o estoque desses créditos, que, supõe-se, representa a expectativa de perda da União quanto aos créditos tributários. Portanto, como consequência direta do reconhecimento a maior dos CTR, também houve reconhecimento a maior do ajuste para perdas no ativo (conta redutora) e no resultado patrimonial do exercício (VPD).

48. Comparando-se os saldos de 2021 e 2022 da conta de ajustes, percebe-se um incremento de aproximadamente 691%, em decorrência do reconhecimento indevido de R\$ 330 bilhões.

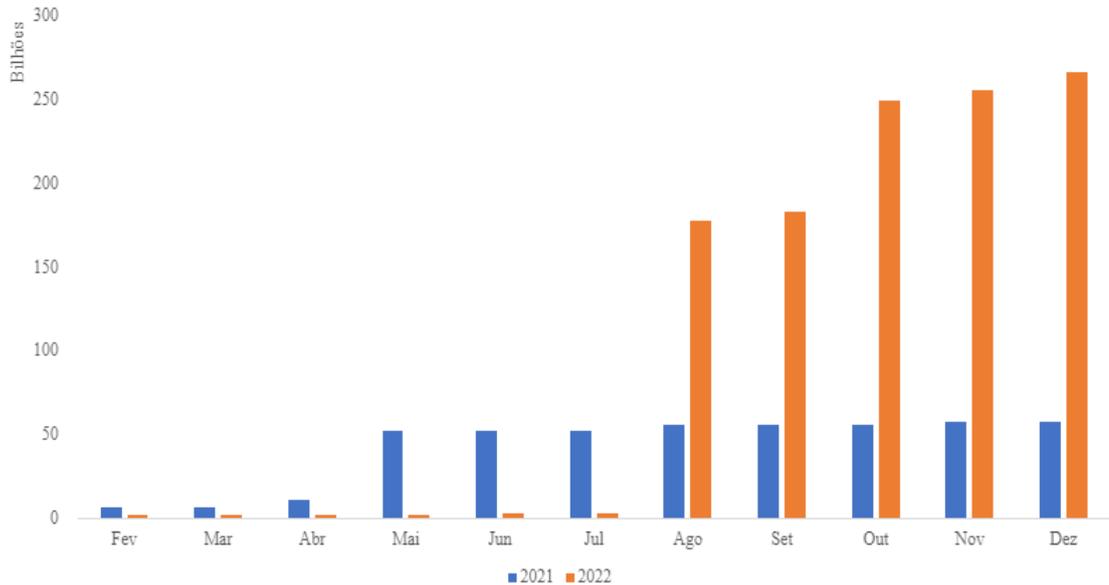
Tabela 5 - Ajustes para Perdas em Créditos Tributários

Classe/Conta	2022	2021	Varição (%)
(-) Ajustes para perdas em Créditos (crédito)	-	-	230,1%
VPD (débito)	377.557.618.995	114.376.430.069	363,50%
	266.533.372.701	57.503.681.446	

Fonte: Siafi. Contas 11291.0100; 12111.9901 e 36171.0100. Elaboração da equipe de auditoria

49. *Analisando-se os saldos da conta 3.6.1.7.1.01.00, que evidencia as variações diminutivas do Ajuste para Perdas em Créditos Tributários, nos anos de 2021 e 2022, verifica-se o efeito da distorção no período em que os lançamentos com erro foram efetuados e mantidos (Figura 2, a seguir):*

Gráfico 2 - Ajuste para Perdas em Créditos Tributários - VPD (R\$ em bilhões)



Fonte: Siafi. Conta 361710100 - AJUSTE PARA PERDAS EM CREDITOS TRIBUTARIOS - VPD. Elaboração da equipe de auditoria.

50. *As contas impactadas pela distorção são as indicadas na tabela 8, a seguir:*

Tabela 6 - Contas Impactadas pela Distorção

Conta Analítica	Descrição Conta Analítica	Valor da Distorção	Efeito
1.1.2.9.1.01.00	Ajuste para Perdas em Créditos Tributários	R\$ 240,74 bilhões	Superavaliação
3.6.1.7.1.01.00	Ajuste para Perdas em Créditos Tributários- VPD	R\$ 240,74 bilhões	Superavaliação

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

51. *Portanto, houve reconhecimento indevido de R\$ 240,74 bilhões na conta de Ajuste para Perdas causado pelo reconhecimento indevido de R\$ 330 bilhões de CTR (achado 3.1.1) e da aplicação automática de um percentual de perda sobre esse valor, mesmo a administração sabendo da existência do erro material, o que levou a essa segunda distorção relevante, associada ao mesmo fato, e igualmente não corrigida antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação.*

52. *Como a proposta de encaminhamento do achado anterior também sana o problema aqui apresentado, a equipe de auditoria não formulou proposta para este achado no TC 020.653/2022-0.*

3.1.3 R\$ 45 bilhões, aproximadamente, reconhecidos indevidamente como ativo, relativos a espelhos d'água marinho

53. *Na auditoria de 2021 (TC 025.757/2021-0, peça 338, item 5.1), foi constatada distorção de valor no ativo imobilizado decorrente do registro de espelho d'água do Município de Vitória/ES, sem observância de aspectos intrínsecos à formação do valor do bem.*

54. *Naquela ocasião, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) utilizou apenas uma referência de valor para toda a área do mar territorial do município, independentemente do potencial de benefício econômico/prestação de serviço que o bem poderia gerar, que foi o valor unitário médio do metro quadrado (m²) dos logradouros do município de Vitória/ES, multiplicado pela área total do respectivo mar territorial.*

55. *Diferentemente da metodologia adotada, o estudo que embasou o reconhecimento desses ativos apontou a necessidade de que a valoração do bem levasse em consideração fatores de correção determinados individualmente (TC 025.757/2021-0, peça 211, p. 169).*

56. *Assim, o TCU determinou à SPU que revisasse o Relatório de Valor de Referência (RVR) 580/2021 e ajustasse o registro contábil do mar territorial e das águas interiores do município de Vitória/ES, uma vez que a adoção da Planta de Valores Genéricos para cálculo do valor do espelho d'água comprometia a*

avaliação de aspectos intrínsecos do bem avaliado, desconsiderava a técnica estabelecida pela ABNT NBR 14653-6 e tornava pouco fidedigno o registro contábil do bem no Siafi (Acórdão 1.6.2 – Acórdão 1201/2022 – TCU – Plenário).

57. A partir disso, foi registrado ajuste no Siafi, reduzindo em R\$ 84.522.509.475,86 o valor do mar territorial de Vitória/ES (2022NL800149 – UG 170104). O lançamento tomou por base as alterações normativas promovidas pela Portaria SPU/ME 5.629/2022, que estabeleceu, no § 11 do art. 8º, regras para avaliação de espaços físicos em águas públicas da União para fins de incorporação e cadastro nos sistemas corporativos da SPU. Aplicando-se um fator de correção ao valor previamente apurado, apurou-se montante de R\$ 16.793.018.829,64, registrado no fechamento do exercício.

58. Todavia, apesar do ajuste contábil realizado, a Revisão do RVR 580/2021 (peça 70), expressou o seguinte entendimento:

‘que a área cadastrada não se trata de área de utilização privativa do espaço físico em águas públicas federais como pede a aplicação da fórmula, sendo uma área ainda não destinada que foi incorporada e cadastrada para otimizar futuras destinações das áreas. Não sendo área privativa, o valor de avaliação de espaço físico em águas públicas da União (Vavef) que deveria constar no cadastro da SPIUnet seria nulo ou um valor simbólico para possibilitar o cadastro’. (destacou-se)

59. Verificou-se novo registro de montante relevante, aproximadamente R\$ 15,96 bilhões registrados na UG 170164 (SPU/Paraná), nessa conta contábil (1.2.3.2.1.01.32), não obstante a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ter destacado que ‘não deve haver saldo na conta contábil relativa à contabilização dos espelhos d’água. (...) a STN necessita que a referida conta contábil esteja zerada até o dia 31-12-22.’ (peça 204).

60. Segundo informado pela SPU (peça 73), foi aberta demanda junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para que não ocorram registros no Siafi do valor dos bens cadastrados como espelhos d’água. Entretanto, permaneceram registrados no Siafi 2022 os valores pertinentes a espelhos d’água na SPU/ES e SPU/PR, além de diversas outras unidades do extinto ME.

61. Ademais, a STN ficou encarregada de providenciar a inclusão de nota explicativa ao BGU esclarecendo que a conta contábil não mais apresentará saldo a partir da adoção da nova sistemática no SPIUnet, assim como de discorrer sobre a possível permanência do saldo nesta conta contábil no encerramento do exercício de 2022.

62. O critério atualmente previsto na norma, que considera toda extensão do mar territorial, a multiplicação da sua área pelo valor do m² e a aplicação de um fator de correção ao resultado anterior evidenciam que a SPU presume que toda a área do mar territorial teria a capacidade para geração de benefício econômico, o que não se coaduna com os esclarecimentos apresentados pelo órgão, uma vez que reconhece que não utilizará de modo privativo a extensão total do mar territorial.

63. Não houve, assim, avaliação real pela SPU da real capacidade de geração de benefício econômico do mar territorial do Município de Vitória/ES, uma vez que o enquadramento como ativo decorreu do simples fato de a União ser detentora de uma área delimitada. Portanto, em desacordo com a orientação da STN, permaneceu registrado no balanço patrimonial do ME 2022 o montante indevido de aproximadamente R\$ 45,1 bilhões.

64. O ajuste requerido foi efetuado após o fechamento das demonstrações contábeis, de maneira que o saldo das contas Bens imóveis do Ativo, e Desincorporação de Ativos da DVP, restaram superavaliados em R\$ 45,1 bilhões no BGU de 31/12/2022. Contudo, ante a correção da falha e a manifestação da STN, não foram propostos encaminhamentos para a questão.

3.1.4 R\$ 27 bilhões, aproximadamente, não provisionados no curto prazo para restituição aos contribuintes do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)

65. Constatou-se ausência de contabilização de provisão para a restituição de Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), que ocorre no exercício financeiro posterior (ano em que o contribuinte apresenta a declaração de ajuste do IRPF) ao exercício de competência (ano do auferimento da renda pelo contribuinte).

66. O então ME, ao não reconhecer nas suas demonstrações contábeis a obrigação pertinente à restituição do IRPF, contraria o regime de competência e o disposto no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve que a despesa e a assunção de compromissos serão registradas segundo esse regime.

67. A ausência do registro contábil correspondente à obrigação de restituir os créditos de contribuintes do IRPF distorce as demonstrações contábeis pela omissão de passivos existentes. Não custa

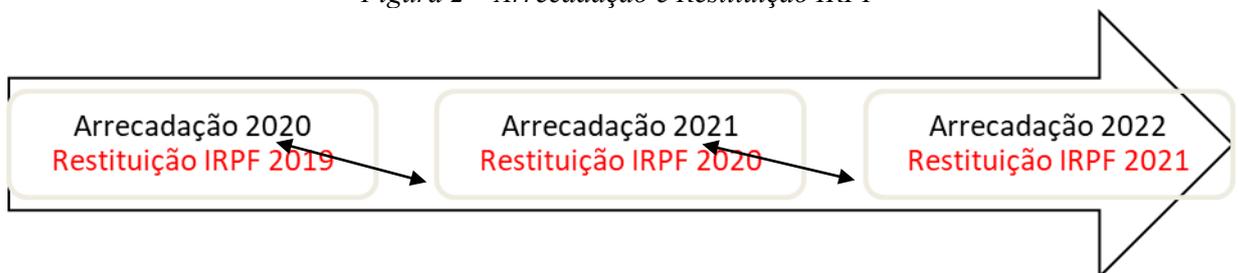
lembrar que **'Passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deve resultar na saída de recursos da entidade'** (NBC TASP Estrutura Conceitual).

68. A obrigação principal do imposto de renda, conforme Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN), coincide com o ato de auferir renda por cada contribuinte. Dessa maneira, mensalmente a Receita Federal do Brasil (RFB) arrecada imposto de renda retido na fonte recolhido pelas fontes pagadoras ou antecipado pelos próprios contribuintes. Contudo, a declaração do imposto de renda pelo contribuinte só ocorrerá no ano seguinte ao do fato gerador do tributo.

69. Assim, o processo ocorre em momento diverso do processo de constituição do crédito tributário (por declaração), uma vez que o fato gerador ocorre em um exercício (ano do auferimento da renda pelo contribuinte), mas a declaração de ajuste, para se apurar o imposto ainda devido ou a ser restituído é realizada somente no exercício seguinte (ano em que o contribuinte apresenta a declaração de ajuste do IRPF), porém, relacionada a eventos ocorridos no exercício financeiro anterior.

70. A figura abaixo ilustra o fluxo da arrecadação e do desembolso decorrente de restituições, sendo as restituições desembolsadas somente no exercício posterior ao de competência do tributo:

Figura 2 – Arrecadação e Restituição IRPF



71. O montante desembolsado anualmente a título de restituição é significativo, conforme demonstrado na tabela a seguir, em que, nos anos de 2022 a 2018 as restituições somaram:

Tabela 7 – Restituições IRPF realizadas

	<i>Em R\$ bilhões</i>				
Imposto	2022	2021	2020	2019	2018
IRPF	23,4	25,54	26,32	25,69	30,69

Fonte: Siafi – Limite de saque

72. Para estimar o valor da provisão não reconhecida em 31/12/2022, cujo montante poderá ser restituído em 2023, a equipe de auditoria analisou a série de restituições e, considerando que nos cinco últimos anos o percentual do montante restituído sobre aquele arrecadado está em queda, aplicou o mesmo percentual de restituição apurado em 2022, isto é, de 15,53%.

Tabela 8 - Valores IRPF restituídos e arrecadação 2017 – 2022

Ano da Restituição	Valor restituído (R\$ bilhões)	Restituído / Arrecadado	Arrecadação estimada* (R\$ bilhões)	Ano Base
2023	27,04	15,53%	174,13	2022
2022	30,69	15,53%	197,05	2021
2021	25,69	15,71%	163,61	2020
2020	26,32	16,20%	162,47	2019
2019	25,54	17,61%	145,00	2018
2018	23,41	17,44%	134,25	2017
Média dos % de restituição		16,50%		

Fonte: Tesouro Gerencial - *Saldo da conta 411210201 – Pessoas físicas. Em relação à 2023, exclui-se do saldo dessa conta o valor de R\$ 330 bilhões, relativamente ao achado descrito no item 3.1.1 deste relatório.

Proposta de encaminhamento

73. Propõe-se dar ciência à RFB que a falta de reconhecimento da estimativa para restituição do IRPF aos contribuintes segundo o regime de competência, distorce as demonstrações contábeis pela omissão de passivos existentes na data do balanço e contraria o disposto no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.1.5 R\$ 26,6 bilhões de empréstimos concedidos baixados indevidamente como desincorporação de ativos (VPD), em vez de na conta retificadora de perdas estimadas

(TC 013.440/2022-5, peça 136- Relatório de Auditoria, item 3.1.1)

74. O MCASP – 9ª Edição, Parte II, item 2.4.2, dispõe que deve ser considerada realizada a variação patrimonial diminutiva (VPD):

a) quando deixar de existir o correspondente valor ativo, por transferência de sua propriedade para terceiro;

b) diminuição ou extinção do valor econômico de um ativo;

c) pelo surgimento de um passivo, sem o correspondente ativo.

75. Em razão de procedimentos de recálculo feitos pelo Banco do Brasil no âmbito do programa Bacen-Banerj, identificou-se a necessidade de se realizar uma baixa de saldo, que foi efetivada em julho de 2022, relativamente a prestações devidas e não pagas pelo estado do Rio de Janeiro. Houve lançamento a débito na conta 3.6.5.1.4.01.00 - DESINCORPORACAO DE ATIVOS e um lançamento a crédito na conta 1.2.1.1.4.03.01 '= EMPRESTIMOS CONCEDIDOS A RECEBER - ESTADO.

76. Houve, assim, inobservância da Macrofunção Siafi 020342 (TC 013.440/2022-5, peça 131), que estipula que quando 'a perda, de fato, ocorre, deve-se registrar a baixa do ativo em contrapartida à conta retificadora de perdas estimadas'.

77. Em decorrência da implementação do novo modelo de ajuste para perdas, a partir de dezembro de 2022, concordou-se que não haveria necessidade de retificação do lançamento contábil, especialmente em função de que os efeitos das variações patrimoniais são anulados, uma vez que, de um lado, houve o registro da VPD de desincorporação do ativo e, de outro, houve o registro de variação patrimonial aumentativa (VPA) de reversão de ajuste de perdas estimadas. Apesar de a distorção não afetar o resultado patrimonial líquido do exercício, ela afeta as linhas e o total das variações patrimoniais aumentativas e diminutivas na DVP, o que exige o relato do achado para a atenção da administração e consideração na formação da opinião de auditoria. Todavia, deixou-se de formular proposta de encaminhamento.

3.1.6 R\$ 23 bilhões, pelo menos, de passivo não reconhecido para compensação aos Estados e ao Distrito Federal referente à perda de arrecadação de ICMS combustíveis

(TC 013.440/2022-5, peça 136- Relatório de Auditoria, item 3.1.2)

78. De acordo com o art. 3º, caput, da Lei Complementar 194/2022, a União realizará a dedução do valor das parcelas dos contratos de dívidas administradas pela STN, independentemente de formalização de ativo contratual, para compensar a perda de arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, dos vinte e seis estados da Federação e do Distrito Federal ocorridas durante o exercício de 2022, a União realizará a dedução do valor das parcelas dos contratos de dívidas administradas pela STN, independentemente de formalização de ativo contratual.

79. Assim, em 31/12/2022, havia uma obrigação legal presente, porquanto derivada da LC 194/2022, bem como uma obrigação formalizada, pois a União não somente cria expectativas na outra parte que cumprirá essas responsabilidades como indica que o fará e como o fará – mediante dedução de parcelas de dívidas contratuais, ou seja, sacrificando uma provável entrada de caixa, o que é equivalente a uma provável saída de recursos para liquidar a obrigação –, decorrente de eventos passados, cuja estimativa confiável do valor da obrigação pode ser feita.

80. Uma obrigação com essas características deve ser reconhecida como passivo, segundo a NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e o MCASP, 9ª ed. 2022, Parte II, itens 17.6.1 e 17.6.2. Todavia, em vez disso, houve apenas divulgação de passivo contingente em nota explicativa ao BGU, em desacordo com o MCASP e com a NBC TSP 3, apesar de o art. 3º da Lei Complementar 194/2022 ter criado a obrigação e a Portaria 7.889/2022 do então Ministério da Economia ter estabelecido a metodologia de cálculo do valor a ser compensado.

81. Assim, o posicionamento contido na nota técnica da STN a respeito do assunto, a minuta das notas explicativas do Balanço-Geral da União referentes ao exercício de 2022, encaminhada à equipe de auditoria do Tribunal, em 3/3/2023, apresenta na Tabela 287, que houve a constituição de passivo contingente para demandas judiciais relacionadas à 'compensação do ICMS dos Estados – Lei Complementar nº 192/2022 e 194/2022' no montante de R\$ 23 bilhões (peça 102, p. 356 – TC 013.440/2022-5). As demonstrações contábeis do ME referentes ao exercício de 2022, por sua vez, não apresenta o efetivo reconhecimento da provisão como passivo (peça 107 - 013.440/2022-5).

82. A equipe de auditoria dos Haveres Financeiros da União (TC 013.440/2022-5) propôs ciência ao Ministério da Fazenda quanto ao descumprimento do critério normativo, que terminou por causar distorção relevante de valor e de divulgação no BGU. O Tribunal acolheu a proposta e promoveu a ciência por meio do Acórdão 753/2023-TCU-Plenário.

3.1.7 R\$ 11,3 bilhões reconhecidos indevidamente em ganhos com incorporação de bens imóveis

83. A Macrofunção Siafi 02.03.35 (Reavaliação e Redução ao Valor Recuperável), orienta que a Administração Pública Direta da União, suas autarquias e fundações devem registrar os efeitos do reconhecimento inicial dos ativos como Ajustes de Exercícios Anteriores no período em que eles são reconhecidos pela primeira vez. Portanto, o registro contábil inicial de incorporação de bens já existentes não deve impactar o resultado patrimonial apurado na DVP.

4.2 - O órgão ou entidade deve reconhecer os efeitos do reconhecimento inicial dos ativos como ajuste de exercícios anteriores no período em que é reconhecido pela primeira vez de acordo com os procedimentos estabelecidos neste Manual. (destacou-se)

84. Contudo, verificou-se que, pelo menos em 2021, 2020 e 2019, a incorporação ao Siafi de bens dominicais registrados no Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) tinha sido realizada por intermédio da utilização do evento 54.1.740 (2021NS000040 – UG 170021), que é parametrizado para debitar a conta Bens Dominicais Registrados no Siapa e creditar a conta Outros Ganhos com Incorporação de Ativo.

85. Com isso, o registro de incorporação de bens dominicais do Siapa no Siafi tem sido efetuado por meio de evento contábil que provoca impacto no resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), contrariando a previsão normativa das macrofunções acima informadas e, em consequência, os resultados apurados na DVP para os exercícios de 2021, 2020 e 2019 foram superavaliados.

86. Em 2022, foram lançados R\$ 11.332.410.638,34 nesse evento 54.1.740, impactando indevidamente a DVP.

Proposta de encaminhamento

87. Propõe-se determinar ao Ministério da Fazenda que, no prazo de 90 dias, revise a rotina contábil de incorporação de bens provenientes do Siapa, de modo a evitar o superdimensionamento do resultado do exercício, conforme orienta, entre outras normas, a Macrofunção Siafi 02.03.35 e 02.11.41.

3.1.8 R\$ 7,74 bilhões de parcelamentos recebidos reconhecidos indevidamente no passivo

(TC 020.653/2022-0, peça 196- Relatório de Auditoria, item 3.1.3)

88. A PGFN adota um procedimento contábil transitório de lançar os valores recebidos a título de amortização de parcelamentos unificados de tributos em contas de passivo para, posteriormente, quando o código único do recolhimento for desdobrado, reclassificar os recebimentos para as contas de receitas orçamentárias apropriadas, bem como proceder a baixa dos créditos tributários a receber nas contas patrimoniais ativas.

89. Todavia, nem todos os recebimentos registrados no passivo são reclassificados antes do encerramento do exercício, o que resulta não só em distorção na informação contábil, mas também na ausência de disponibilização tempestiva de fontes de recursos específicas, vinculadas por lei a determinadas destinações. Em 31/12/2022, isso resultou em distorção de R\$ 7.740.647.177,18

90. A partir de 2020, implementou-se uma subdivisão de contas patrimoniais na classe dos passivos destinadas à alocação de receitas efetivamente recolhidas por meio de documentos que contemplam códigos de arrecadação abrangendo espécies de tributos (impostos e contribuições, por exemplo), situação que exige processamento em sistemas visando a decomposição e a identificação de cada receita para sua correta reclassificação orçamentária e patrimonial:

Tabela 9 - Parcelamentos e outros recebimentos a classificar (em milhões de R\$)

Conta Contábil/Saldo mês		Saldo Dez/2019	Saldo Dez/2020	Saldo Dez/2021	Saldo Dez/2022
218915303	Parcelamentos e pagamentos unificados a classificar	8.403,16	2.263,72	972,38	1.371,10
218915309	Receitas a classificar PGFN		4.841,69	5.651,356	6.369,58

Fonte: extração do sistema Tesouro Gerencial, com adaptações

91. Na Nota Técnica 11/2016/CCONT/SUCON-STN (peça 156, p. 8, itens 'c', 'd', e 'e' - TC 020.653/2022-0) ficou assente que, no âmbito federal, estava convencionado que, dívidas tributárias para cujo pagamento a PGFN defere parcelamento, os valores pagos sucessivamente pelos devedores

permaneceriam acumulados e registrados em conta do passivo até que o processo de reclassificação das receitas identificasse se tratar da última parcela prevista no instrumento, quando, seriam baixados.

92. Verifica-se, assim, distorção contábil em relação às duas situações examinadas na auditoria, uma vez que pagamentos parciais realizados pelos devedores de créditos tributários da União, que são mera amortização de tais haveres, foram reconhecidos como passivo. É o caso do saldo da conta 2.1.8.9.1.53.03 – Parcelamentos e pagamentos unificados a classificar (primeira linha da Tabela 9), no valor de R\$ 1.371.099.187,27, e da conta ‘2.1.8.9.1.53.09 – Receitas a classificar PGFN’ registrou saldo de R\$ 6.369.547.989,81 (terceira linha da Tabela 9), que se refere a recebimento parcelado de ativos que já integram o patrimônio federal.

93. Em síntese, conclui-se que há distorção causada pelo procedimento de contabilização na conta ‘2.1.8.9.1.53.03 - Parcelamentos e pagamentos unificados a classificar’ e na conta ‘2.1.8.9.1.53.09 – Receitas a classificar PGFN’, da ordem de R\$ 7.740.647.177,18 (soma de R\$ 1.371.099.187,27 e R\$ 6.369.547.989,91).

94. No TC 020.653/2022-0 - Auditoria Financeira das Receitas e Créditos da Administração Tributária, a equipe de auditoria formulou proposta de ciência à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que o recebimento de amortizações parciais de créditos tributários objeto de parcelamento não comporta classificação como passivo, nos termos das definições constantes dos §§ 3º e 4º, art. 105 da Lei 4.320/1964 e dos subitens 5.14 a 5.16 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

3.1.9 R\$ 4,786 bilhões de reavaliação aumentativa de bens imóveis reconhecidos indevidamente em conta da DVP (VPA de Reavaliação de Bens Imóveis)

95. Consoante estabelece a NBC TSP7 – Ativo Imobilizado, item 44, após o reconhecimento inicial do ativo, a sua mensuração ao longo do tempo deve corresponder ao valor justo na data da reavaliação do bem, diminuída da depreciação acumulada ou da perda por redução ao valor recuperável. Além disso, a referida norma orienta que se o valor contábil da classe do ativo aumentar em virtude de reavaliação, o registro dessa deve ser feito à conta de reserva de reavaliação (item 55).

96. Constatou-se que, até o mês de março/2022, havia registros na conta de reserva de reavaliação 2.3.6.1.1.02.00 (Reavaliação de Bens Imóveis - RIP), contudo, em abril de 2022, foram realizados lançamentos zerando o saldo da conta e transferindo-o para a conta contábil 4.6.1.1.1.02.00 (Reavaliação de Bens Imóveis), a exemplo da 2022NS000010 efetuada pela UG 170021.

97. O procedimento contraria a norma contábil supramencionada, impactando indevidamente o resultado do exercício (DVP). O campo ‘observação’ do documento hábil 2022NS000010, da UG 170021, demonstra expressamente o erro de contabilização ao informar que a ‘reclassificação da conta 2.3.6.1.1.02.00 para a conta 4.6.1.1.1.02.00, até a implantação, pela SPU em sistema específico, da rotina contábil de reavaliação, em cumprimento ao MCASP/2022 e à NBC TSP 07’.

98. Analisando os lançamentos registrados na conta 4.6.1.1.1.02.00 (Reavaliação de Bens Imóveis), constatou-se a existência de aproximadamente R\$ 4,8 bilhões de saldo no extinto ME, os quais decorrem de lançamentos contábeis a título de reavaliação de bens imóveis.

99. Conclui-se, portanto, que a atual parametrização do evento 54.1.730, para registrar a valorização de bens imóveis de uso especial com base no valor constante do cadastro do SpiuNET, em conta de VPD (4.6.1.1.1.102.00), afetou o resultado patrimonial do ME, no exercício de 2022, em aproximadamente R\$ 4,8 bilhões, por uso indevido da conta Reavaliação de Ativos da DVP. A aplicação dessa rotina de contabilização no âmbito de todo o Governo Federal indica a existência de superavaliação no saldo constante das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União.

100. A SPU reconheceu a distorção na informação financeira causada pela forma adotada para contabilização da reavaliação de bens imóveis (peça 209). Todavia, haja vista a transversalidade da questão, que impacta diversos órgãos do BGU, optou-se por não realizar encaminhamento específico no âmbito deste processo, mas, sim, concentrar essa proposta de encaminhamento saneadora no TC 013.420/2022-4, que trata das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, uma vez que isso garantirá maior efetividade, pois a readequação da rotina contábil produzirá efeitos em todos os órgãos que utilizam o evento contábil 54.1.730.

3.1.10 R\$ 2,8 bilhões de reavaliação diminutiva de bens imóveis reconhecidos indevidamente em conta resultado (VPD de Reavaliação de bens imóveis) e R\$ 1,98 bilhão de reserva de reavaliação de bens não reconhecidos no Patrimônio Líquido (Demais Reservas)

101. Conforme mencionado, a NBC TSP 7 – Ativo Imobilizado, item 44, orienta que, após o reconhecimento inicial do ativo, a sua mensuração ao longo do tempo deve corresponder ao valor justo na data da reavaliação do bem, diminuída da depreciação acumulada ou da perda por redução ao valor recuperável.

102. Quando o valor contábil da classe do ativo diminuir em virtude da reavaliação, essa diminuição deve ser reconhecida no resultado do período caso não haja saldo de reserva de reavaliação para a respectiva classe do ativo. Em havendo saldo, a respectiva diminuição deve ser contabilizada diretamente à conta de reserva de reavaliação até o limite de qualquer saldo existente na reserva de reavaliação referente àquela classe de ativo (item 55).

103. Assim, partindo-se do evento 54.1.730, chegou-se ao valor das reavaliações positivas realizadas no ano (PT-20), que totalizaram R\$ 4,786 bilhões detalhados por conta contábil.

104. Para as reavaliações negativas, identificou-se que elas são registradas por intermédio do evento 54.3.730 (devalorização de imóveis de uso especial no Spiunet). Ocorre que o evento está parametrizado para debitar a conta 3.6.1.1.02.00 (Reavaliação de bens imóveis), ou seja, há um lançamento em conta de resultado, quando a norma diz que primeiro deve haver a baixa do saldo da reserva de reavaliação existente e, somente depois, o registro em contas de resultado.

105. Houve o registro de R\$ 87.943.887.651,94 referentes à reavaliação negativa (PT-21-item G37). Todavia, somente R\$ 85.134.038.752,66 deveriam ter sido registrados (PT-21-item H37). Assim, há uma distorção nas VPD de R\$ 2.809.848.899,28 (PT-21-item E-43).

106. Por fim, há ainda uma distorção na conta de reserva de reavaliação, que atualmente se encontra com saldo zerado, mas deveria existir um saldo de R\$ 1.976.793.201,60 (PT-21-item E-44).

107. Tendo em vista que o evento 54.3.730 também é utilizado pelos demais órgãos integrantes do BGU, optou-se, mais uma vez, por concentrar os encaminhamentos no TC 013.420/2022-4, que trata das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União.

3.1.11 Ausência de ajuste contábil, em valor não quantificável, possivelmente relevante, na depreciação acumulada de bens imóveis que sofreram reavaliação

108. Nos termos das Macrofunções Siafi 02.03.30 (Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta da União, Autarquias e Fundações) e 02.03.35 (Reavaliação e Redução ao Valor Recuperável), depreciação é a redução do valor de um ativo pelo desgaste ou perda de utilidade pelo uso, ação da natureza ou obsolescência ao longo de sua vida útil.

109. Nessa linha, o órgão ou entidade deve apropriar, mensalmente, no respectivo sistema de controle patrimonial, o desgaste do ativo, fazendo uso do lançamento contábil a débito da conta 3.3.3.1.1.XX.00 (VPD de Depreciação) e a crédito da conta redutora 1.2.3.8.1.XX.00 (Depreciação Acumulada).

110. Por sua vez, conforme a Macrofunção Siafi 02.03.35, a reavaliação é a adoção do valor de mercado ou do valor de consenso entre as partes para os bens do ativo. Nesse contexto, para os casos de bens que passaram por reavaliação, durante sua vida útil, a depreciação deve ser calculada sobre o novo valor.

111. Dessa maneira, quando os bens adquiridos, distribuídos e colocados em uso são reavaliados, a depreciação acumulada na data da reavaliação deve ser eliminada contra o próprio valor contábil bruto do ativo, atualizando-se seu valor líquido pelo valor reavaliado. Em outras palavras, quando um bem é reavaliado, sua depreciação acumulada é zerada.

112. Testes nos saldos das contas contábeis de bens que tiveram seus valores reavaliados, maior nas contas 1.2.3.2.1.01.02 (Edifícios), 1.2.3.2.1.01.05 (Apartamentos) e 1.2.3.2.1.01.06 (Aeroportos/Estações/Aeródromos) e da movimentação líquida (credora, devedora e saldo) da conta 1.2.3.8.1.02.00 (Depreciação Acumulada), apontaram que, apesar de ocorrer reavaliação de bens, não há o respectivo lançamento de zeramento da depreciação acumulada.

113. A ausência desse ajuste causa distorção da informação de depreciação acumulada, uma vez os bens reavaliados não tiveram sua depreciação acumulada zerada antes do início da depreciação baseada no novo valor decorrente da reavaliação. Como não há no Siafi funcionalidade que permita identificar individualmente a parcela depreciada do bem que teve seu valor ajustado, não foi possível estimar a distorção de valor do ativo imobilizado do Ministério da Economia no exercício ou no BGU, que possivelmente é relevante.

Proposta de encaminhamento

114. Propõe-se determinar ao Ministério da Fazenda que, no prazo de 90 dias:

a) apresente as medidas adotadas para readequar a depreciação contábil dos bens que passaram por reavaliação, a fim de tratar a distorção da depreciação acumulada desses bens, conforme orienta, entre outras normas, a Macrofunção Siafi 02.03.35.

b) revise a rotina contábil dos bens reavaliados, de modo a registrar, oportuna e tempestivamente, a baixa da depreciação acumulada registrada até o momento da reavaliação.

3.1.12 Superdimensionamento das Provisões de Longo Prazo em função da utilização de premissas inadequadas para dimensionamento do passivo derivado do Recurso Extraordinário nº 574.706/PR (Tema 69 - Exclusão do ICMS da base do PIS-Cofins)

115. Inicialmente, destaca-se que a mensuração da provisão relativa ao Recurso Extraordinário 574.706/PR (Tema 69 - Exclusão do ICMS da base do PIS-Cofins) toma como base um conjunto de estimativas, em consonância com o que dispõe a NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, itens 44 a 52.

116. Ao tomar conhecimento das premissas utilizadas, verificou-se que algumas delas não eram apropriadas ao caso concreto. Nesse sentido, a própria RFB foi inconclusiva na defesa da estimativa ao informar que ‘não há como afirmar se os valores dimensionados para o impacto do Tema 69 se encontram inadequados à melhor prática contábil.’ (peça 217).

117. No exercício de 2021, a provisão foi dimensionada em R\$ 533,1 bilhões. Essa base se referiu ao total de ICMS destacado em operações tributáveis de saídas no ano fiscal de 2020 (obtida a partir da base de dados da Escrituração Fiscal Digital para ICMS e IPI – EFD ICMS-IPI), convencionando-se a incidência de 9,95% sobre o montante (soma de 1,65% do Pis/Pasep e 7,6% da Cofins), a alíquota máxima para esses tributos. Essa estimativa de possível perda para um ano foi multiplicada por cinco, adotando-se o resultado como para o reconhecimento contábil da provisão.

118. Há inconsistências no cálculo da estimativa e na premissa utilizada para se obter o valor da provisão contabilizada, sobressaindo-se como principais as seguintes:

a) a adoção de todas as transações de 2020, enquanto a deliberação do STF alcança valores econômicos de anos inclusive anteriores a 2017 (ainda que sujeitos a atualização monetária);

b) utilização das maiores alíquotas dos tributos, aplicáveis somente aos contribuintes sujeitos ou optantes do regime não cumulativo;

c) envolvimento de quase a totalidade de contribuintes de Pis e Cofins ativos em 2020, quando a deliberação alcançou tão somente aqueles que apuraram, recolheram e, necessariamente, até 15/3/2017, impugnaram formalmente a inclusão do tributo estadual na base de cálculo, seja por via administrativa ou judicial.

119. Adicionalmente, as bases adotadas na estimativa anterior (2021), considerando a informação prestada pela RFB, basearam-se em amostra na qual ficou demonstrado que, no período de 2019 a maio de 2022, aproximadamente 90% de todos os contribuintes que utilizaram o montante de 219,4 bilhões de reais em créditos perante a Fazenda Federal arriados em ações judiciais estavam também relacionados à exclusão do ICMS da base de cálculo do Pis e da Cofins.

120. Esse ajuste ensejou uma redução da provisão contábil estipulada em 2021, mantendo-se, todavia, um saldo de R\$ 236.840.000.000,00, mediante lançamentos realizados em junho/2022, autorizados pelo Despacho CGCONT/STN (SEI 26238552), de 7 de julho de 2022.

121. Ademais, a equipe de auditoria destacou a viabilidade de aprimoramento da estimativa contábil no sentido de torná-la mais confiável, visto que, se não houvesse tal possibilidade, como alega a RFB, nem sequer deveria haver o registro contábil do passivo, conforme orienta a NBC TSP 03, item 22. Porém, cabe mencionar que o caso em exame trata de uma obrigação definida por decisão judicial transitada em julgado com marco temporal bem definido.

122. Diante dessa questão, a RFB foi questionada e apresentou a Nota Cetad/Coest nº 069, de 23 de abril de 2021 (peça 216). Todavia, como apontado, há inconsistências nas premissas adotadas: (i) contingente superior àquele de reais beneficiários da decisão do STF; (ii) bases econômicas e fiscais distintas; e (iii) alíquotas máximas. O fato é que o contribuinte tem o direito de pleitear restituição ou compensação de Pis/Cofins em virtude de inclusão de ICMS na base de cálculo daquelas contribuições para períodos apuratórios a partir de março de 2017, em razão de desconhecimento, desatualização, esquecimento, erro ou outra causa que ensejou ônus maior por não observar a jurisprudência.

123. Portanto, conclui-se que há distorção relevante na provisão constituída, em virtude da inadequação das premissas utilizadas. Contudo, a indisponibilidade de relatórios com informações analíticas processuais (judiciais e administrativos) e financeiras (valores históricos e atualizados) concernentes aos direitos creditórios pendentes de restituição ou compensação enquadrados nos efeitos

modulados e ressalvas dos Embargos Declaratórios do Tema 69 inviabilizam a mensuração do impacto gerado pela utilização das premissas consideradas adequadas pela equipe de auditoria.

Proposta de encaminhamento

124. Propõe-se determinar à RFB que, no prazo de 90 dias, apresente estudo que embase uma estimativa mais adequada para a provisão para perdas com o tema 69, considerando o momento que definiu a decisão quanto aos embargos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal (2017) e promova os devidos ajustes contábeis.

3.2 Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

3.2.1 R\$ 73 bilhões classificados a menor na conta orçamentária de amortização da dívida e a maior na conta orçamentária de juros e encargos

(TC 016.855/2022-1, peça 46- Relatório de Auditoria, item 3)

125. Estima-se que até 31/8/2022 foram contabilizados R\$ 73 bilhões a menos na conta orçamentária de amortização da dívida, devido à utilização de metodologia incompatível com as normas contábeis vigentes.

126. Em contrapartida, esse mesmo montante foi contabilizado a mais na conta orçamentária de juros e encargos da dívida, representando uma distorção de classificação entre despesas correntes e despesas de capital dentro do balanço orçamentário.

127. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) utiliza uma metodologia própria para o cálculo de juros e encargos do estoque da dívida pública, conforme prescrito na Nota Técnica SEI nº 4/2017/CCONT/SUCON/STN-MF (anexo da peça 19 do TC 025.798/2021-9). Todavia, a utilização dessa metodologia produz incompatibilidades com o arcabouço normativo, conforme detalhado na instrução do TC 033.588/2019-8, peça 224, páginas 56 a 72. Nesse processo, concluiu-se que a mensuração da dívida pública deveria ser realizada pelo custo amortizado, utilizando o método de juros efetivos, em respeito à NBC TSP Estrutura Conceitual, e conforme prescrito pelas NBC TSP 31 - Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração, que incorporou os métodos previstos na IPSAS 41 às normas contábeis nacionais.

128. Nesse sentido, o Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, que aprovou o Parecer Prévio sobre as Contas de Governo, recomendou à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realizassem um estudo técnico com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custos e outros, bem como a elaboração de plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentários (item 3.16, j, peça 21, TC 018.177/2020-4).

129. Em atendimento ao Acórdão, a STN elaborou um estudo (anexos da peça 16 do TC 025.798/2021-9), em que foram avaliados os principais impactos e custos, e definido um cronograma de implementação da nova metodologia, cuja previsão de implantação é de janeiro de 2024.

130. Portanto, no exercício de 2022, a STN ainda não havia implementado a nova metodologia. Assim, a equipe buscou estimar os montantes de amortizações pagos, derivados dos títulos públicos NTN-B, NTN-F, LFT e LTN utilizando o método de juros efetivos previsto pelas normas, com a finalidade de quantificar a distorção.

131. Por meio do Ofício 45459/2022-TCU/SePROC (peça 9 – TC 016.855/2022-1), requisitou-se o histórico de leilões e de emissões diretas de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional (anexos não digitalizáveis da peça 27 – TC 016.855/2022-1), e com base nessas informações a equipe de auditoria realizou estimativa dos valores pagos até 31/8/2022 a título de juros e encargos da dívida decorrentes dos títulos NTN-B e NTN-F (anexos não digitalizáveis da peça 34). Os valores calculados foram comparados com os valores das Autorizações de Execução Financeira e Orçamentária (AEs) retiradas do Sistema Integrado da Dívida (SID). Dessa forma, foram identificadas diferenças significativas para os pagamentos dos títulos NTN-F e NTN-B, de acordo com o apresentado na Tabela 15, a seguir:

Tabela 10 - Amortização paga pela STN x Amortização calculada pelo TCU

Título	Amortização STN	Amortização Paga (AEs)	Amortização Calculada	Diferença (Valor AE – Calculado)
NTNF 03/01/2022	-	-	38.943.133.130,49	-38.943.133.130,49
NTNF 01/07/2022	-	-	40.641.124.533,95	-40.641.124.533,95
NTNB 15/02/2022	-	-	7.032.264.076,27	-7.032.264.076,27
NTNB 16/05/2022	-	-	5.977.955.902,16	-5.977.955.902,16
NTNB 15/08/2021	238.045.831.637,41	238.045.831.637,41	219.353.271.947,26	18.692.559.690,15

TOTAL	73.901.917.952,72
--------------	--------------------------

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

132. Portanto, estima-se que, até 31/8/2021, a STN realizou a contabilização da soma de R\$ 73 bilhões a menos na conta de amortização, que foi classificada indevidamente como juros. Ou seja, uma subavaliação da conta orçamentária de amortização da dívida estimada em R\$ 73 bilhões e, simultaneamente, uma superavaliação da conta de juros e encargos no mesmo valor, por erro de classificação.

133. Considerando que o Ministério da Fazenda está implementando a metodologia de juros efetivos para o reconhecimento da amortização e dos juros e encargos da dívida, não foi proposta recomendação acerca desta distorção no âmbito do TC 016.855/2022-1.

3.2.2 Intempestividade da evidenciação contábil dos bens dominicais registrados no Siafi

134. Conforme a Nota Técnica SEI 43898/2020/ME, da SPU (peça 67), a movimentação cadastral de dados do Siapa sensibiliza o Siafi apenas anualmente, em 31 de dezembro, ocasião em que o Serpro faz o envio das informações dos imóveis por Unidade Gestora de cada Superintendência.

135. A conferência de valores com o Siafi é realizada no início de cada ano. Caso seja detectada inconsistência nesse registro, o ajuste ocorrerá somente ao final do próximo exercício.

136. A tabela abaixo evidencia o crescimento significativo do saldo da conta contábil 1.2.3.2.1.03.00 (Bens Dominicais Registrados no Siapa) nos últimos anos, sendo a conta de bens imóveis a de maior saldo no balanço patrimonial do ME.

Tabela 11 - Saldo da Conta Contábil 1.2.3.2.1.03.00

Conta Contábil	R\$ (bilhões)				
	Dez/18	Dez/19	Dez/20	Dez/21	Dez/22
1.2.3.2.1.03.00	-	66,7	89,0	95,7	101,5

Fonte: Siafi

137. O comportamento do saldo e sua magnitude evidenciam a necessidade de política contábil adequada para gestão desses bens imóveis provenientes do Siapa, haja vista a relevância que esses ativos apresentam para o Ministério.

138. O ME divulgava seus demonstrativos contábeis trimestralmente, mas as informações disponibilizadas a respeito desses bens são atualizadas apenas anualmente. Nesse sentido, identifica-se oportunidade para melhoria da qualidade da evidenciação da informação dos bens dominicais registrados no Siafi para as demonstrações intermediárias. Além disso, quando da publicação das demonstrações trimestrais, o valor utilizado se refere a dados do exercício anterior, sem que haja destaque dessa situação em nota explicativa.

139. Segundo a NBC TSP Estrutura Conceitual, as características qualitativas da informação incluída nos relatórios contábeis são atributos que tornam a informação útil. Entre essas características destaca-se a tempestividade, que significa disponibilizar informação aos usuários antes que ela perca sua utilidade para fins de accountability e de tomada de decisão.

140. Desse modo, vislumbra-se possível o aprimoramento da periodicidade de atualização da informação relativa a bens dominicais registrados no Siapa, e por conseguinte, no Siafi, de modo que as demonstrações contábeis trimestrais do ME e do BGU apresentem valores atualizados desses bens.

Proposta de Encaminhamento

141. Propõe-se recomendar ao Ministério da Fazenda que promova a incorporação dos bens dominicais no Siafi pelo menos trimestralmente, de modo que a informação publicada em seus demonstrativos trimestrais reflita a melhor informação disponível naquele momento, em consistência com a NBC TSP Estrutura Conceitual.

3.2.3 Apresentação e divulgação imprecisas de variações patrimoniais aumentativas

(TC 020.653/2022-0, peça 196- Relatório de Auditoria, item 3.2.1)

142. Ao avaliar se as receitas tributárias e de contribuições foram devidamente contabilizadas, apresentadas e divulgadas nas demonstrações contábeis do ME 2022, verificou-se divergência entre os valores apresentados na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e os divulgados nos quadros constantes da Nota Explicativa 12, denominado Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do ME – Órgão Superior (peça 134 do TC 020.653/2022-0).

143. A conciliação realizada entre as contas indicadas no Quadro 1, com os valores constantes da DVP e com as notas explicativas pertinentes, verificou-se diferença de R\$ 36.421.083,36 entre o valor registrado

no Siafi e o valor constante do Quadro da nota explicativa 12, item 12, p.79. No que se refere às Contribuições, a diferença encontrada foi de R\$ 165.574.798,77.

Tabela 12 - Contas auditadas no exercício financeiro de 2022

Classe	Tipo	Conta Contábil	Nomenclatura
VPA	Impostos	4.1.1.1.1.01.00	Imposto sobre importação
		4.1.1.2.1.02.01	Pessoas Físicas
		4.1.1.2.1.02.02	Pessoas Jurídicas
		4.1.1.3.1.01.00	Imposto sobre produtos industrializados
		4.1.1.3.1.02.00	Imposto sobre operação de crédito, câmbio e seguro
	Contribuições	4.2.1.2.1.01.00	Contribuições patronais ao RGPS
		4.2.1.2.1.02.00	Contribuições do segurado ao RGPS
		4.2.1.3.1.01.00	Contribuição para financiamento da Seguridade Social
		4.2.1.4.1.01.00	Contribuição sobre o lucro
		4.2.1.9.1.01.00	Outras contribuições sociais

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

144. Quando se comparam os valores dos Quadros com os valores constantes da DVP, apura-se uma diferença total de R\$ 2.751.425.405,00, demonstrando que os Quadros apresentados na nota explicativa 12 apresentam inconsistências nos saldos. Quando, contudo, se faz o cômputo de outros valores constantes das contas que registram receitas no Siafi, os valores declarados pelo ME se mostram compatíveis com os registrados no Siafi. Porém, as notas explicativas apresentadas pelo ME não são suficientes para explicar as inconsistências apuradas.

145. A NBC TSP 11 - Apresentação das Demonstrações Contábeis, item 7, esclarece que as notas explicativas devem ser apresentadas, tanto quanto seja praticável, de forma sistemática. Cada item do balanço patrimonial, da demonstração do resultado, da demonstração das mutações do patrimônio líquido e da demonstração dos fluxos de caixa deve ter referência cruzada entre informações relativas a cada uma dessas demonstrações e aquelas correspondentes apresentadas nas notas explicativas. Essas mesmas orientações constam do capítulo 8 - Notas Explicativas às DCASP, p. 543, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 9ª edição, 2022, Parte V (MCASP/9ª edição). No tocante, portanto, à apresentação das notas explicativas, as notas explicativas da DVP não cumprem totalmente os requisitos previstos nessas normas.

146. No que tange à divulgação, a NBC TSP 01 - Receita sem Contraprestação, itens 106 a 125, trata da obrigatoriedade de divulgação das receitas sem contraprestação. O item 107 estabelece que a entidade deve divulgar em notas explicativas às demonstrações contábeis:

- a) as políticas contábeis adotadas para o reconhecimento de receita de transações sem contraprestação;
- b) para as principais classes de receita de transações sem contraprestação, as bases pelas quais o valor justo do ingresso de recursos foi mensurado;
- c) para as principais classes de receita tributária que a entidade não pode mensurar de maneira confiável durante o período no qual o fato gerador ocorre, a informação sobre a natureza do tributo; e
- d) a natureza e o tipo das principais classes de heranças, presentes e doações, demonstrando separadamente as principais classes de bens em espécie recebidos.

147. Essas mesmas exigências encontram-se replicadas, embora de forma sucinta, no item 15.5 Evidenciação, p. 290, Parte II do MCASP/9ª edição. As notas explicativas referentes à DVP não observam os critérios de divulgação e evidenciação supramencionados.

1. No TC 020.653/2022-0 - Auditoria Financeira das Receitas e Créditos da Administração Tributária, a equipe de auditoria propôs dar ciência ao Ministério da Fazenda de que as notas explicativas às demonstrações contábeis não estão de acordo com a NBC TSP 11 - Apresentação das Demonstrações Contábeis e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 9ª edição, 2022, no que concerne a conciliação entre os valores apresentados nas demonstrações e nas notas explicativas, e a apresentação e divulgação de informações acerca das receitas sem contraprestação.

3.3 Não Conformidades

3.3.1 Imóveis com avaliação vencida

148. Em 5/12/2022, foi enviado ao então ME um Despacho de Requisição de Informações (peça 85) para que, dentre outras questões, apresentasse o montante de depreciação acumulada no exercício de 2022, individualizada por cada um dos bens registrados nas contas 1.2.3.2.1.01.02 (edifícios), 1.2.3.2.1.01.05 (aquartelamentos) e 1.2.3.2.1.01.06 (aerportos/estações/aeródromos).

149. Em resposta, a SPU encaminhou planilha Excel com informações pertinentes ao número RIP (Reavaliação de Bens Imóveis), à data de avaliação, ao valor da benfeitoria, à idade do imóvel, à data da

última depreciação registrada, ao valor depreciado no mês e ao valor da depreciação acumulada até então (peça 111).

150. A partir dessa informação, verificou-se a existência de 1.814 registros de bens imóveis avaliados em data anterior a 2017, descumprindo o prazo máximo de 5 anos para revalidação da avaliação de imóvel, conforme previsto na Instrução Normativa SPU 67/2022, arts. 55, caput, c/c art. 56, § 1º, inciso II (peça 186).

151. Por meio da Nota Técnica SEI 57519/2022/ME (peça 204), o ME confirmou a existência de bens cuja última avaliação ultrapassa o prazo de 5 anos, mencionando que a SPU tem aplicado esforços no sentido de sanear essa não conformidade por meio da atualização de seus valores.

152. Dentre esses esforços, destacou-se: (i) a publicação da IN SPU 67/2022, que prevê a utilização do Relatório de Valor de Referência (RVR) como instrumento hábil para atualização dos valores de avaliação para fins contábeis dos imóveis; e (ii) a fixação de metas para o ano de 2023 com aumento da pontuação atribuída às ações realizadas por meio do RVR, a fim de fomentar a atualização dessas informações em seus sistemas.

153. Ademais, conforme Nota Técnica SEI nº 5072/2023/MGI (peça 228), em complemento ao apresentado anteriormente, a SPU está em vias de implementar o projeto 'e-SPU Avaliação'. Nele, será contemplado um plano de ação para atualizar, via Relatório de Valor de Referência - RVR, as avaliações defasadas dos imóveis cadastrados nas Unidades Gestoras da SPU, bem como serão realizadas facilitações para as demais Unidades Gestoras.

Proposta de encaminhamento

154. Considerando as medidas em curso no âmbito da SPU, será proposto ao Ministério da Fazenda que apresente ao Tribunal um plano de ação a fim de promover a atualização das avaliações dos imóveis com validade vencida, fazendo com que os registros do Balanço Patrimonial do Ministério apresente a melhor mensuração desses imóveis, conforme disciplina a IN SPU 67/2022.

4. DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

4.1. Controles frágeis na prevenção e correção de erros nos lançamentos de créditos tributários

(TC 020.653/2022-0, peça 196- Relatório de Auditoria, item 4.1)

155. Conforme tratado na seção 3 do relatório, a presença de erros de contabilização de CTR e do superdimensionamento do ativo da União em R\$ 330 bilhões são consequências de deficiências significativas de controle interno da RFB nos processos de trabalho relativos ao recebimento e validação de declarações de contribuintes, bem como ao registro contábil dos respectivos valores.

156. A presença de erros de contabilização de CTR e do superdimensionamento do ativo da União em R\$ 330 bilhões são consequências de deficiências significativas de controle interno da RFB nos processos de trabalho relativos ao recebimento e validação de declarações de contribuintes, bem como ao registro contábil dos respectivos valores.

157. Na situação encontrada, o controle planejado, implementado e operado pela RFB, não conseguiu prevenir e corrigir tempestivamente os valores contendo erro material antes do encerramento do exercício financeiro, levando à distorção relevante nas demonstrações contábeis, mesmo tendo detectado os erros a partir do mês de julho de 2022.

158. Considerando o universo de milhões de contribuintes, a ocorrência de eventuais erros em declarações enviadas por esses é altamente provável. No entanto, não existe procedimento robusto para se atestar a validade dos registros recebidos, de modo que permita a RFB identificar e corrigir, de ofício, as declarações contendo dados incorretos, conforme disposição legal impõe (CTN art. 149, IV), bem como para permitir que erros materiais sejam corrigidos antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação.

159. As deficiências de controle nessa área, portanto, podem não permitir casos de superavaliação como ocorrida na conta de CTR, mas também podem permitir a ocorrência de outras distorções na contabilização de créditos tributários de menor valor, mas em grande quantidade. Notam-se, portanto, relevantes fragilidades dos procedimentos de controle.

160. Nesse sentido, no processo de origem da distorção (TC 020.653/2022-0) foi dada ciência à RFB que o lançamento é efetuado e revisto de ofício pela autoridade administrativa quando se comprove falsidade, erro ou omissão quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória. Esse procedimento permite que os potenciais erros materiais do exercício corrente descobertos nesse período sejam corrigidos antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação.

4.2. Ausência de segregação de funções em atividades sensíveis

(TC 020.653/2022-0, peça 196- Relatório de Auditoria, item 4.2)

161. *Devido à ausência de segregação de funções nas atividades de cadastramento e alteração de códigos para receita tributária, com gerenciamento e controle pelos níveis apropriados, pode ocorrer a modificação (inclusão e alteração) de códigos de receita ou dos percentuais de destinação das receitas sem a devida autorização e aprovação dos níveis de gestão competentes, podendo impactar o controle de classificação das receitas tributárias.*

162. *Para realizar o registro contábil das receitas (VPA), há uma etapa importante, realizada ainda de forma manual, pela STN, a pedido da RFB, que é o cadastramento dos códigos de receita no Siafi. É por meio desse código que a STN classifica as receitas, permitindo a sua repartição legal.*

163. *Há contato dinâmico entre as áreas da RFB e da STN responsáveis pela gerência dos códigos das receitas federais, seja para inserção de novos códigos relativos às receitas, seja para atualização da destinação dos recursos.*

164. *Em 2022, foram incluídos nove novos códigos e alterados outros 33 códigos de receita. Da mesma forma, foram incluídos sete códigos referentes à destinação de percentuais legais da receita e outras 35 alterações de códigos da destinação dos referidos percentuais (Transação CONDESTREC). Em ambos os casos, há a identificação do nome e CPF do responsável pelas modificações, porém não há registro dos gestores responsáveis pela autorização e pela aprovação, tanto das modificações dos códigos de receita, quanto das modificações referentes à destinação legal dos percentuais da receita.*

165. *A inexistência de registro em sistema eletrônico ou manual que controle o processo de autorização e aprovação das inclusões e alterações relacionadas às modificações de códigos de receita (Transação >CONCODREC), assim como das alterações relacionadas a parametrização de alocação dos percentuais de receitas (Transação >CONDESTREC), fere critérios de segregação de função.*

166. *A inexistência de segregação de funções nessas atividades e do adequado gerenciamento e controle pelos níveis apropriados de gestão, pode possibilitar a modificação (inclusão e alteração) de códigos de receita ou de percentuais de destinação de receitas sem a devida autorização e aprovação.*

167. *Diante da fragilidade detectada, foi dada ciência à RFB, no TC 020.653/2022-0, de que ausência de separação das funções de autorização, aprovação, execução e controle pelos níveis apropriados de supervisão, nas atividades de inclusão e alteração relacionadas a parametrização de códigos de receita, assim como nas atividades de inclusão e alteração relacionadas a parametrização de alocação de percentuais de receitas, fere o princípio de segregação de funções e constitui falha nas atividades de controle.*

4.3. Imprecisões na conciliação das receitas arrecadadas e recolhidas à União

(TC 020.653/2022-0, peça 196- Relatório de Auditoria, item 4.3)

168. *Até que os recursos públicos oriundos da cobrança de tributos pela União sejam registrados pela contabilidade, há um complexo conjunto de ações que são executadas por diferentes entidades públicas e privadas. À Rede Arrecadadora de Receitas Federais (RARF) cabe arrecadar as receitas dos contribuintes e as recolher à Conta Única da União (CUTN) mantida junto ao Banco Central do Brasil (Bacen).*

169. *O controle operacional desse fluxo de entrada de recursos é realizado pela RFB, que se utiliza de vários controles automatizados que fazem a conciliação diária entre os valores financeiros recolhidos à CUTN e as informações constantes dos documentos de arrecadação. Um deles é o sistema Ancora e é justamente por meio dele que a RFB faz a análise e controle da RARF.*

170. *Por meio de testes de auditoria, foram verificadas divergências entre os valores recolhidos pela RARF e os constantes do sistema Ancora. Devido à complexidade ainda existente para se aferir o valor correto arrecadado pela RARF, não é possível afirmar taxativamente a exatidão das divergências.*

171. *Entretanto, é possível avaliar que há imprecisões no processo de conciliação realizado pela RFB sobre a receita arrecada pela RARF e recolhida à CUTN. Também é possível constatar que há fragilidade de controle da arrecadação nos bancos que compõem a RARF.*

172. *Conclui-se, assim, que há deficiência de controle no registro dos valores no sistema Ancora ou mesmo nos controles internos dos bancos que compõem a RARF, que resulta em diferenças na conciliação da receita, apontando a possibilidade de distorção de valor.*

173. *Foi dada ciência à RFB, no TC 020.653/2022-0, de que as divergências apuradas entre os valores contabilizados na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), arrecadados por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) e registrados no sistema de Análise e Controle da Rede Arrecadadora (Ancora) e aqueles informados pelas instituições integrantes da Rede Arrecadadora das*

Receitas Federais (RARF), caracterizam deficiência dos controles internos voltados à conciliação das receitas federais arrecadadas e recolhidas. Essa fragilidade gera insegurança quanto à verificabilidade das informações contidas nas demonstrações contábeis.

4.4. Fragilidade nos controles sobre alterações manuais dos créditos inscritos na Dívida Ativa

(TC 020.653/2022-0, peça 196- Relatório de Auditoria, item 4.4)

174. *A Portaria PGFN 787/2011 (peça 135) regulamenta a análise dos Relatórios de Ocorrências emitidos pelos sistemas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para controle da dívida ativa não previdenciária. Por seu turno, o Memorando Circular 228/PGFN/CDA, de 28 de novembro de 2021 (peça 136 do TC 020.653/2022-0), noticia uma nova sistemática de análise permanente e periódica das ocorrências sensíveis do Sistema Integrado de Dívida Ativa (SIDA), que consiste na análise de um rol mapeado de 62 transações consideradas sensíveis.*

175. *A norma definiu que a análise sobre as exclusões ou alterações, realizadas manualmente, com potencial de diminuir créditos inscritos na DAU, cabe ao chefe da unidade regional ou a quem este designar por ato formal, devendo haver registro documentado e arquivado em processo administrativo.*

176. *Todas as procuradorias regionais da PGFN disciplinaram as respectivas rotinas de análises, definiram os tipos de ocorrências sujeitas a exame amostral, a periodicidade de realização, o rito de tramitação e outros aspectos. Esse controle destinava-se à comprovação de que as transações examinadas estavam respaldadas em decisão de autoridade competente e acompanhada de documentação idônea.*

177. *Identificada a ausência desse respaldo, o encaminhamento previsto seria a instauração de processo administrativo para cada irregularidade eventualmente identificada, visando à apuração de responsabilidades dos servidores responsáveis pelas transações irregulares.*

178. *Os sistemas de gestão da DAU permitem a extração individualizada e detalhada de cada tipo de ocorrência, inclusive para identificar o servidor responsável e o endereço IP do computador na qual a transação foi implementada.*

179. *Na fase de avaliação de riscos, foram coletadas informações oficiais da Corregedoria-Geral da AGU e da Coordenação-Geral de Disciplina da PGFN, destacando-se entre elas a informação de que nos dois exercícios imediatamente anteriores houve a instauração de um único processo em 2020 (ainda em trâmite) e nenhum em 2021, por indícios de irregularidade em transações de CDA.*

180. *Esses dados foram avaliados pela equipe de auditoria como atípicos, pois o quantitativo de ocorrências apontadas pelo DW/Sida, nesse mesmo período, escolhendo a tipologia 'exclusão de débito' dentre as diversas mapeadas, por ser ocorrência que pode produzir lesão ao patrimônio público, seja por erro ou fraude, extraiu-se indicativo de mais de 7.300 eventos em 2022 para as 62 tipologias eleitas como sensíveis pela PGFN. Destaque-se que existem outras tipologias que podem produzir efeito patrimonial desfavorável.*

181. *Além disso, durante o exercício 2022, ocorreram retificações manuais no estoque da DAU da ordem R\$ 6 bilhões de reais.*

182. *Diante dessas ocorrências, a PGFN informou que, após mais de uma década do referido mecanismo de controle operacional, ele se tornou anacrônico. Para o órgão, além da automatização de rotinas, o modelo de análise pura e simples não se mostrou efetivo e ineficaz. Também informou que está sendo desenvolvido o Sistema de Gestão do Atendimento e Controle da Dívida Ativa da União e do FGTS (SAC).*

183. *Foi informado pela PGFN que se iniciaram verificações de trilhas de investigação voltadas para buscar erros e fraudes, estando em fase de monitoramento e de refinamento de critérios, acrescentando que continuam a realizar o controle de maneira pontual, sem seguir o modelo reputado como obsoleto.*

184. *Ainda que precise ser ajustado para excluir do exame ocorrências que passaram a ser automatizadas e certas tipologias para as quais ao longo dos anos o controle comprovadamente se revelou despendioso ou inútil, o abandono da rotina de controle num universo de tamanha capilaridade e materialidade é uma opção de gestão arriscada, porque pode sucumbir o efeito inibitório para intenções irregulares e lesivas.*

185. *O risco de redução ou extinção irregular de CDA inscrita na DAU (RDA02) foi eleito para testes na fase de execução da auditoria, dada a possibilidade de que intervenções manuais em registros de CDA e da extensão desse tipo de interferência se configurarem distorções e não conformidades relevantes. Todavia, não foram realizados procedimentos substantivos para mensurar ou estimar eventual distorção.*

186. *Não obstante, sentiu-se a necessidade de dar ciência à PGFN que devido à ausência de controle interno implementado sobre os lançamentos manuais que extinguem ou reduzem o valor dos créditos da*

dívida nos sistemas de gerenciamento da DAU, podem ocorrer lançamentos e retificações sem amparo legal com efeito na redução indevida da DAU.

187. Diante desse risco, foi proposta ciência à PGFN, no TC 020.653/2022-0, que a ausência de controle interno implementado sobre os lançamentos manuais que extinguem ou reduzem o valor dos créditos da dívida nos sistemas de gerenciamento da dívida ativa da União (DAU) pode resultar em lançamentos e retificações sem amparo legal, com efeito na redução indevida da DAU.

4.5. Intempestividade no envio de débitos para inscrição na Dívida Ativa da União

(TC 020.653/2022-0, peça 196- Relatório de Auditoria, item 4.5)

188. Devido ao envio de débitos de natureza tributária e não tributária para inscrição na Dívida Ativa da União (DAU) sob iminente prazo para prescrição, têm ocorrido extinções de certidões de dívida ativa (CDA), no âmbito da PGFN, em razão do alcance do prazo prescricional, muitas vezes tendo transcorrido apenas 12 (doze) meses, ou menos, entre o mês da inscrição e o da extinção definitiva de tais créditos da União, impactando a efetividade da gestão da dívida ativa.

189. A celeridade no encaminhamento para inscrição na DAU está diretamente relacionada ao aproveitamento máximo do prazo prescricional, viabilizando o uso de todos os instrumentos e meios legais disponíveis, e, portanto, à efetividade da cobrança.

190. Apesar das disposições normativas, a partir de relatório extraído do DW/Sida, apurou-se mais de 37.000 casos de extinções de certidões de dívida ativa (CDA) em 2022 em razão do alcance do termo final do prazo prescricional, quando havia transcorrido apenas 12 (doze) meses ou menos entre o mês da inscrição e o da extinção definitiva de tais créditos tributários. O valor consolidado foi de R\$ 346.484.240,66 até o momento das respectivas extinções.

191. No exercício 2021, foram extintos por prescrição o montante de créditos tributários consolidados (inclusive previdenciários) de R\$ 283.728.078,63 ainda na alçada da RFB e antes do encaminhamento para inscrição na DAU.

192. Uma nova extração foi gerada pela equipe de auditoria após o encerramento do exercício, obtendo-se informação que 59.359 lançamentos de créditos de natureza tributária, equivalentes a R\$ 51.557.857,67, foram definitivamente extintos por prescrição, antes mesmo da inscrição na DAU.

193. Os procedimentos e testes de auditoria confirmaram deficiências de controles configuradas pela falta de providências que permitam o encaminhamento nos prazos estabelecidos dos débitos de natureza tributária e não tributária para inscrição na DAU, ou o seu encaminhamento na iminência do esgotamento do prazo prescricional.

194. As duas situações configuram violações de comandos legais e normativos cuja recorrência inviabiliza ou restringe o tempo hábil de que a PGFN poderia dispor para utilizar os instrumentos administrativos e/ou judiciais tendentes a impelir devedores da União a quitarem dívidas, oferecerem garantia de execução, sujeitarem-se a penhor ou arresto de bens, requererem parcelamentos ou aceitaram alguma modalidade de transação permitida nos litígios fazendários.

195. Sendo assim, foi proposta ciência ao Ministério da Fazenda, no TC 020.653/2022-0, que extinções de certidões de dívida ativa (CDA) ocorridas por envio de créditos tributários sob iminente prazo para prescrição violam disposições legais e normativas, além de causarem perdas de ativos públicos por impossibilitarem a efetividade da gestão da dívida ativa.

5. MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

196. Conforme previsto no Manual de Auditoria Financeira do TCU, item 60, relatamos nesta seção o monitoramento da implementação das determinações e recomendações resultantes das auditorias das demonstrações contábeis do Ministérios da Economia, exercício de 2020, exaradas no Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, TC 033.445/2020-6, de relatoria do Ministro Bruno Dantas; e do exercício de 2021, exaradas no Acórdão 1.201/2022-TCU-Plenário, TC 025.757/2021-0, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

197. A tabela a seguir sintetiza o estágio de implementação das medidas determinadas ou recomendadas pelo Tribunal, como resultado das auditorias de contas de 2020 e 2021, cujos detalhes são descritos na sequência.

Tabela 13 - Resumo da implementação e proposta de encaminhamento referente ao monitoramento

Acórdão	TC	Item	Tipo	Estágio de implementação e proposta de deliberação	Monitorar na próxima auditoria?
Acórdão	033.445/2020-6	1.7.4	Determinação	Em cumprimento	Sim

<i>Acórdão</i>	<i>TC</i>	<i>Item</i>	<i>Tipo</i>	<i>Estágio de implementação e proposta de deliberação</i>	<i>Monitorar na próxima auditoria?</i>
1.567/2021-Plenário	Auditoria 2020	1.7.6.6	Determinação	Parcialmente cumprida	Não
		1.7.6.7	Determinação	Cumprida	Não
		1.7.6.10	Determinação	Cumprida	Não
		1.7.9.1	Recomendação	Parcialmente implementada	Não
		1.7.9.2	Recomendação	Implementada	Não
		1.7.10.2	Recomendação	Implementada	Não
		1.7.10.4	Recomendação	Perda de objeto	Não
		1.7.10.5	Recomendação	Implementada	Não
Acórdão 1.201/2022-Plenário	025.757/2021-0 Auditoria 2021	1.6.1.1	Determinação	Cumprida	Não
		1.6.1.2	Determinação	Cumprida	Não
		1.6.1.3	Determinação	Em cumprimento	Sim
		1.6.1.4	Determinação	Cumprida	Não
		1.6.2	Determinação	Cumprida	Não
		1.6.3	Recomendação	Implementada	Não
		1.6.4	Recomendação	Perda de objeto	Não

Elaboração da equipe de auditoria.

5.1. Determinações e recomendações resultantes da auditoria de 2020

5.1.1 Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, item 1.7.4

1.7.4. determinar ao Ministério da Economia, em conjunto com o Banco Central do Brasil, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 4º, inc. II, da Resolução-TCU 315/2020, e no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 120 dias, apresentem estudos técnicos e/ou alternativas de gestão que indiquem medidas para obtenção e manutenção da equivalência financeira entre a remuneração das disponibilidades de caixa da União depositadas no Banco Central do Brasil e aquela utilizada para remuneração dos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna de emissão do Tesouro Nacional, prevista no art. 1º da MP 2179-36/2001, de modo a evitar o desequilíbrio constatado entre essas remunerações, conforme apurado nos registros contábeis da CTU relativos aos exercícios de 2015 a 2020.

Análise

198. Essa deliberação foi considerada como não atendida no ciclo de monitoramento anterior, pois a STN e o BCB apresentaram, por meio da Nota Técnica SEI nº 52363/2021/ME, apenas proposta de alteração da redação do art. 5º da Lei 7.862/1989, sem, contudo, apresentar detalhamento sobre as iniciativas tomadas para endereçar essa proposição.

156. Com esse posicionamento do Tribunal, realizou-se, em 9/11/2022, reunião entre as equipes dos três órgãos com o objetivo de apresentar os desdobramentos do estudo realizado para atender à deliberação original, além de detalhar as ações já executadas para cumprir o Acórdão.

157. Como resultado dessas discussões, foi encaminhada a Nota Conjunta SEI 7/2022/GESFI/CGTES/SUAFI/STN/SETO-ME/BCBO, que retoma a discussão sobre a possibilidade ou não de alteração na forma de capitalização da remuneração das disponibilidades dado o atual arcabouço normativo vigente (Lei 7.862/1989 e Medida Provisória 2.179-36/2000).

158. Essa posição diverge da apontada pela equipe do TCU no relatório de auditoria (TC 033.445/2020-6) e no monitoramento realizado na auditoria financeira de 2021 (TC 025.757/2021-0). Embora persista essa divergência entre as equipes e ela seja extemporânea, a proposta de alteração legislativa e as ações adotadas posteriormente a fim de concretizá-la têm a capacidade de resolver o desequilíbrio apontado, sanando a preocupação nuclear do apontamento do TCU.

159. Além da capitalização diária prevista na alteração normativa, foi proposta também a adequação operacional e de sistemas relacionados ao cálculo da TRT, de modo a antecipar o registro da remuneração, equiparando esse registro com a atualização de valor dos juros públicos componentes da carteira do BCB.

160. A Mensagem, a Exposição de Motivos Interministerial e a Proposta de Projeto de Lei foram aprovadas pelas áreas gestoras das duas instituições e foram encaminhadas para as respectivas procuradorias para exame jurídico.

Conclusão

161. Diante do exposto, considera-se que, a partir de ações concretas e detalhadas apresentadas pela STN e pelo BCB e do compromisso firmado e documentado de acompanhamento da matéria em comento, o item 1.7.4 do Acórdão 1.567/2021 pode ser mudado para o status de em cumprimento, sendo necessário novo ciclo de monitoramento na auditoria seguinte.

5.1.2 Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, itens 1.7.6.6 e 1.7.6.7

1.7.6. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 4º, inc. II, da Resolução-TCU 315/2020, e no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 120 dias:

1.7.6.6. apresente os critérios utilizados para não constituir ajuste para perdas das 'Contas não ajustadas' que compõem a figura 6 do relatório de auditoria e, se necessário, constitua os ajustes que reflitam a real situação dos créditos recebíveis.

1.7.6.7. apresente as medidas de controle a serem implementadas para assegurar o uso adequado das contas de ajuste de perdas, de natureza credora, de forma que cada conta e valor a ser indicado na conta reflita a realidade do valor recuperável da conta contábil submetida ao ajuste.

Análise

162. As determinações em questão foram consideradas em cumprimento no monitoramento anterior, tendo em vista que foram corrigidas apenas as distorções relacionadas à parte das contas identificadas na auditoria originária e estavam, em sua maioria, restritas à unidade gestora 170512 (COAFI/STN), sugerindo ações para as demais unidades gestoras.

163. Como resposta ao monitoramento realizado nesta auditoria, a STN apresentou os Ofício SEI 198.930/2022/ME (peça 351 do TC 025.757/2021-0) e Ofício 263.833/2022/ME (peça 26 do TC 013.440/2022-5) informando ajustes efetuados e esclarecimentos adicionais sobre as contas que não foram submetidas a ajustes. O detalhamento minucioso e a análise das referidas informações constam do TC 013.440/2022-5.

164. No caso das contas da UG 170512 (COAFI/STN) que não haviam sido submetidas à ajuste, a STN afirmou que elas (112410401, 112440401, 112450401) são relativas a encargos sobre empréstimos concedidos que, caso não sejam recebidos, são transferidos para as contas contábeis de principal. Sendo assim, não é necessário reconhecer ajuste para perdas estimadas sobre essas contas, e sim sobre os valores de principal.

165. No caso das contas geridas pela COGEF/STN (UG 170700), o Ofício 263.833/2022/ME apresentou as contas que foram ajustadas.

166. Ainda sobre o subitem 1.7.6.6 do Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, como forma de contextualizar o atual estágio da determinação, faz-se necessário observar que nove das dezenove contas contábeis não ajustadas já tiveram mudanças na contabilização da perda provável ou apresentaram justificativas para a desnecessidade desse registro, consoante análise empreendida no âmbito das Contas de Governo de 2021:

Tabela 14 - Contas contábeis não ajustadas, por unidade gestora (2020)

Conta contábil	Descrição da conta	Saldo - Dez/2020 (em R\$ milhões)	Principal UG da STN (materialidade)	Monitoramento feito na Contas de Governo 2021
112410100	Empréstimos Concedidos A Receber	10.723	Cogef	Ajustada
112410301	Crédito De Operacoes Especiais A Receber	3.018	Cogef	Ajustada
112410302	Juros A Receber - Operacoes Especiais	544	Cogef	Ajustada
112410303	Operacoes Especiais Securitizadas	1.114	Cogef	Ajustada
112410304	Juros Pro-Rata Sobre Finan A Rec - Exceto Fat	14	Cogef	Ajustada
121110316	Juros A Receber - Operacoes Especiais	579	Cogef	Ajustada
113844200	Créditos Sub-rogados - Estados	2.197	Coafi	Ajustada
121140318	Resíduo De Empréstimos Concedidos - Estado	24.594	Coafi	Ajustada
121219818	Créditos Sub-rogados	102	Coafi	Ajustada

<i>Conta contábil</i>	<i>Descrição da conta</i>	<i>Saldo - Dez/2020 (em R\$ milhões)</i>	<i>Principal UG da STN (materialidade)</i>	<i>Monitoramento feito na Contas de Governo 2021</i>
112410201	Financiamento Conced a Receber - Exceto Fat	2.951	Cogef	Pendente de análise
112410203	Juros A Receber - Financiamentos Concedidos	1.166	Cogef	Pendente de análise
112410403	Encargo S/ Finan Conced A Receber - Exceto Fat	50	Cogef	Pendente de análise
112420301	Cred De Operacoes Especiais A Receber - Intra	727	Cogef	Pendente de análise
121110308	Financiamentos Concedidos A Rec - Exceto Fat	3.835	Cogef	Pendente de análise
121110312	Juros Pro-Rata S/ Financiamentos A Receber	60	Cogef	Pendente de análise
121120301	Emprestimos Concedidos A Receber - Intra	55.755	Cogef	Pendente de análise
112410401	Encargo S/ Emprest Conced A Rec - Exceto Fat	6	Coafi	Pendente de análise
112440401	Encargo S/ Finan Conced A Receber - Fat-Est	1.594	Coafi	Pendente de análise
112450401	Encargo S/ Finan Conced A Receber - Fat-Mun	94	Coafi	Pendente de análise

Fonte: Relatório das Contas de Governo de 2020 e 2021, com adaptações (peça 512 do TC 033.445/2020-6, p. 40; peça 338 do TC 025.757/2021-0, p. 64-65)

167. Quanto às contas relacionadas a encargos a receber – 112410203, 112410401, 112410403, 112440401, 112450401 e 121110312, entende-se que assiste razão à STN sobre a dispensabilidade de que haja contas redutoras de perdas estimadas específicas para essas contas, tendo em vista que, uma vez vencidos e não pagos, os valores dos encargos são realocados para outras contas contábeis que apuram o valor da perda estimada de acordo com metodologias próprias da Coafi e da Cogef.

168. A respeito da conta 112420301, por se tratar de uma conta contábil que reflete o fluxo intraorçamentário entre a STN e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), as justificativas para a desnecessidade de constituição de conta de ajuste para perda estimada são plausíveis. Vale destacar que, embora não mencionada pela Cogef no Ofício SEI 263833/2022/ME, a conta 121120301 possui a mesma lógica de contabilização intraorçamentária, mas no Ativo Não Circulante.

169. Sobre as contas 112410201 e 121110308, a STN informou, por meio dos Ofícios SEI 88.083/2021/ME e 263.833/2022/ME, que aguardava o envio de informações complementares pelo BNDES acerca da inadimplência do Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE), de modo que a constituição de ajuste para perdas em relação a esse programa ainda se encontrava pendente.

170. Em relação aos controles internos – subitem 1.7.6.7 do Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, mediante o Ofício SEI 323.516/2021/ME (peça 97 do TC 025.757/2021-0), a Coafi/STN chegou a apresentar as ações tomadas com vistas a fortalecer os procedimentos, a saber: 1) levantamento das contas sujeitas a ajuste e efetivação dos registros; 2) distribuição dos saldos de ajuste proporcional aos saldos das contas circulantes e não circulantes sujeitas a ajuste; e 3) verificação mensal de saldos de conta para fins de corrigir eventual saldo superior à respectiva conta.

171. Por sua vez, a Cogef/STN relatou que se utiliza dos relatórios das instituições financeiras, que contêm os saldos dos programas e os valores passíveis de contabilização em ajuste para perdas estimadas, bem como planilhas de controle, nas quais são recepcionados os relatórios enviados periodicamente pelas instituições financeiras e pelas entidades devedoras. O objetivo é minimizar os riscos de contabilização indevida ou incorreta a partir da checagem de informações enviadas pelos Bancos, análise das variações aumentativas ou diminutivas de cada programa e comparação com os registros contábeis do Siafi (peça 26, p. 4, do TC-013.440/2022-5).

172. À exceção das contas 112410201 e 121110308, conclui-se que todas as contas apresentaram justificativas para constituir, ou deixar de constituir tais contas redutoras do ativo. Por esse motivo, considera-se a determinação parcialmente cumprida.

173. *Em relação ao subitem 1.7.6.7, tanto a Coafi/STN quanto a Cogef/STN apresentaram procedimentos de controles internos que podem evitar que o saldo de ajuste para perdas estimadas supere o montante do saldo da conta de crédito a ser ajustada. Portanto, considera-se a determinação cumprida.*

174. *Não obstante o parcial cumprimento da determinação contida no subitem 1.7.6.6, considerando os princípios da racionalidade processual e da economia administrativa, bem como a Resolução TCU 315/2020, entende-se que a deliberação deve ter seu monitoramento dispensado, sem prejuízo de que futuras ações de controle possam avaliar, no âmbito das contas 112410201 e 121110308, como vem ocorrendo a contabilização do ajuste para perdas estimadas em relação aos haveres financeiros administrados pela Cogef/STN.*

Conclusão

175. *Considerar a determinação do item 1.7.6.6 como parcialmente cumprida, contudo, dispensando-o de monitoramento futuro específico, e a do item 1.7.6.7 como cumprida.*

5.1.3 Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, item 1.7.6.10

1.7.6. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 4º, inc. II, da Resolução-TCU 315/2020, e no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 120 dias:

1.7.6.10. institua rotina formal de acompanhamento contábil dos proventos a receber pela União que garanta o reconhecimento por competência dos dividendos/juros sobre capital próprio a receber pela União, com base no inc. XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018)

Análise

176. *Esse item trata da tempestividade do reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio por parte da União em razão de suas participações societárias.*

177. *O assunto tem sido abordado ao longo dos últimos anos com registros de distorções, inclusive na auditoria seguinte, realizada em 2021, cujo resultado foi uma deliberação similar constante dos itens 1.6.1.1 e 1.6.1.2 do Acórdão 1201/2022-TCU-Plenário. No monitoramento de 2022, esse item foi considerado como não cumprido, dado que na auditoria financeira correspondente foram detectadas distorções semelhantes.*

178. *A STN encaminhou a Nota Técnica SEI nº 46228/2022/ME, apresentando o detalhamento do processo de reconhecimento desses eventos, bem como as evoluções desse processo a partir dos apontamentos reincidentes de distorções sobre o tema feitos pelo TCU.*

179. *Por racionalização do relatório, a análise do atendimento deste item será feita na seção referente aos itens 1.6.1.1 e 1.6.1.2 do Acórdão 1201/2022-TCU-Plenário.*

Conclusão

180. *Considerar a determinação cumprida, conforme considerações discorridas mais adiante no neste relatório.*

5.1.4 Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, item 1.7.9.1

1.7.9. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inc. III, do RITCU, que:

1.7.9.1. estude o aperfeiçoamento dos procedimentos de identificação de pessoas físicas falecidas inscritas na dívida ativa não tributária da União, como, por exemplo, a utilização de outros bancos de dados públicos que registrem/identifiquem óbitos, além do atualmente utilizado - Sistema CPF;

Análise

181. *Trata-se de deliberação que teve como objetivo fomentar o aperfeiçoamento dos controles internos referentes à classificação de rating dos créditos a receber e, por conseguinte, possibilitar eventual desreconhecimento de ativo, conferindo maior precisão à mensuração quanto à expectativa de recebimento.*

182. *O item foi transformado em determinação pelo Acórdão 1201/2022-TCU-Plenário, tendo em vista ter se considerado insuficiente os argumentos apresentados pela PGFN de que apenas o sistema CPF encontra amparo normativo para ser utilizado como indicativo de óbito para fins de classificação de rating.*

183. *Cabe ressaltar que a intenção da proposta foi o uso do cruzamento de dados públicos como ferramenta auxiliar para aumentar a robustez da classificação dos créditos a receber.*

184. *Nesta nova rodada de monitoramento, a PGFN apresentou os documentos Nota SEI nº 46/2022/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME e Nota SEI nº 49/2022/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME que, de maneira geral, percorrem o mesmo caminho, qual seja, defender a impossibilidade de usar outras bases de dados, que não o CPF. Nesse sentido, com as respostas apenas da PGFN, a linha de argumentação foi, na essência, a mesma do ano passado.*

185. *O primeiro argumento é o de que a PGFN não é órgão de auditoria de dados, não tendo competência nem técnica, nem legal para essa atuação.*

186. *Entende-se que a PGFN é órgão jurídico, contudo, a auditoria foi realizada no Ministério da Economia e a deliberação foi endereçada a essa pasta, não especificamente ao órgão jurídico. Vale lembrar que dentre os objetivos do TCU, em suas auditorias, está o de aperfeiçoar a atuação da administração pública, lançando discussões sobre processos de gestão, não se limitando apenas a debates estritamente jurídicos.*

187. *Entretanto, alguns pontos merecem ser mais bem avaliados e detalhados nessa nova rodada de monitoramento. Primeiro, a deliberação exigiu um estudo que possibilitasse o aperfeiçoamento da identificação de óbitos para fins de classificação de rating.*

188. *A PGFN reconhecendo sua limitação, sugeriu o encaminhamento do tema à RFB, dado que o núcleo da determinação é a verificação da higidez da informação acerca do óbito de pessoa física. Aquele órgão também refez algumas das análises realizadas pelo TCU, alegando que, dos elementos levantados, 59,23% (2.556 CPF) realmente estavam divergentes na base de dados do CPF.*

189. *Defende em seu estudo que sejam cumpridos à risca o disposto no art. 28, §1º, inc. III, da Lei nº 14.129, de 2021 e no art. 80, parágrafo único, da Lei nº 6.015, de 1973, envolvendo-se os órgãos responsáveis pela averbação do óbito e verificando-se por qual motivo as informações do oficial de registro civil não estão sendo repassadas à RFB, gerando as divergências ora verificadas.*

190. *A conclusão do estudo da PGFN é de que há inviabilidade legal e técnica de se utilizar diversas bases de dados para a mesma informação e com isso aprimorar a identificação de óbitos na classificação de rating.*

191. *Embora não se tenha atingido com a deliberação o aperfeiçoamento de controle interno almejado, dado que a PGFN, após suas análises, continua a defender a inviabilidade técnica e legal do uso de outras bases, o item da deliberação pode ser considerado como parcialmente cumprido, uma vez que um estudo foi realizado e apresentado ao Tribunal, mas com a pendência de pronunciamento e análise de outras áreas e órgãos, dentre eles a própria RFB.*

192. *Mesmo que só parcialmente implementada, considerando os princípios da racionalidade processual e da economia administrativa, bem como a Resolução TCU 315/2020, entende-se que a recomendação deve ter seu monitoramento dispensado para o próximo ciclo, sem prejuízo de que futuras ações de controle possam avaliar se as inconsistências na base do CPF quanto aos óbitos registrados continuam prejudicando a mensuração dos créditos a receber registrados no Ativo do ME.*

Conclusão

193. *Considerar a recomendação parcialmente implementada, dispensando seu monitoramento no ciclo de auditorias seguintes.*

5.1.5 Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, item 1.7.9.2

1.7.9. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inc. III, do RITCU, que:

1.7.9.2. avalie a conveniência e oportunidade de realizar extração, ao menos anual, da base de dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços (Siads) com a finalidade de conciliar seus registros com os dados registrados no Siafi para cada Unidade Gestora (UG) integrante da estrutura do Ministério.

Análise

194. *A recomendação foi considerada em implementação no monitoramento passado, uma vez que o problema foi objeto de solução paliativa. A CGCON havia criado painel em ferramenta de Power BI para realizar a conciliação enquanto não fosse implementado um instrumento de conciliação definitivo entre os dois sistemas.*

195. *Em 2022, por meio do OFÍCIO SEI Nº 18202/2023/MGI, foi informado que a ferramenta Power BI mencionada no monitoramento passado permanece em utilização como meio de automação e conciliação dos sistemas estruturantes Siafi e Siads da forma mais granular possível, que, para o presente caso, foi: por Órgão, Unidade Gestora Executora (UGE) e Conta Contábil.*

196. *Na resposta, os gestores acrescentaram que, a partir de uma Macro, também desenvolvida pela CGCON, é realizada a extração dos Relatórios de Movimentação de Bens mensalmente (RMB) por UGE. Em seguida, extrai-se um balancete do Tesouro Gerencial das unidades de cada Ministério que compõe o novo modelo de arranjos colaborativos, do qual a CGCON é setorial contábil. Esses relatórios são importados, tratados e disponibilizados nos referidos painéis de Power BI para fins de análise e conformidade contábil.*

Conclusão

197. Diante da implementação da referida ferramenta e dado que a própria deliberação deixou a cargo do gestor a avaliação de conveniência e de oportunidade sobre o controle a ser implementado, a recomendação pode ser considerada implementada.

5.1.6 Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, item 1.7.10.2

1.7.10. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inc. III, do RITCU, que:

1.7.10.2. promova estudo com objetivo de detalhar as adequadas regras de cálculo aplicadas aos contratos de refinanciamentos firmados entre a União e os entes federativos, com base na Lei 9.496/97, na Lei Complementar 148/2014, na Lei Complementar 156/2016 e na Medida Provisória 2.192-70/2001, considerando as observações contidas no relatório de auditoria, em especial ao que se refere à apuração do valor das prestações e do saldo devedor;

Análise

198. No monitoramento anterior, a presente deliberação foi classificada como em atendimento dado a previsão de atividades contida em cronograma de plano de ação até 17/5/2022. O centro do problema levantado pelo TCU se referia basicamente à inadequada metodologia de cálculo de saldo devedor de contrato de financiamento entre a União e o Estado de São Paulo.

199. A STN realizou o estudo recomendado pelo Tribunal, conforme Nota Técnica SEI 42.920, datada de 23/9/2022. Nesse estudo foi realizada uma análise comparativa entre o cálculo realizado pela equipe de auditoria nas Contas de Governo de 2020 e o cálculo que é promovido pelo Banco do Brasil. A diferença primordial entre as metodologias consistia na aplicação da atualização monetária, motivo pelo qual o estudo contemplou essa ponderação.

200. Em sua análise, a STN identificou que havia uma relação entre os índices calculados pelo Banco do Brasil e pelo TCU: quando o coeficiente de atualização monetária apresenta valores positivos, a tendência era que o índice calculado pelo Banco do Brasil fosse superior ao do TCU. De igual modo, para valores negativos, o índice do TCU tendia a ser maior do que o do Banco do Brasil.

201. O estudo apontou a necessidade de se realizar uma ressalva importante: o cálculo da equipe de auditoria das Contas de Governo de 2020 partiu da premissa de que o recálculo das prestações se daria a partir de janeiro de 2019. Ocorre que o coeficiente de atualização monetária de janeiro de 2019 foi um valor negativo e, pela metodologia do Banco do Brasil, esse coeficiente corrigiu o saldo de dezembro de 2018 a janeiro de 2019.

202. De acordo com o estudo, o cálculo da equipe do Tribunal também se utilizou do coeficiente de janeiro de 2019 para evoluir de dezembro de 2018 a janeiro de 2019. No entanto, para evoluir de janeiro a fevereiro, utilizou-se 20 dias com o coeficiente de janeiro (-0,0601%) e 11 dias com o coeficiente de fevereiro (0,1499%). Dessa forma, o estudo concluiu que o cálculo da equipe do Tribunal considerou um coeficiente negativo por mais tempo que a metodologia do Banco do Brasil, o que implicou em uma taxa efetiva de correção monetária a menor para janeiro de 2019.

203. É importante mencionar que a auditoria nos Haveres Financeiros da União referente ao exercício de 2022 (TC 013.440/2022-5) realizou o recálculo dos coeficientes de atualização monetária de janeiro de 2013 a dezembro de 2022. Além disso, também foram feitos os recálculos da atualização monetária e dos juros remuneratórios de cada uma das parcelas devidas aos estados no âmbito dos contratos de refinanciamento regidos pela Lei 9.496/1997. Na oportunidade, não foram constatadas divergências significativas entre os recálculos da equipe de auditoria e as informações fornecidas pela STN.

Conclusão

204. Considerar a recomendação implementada.

5.1.7 Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, item 1.7.10.4

1.7.10. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inc. III, do RITCU, que:

1.7.10.4. concilie os valores relativos à arrecadação orçamentária de empréstimos com o constante do registro patrimonial dos valores arrecadados, em razão das divergências constatadas no exercício de 2020;

Análise

205. A auditoria sobre empréstimos e financiamentos concedidos pela União objetivava avaliar o montante da receita orçamentária arrecadada a título de amortização e de juros remuneratórios e o efeito patrimonial decorrente dessa arrecadação, partindo do pressuposto de que a baixa do empréstimo concedido pela União é registrada tanto nas contas de natureza orçamentária como nas de natureza patrimonial.

206. Para fins de se estabelecer a conexão entre os lançamentos de natureza orçamentária e patrimonial, a auditoria buscou confrontar os saldos orçamentários por natureza de receita arrecadada na esfera do OFSS do órgão 25000, com os movimentos das contas patrimoniais de empréstimos a receber em contrapartida com a VPA a classificar.

207. No que tange à natureza patrimonial, foi usada como parâmetro, a macrofunção Siafi 020339 – Créditos Decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos, que designa o roteiro contábil para a baixa do ativo a receber. No caso em questão, foram consideradas as contas 49111.01.02 – VPA Bruta a Classificar Arrecadadas por GRU e 49111.01.08 – VPA Bruta a Classificar (Bco+Data+Origem GRU), que são debitadas em contrapartida com crédito de 1124x.xx.xx – Empréstimos e Financiamentos Concedidos. Ressalta-se que, se o ingresso se referir exclusivamente a juros e encargos, a conta creditada pode ser a conta de empréstimos (se tiverem sido incorporados ao principal) ou uma VPA referente à receita obtida.

208. Partindo para a consulta dos registros de amortização, verificou-se um padrão de lançamentos. O sistema Siafi registra a GRU emitida pelo devedor para quitação do débito (gerando saldo em conta de VPA a Classificar) e na sequência, de forma automática, lança pelo menos dois documentos de registro de arrecadação (RA): o primeiro, de classificação patrimonial da arrecadação, debita a VPA a classificar e identifica a conta de empréstimo a receber ou de VPA a ser creditada (como exemplificado na macrofunção); o segundo, de destinação orçamentária da arrecadação, procede à classificação da natureza de receita, se corrente ou de capital.

209. O montante orçamentário de R\$ 35.955.467.224,37 corresponde ao saldo da conta 62120.00.00 – Receita Realizada associada às respectivas retificações e deduções, desdobrado nas naturezas de receita de amortização do principal (R\$ 22.208.565.176,28), de juros remuneratórios (R\$ 13.744.760.346,03) e de encargos financeiros vinculados ao empréstimo (R\$ 2.141.702,06).

210. O montante de R\$ 36.705.843.651,53, de natureza patrimonial, corresponde aos movimentos devedores das contas 49111.01.02 e 49111.01.08, lançados em contrapartida com movimentos credores de baixa do empréstimo recebido e de reconhecimento da VPA. Observando que as contas de controle do grupo 82421.01.00 – GRU POR CODIGO DE RECOLHIMENTO – ARRECADACOES compõem os documentos RAs de classificação com a função de segmentar os valores por tipo de arrecadação, apurou-se que as movimentações correspondiam à amortização do principal (R\$ 30.114.479.876,67), aos juros remuneratórios (R\$ 6.336.442.904,49) e aos juros/encargos de mora e outros eventos (R\$ 254.920.870,37).

211. Com base nessas apurações, que demonstram a diferença de R\$ 750.376.427,16 entre a receita orçamentária (R\$ 36.705.843.651,53) e a movimentação credora das contas patrimoniais (R\$ 35.955.467.224,37), bem como a divergência de valores entre os tipos de arrecadação, foi solicitado à STN que procedesse à conciliação dos valores relativos à arrecadação orçamentária de empréstimos com o constante do registro patrimonial dos valores arrecadados.

212. No entanto, após reiterados pedidos de informações adicionais por parte da STN para viabilizar o atendimento conclusivo da recomendação, verifica-se que tem se mostrado de difícil execução a pretendida conciliação entre os saldos de natureza orçamentária e os movimentos de natureza patrimonial no âmbito dos empréstimos recebidos e respectivos juros.

213. Dentre os motivos, as contas de natureza orçamentária controlam a arrecadação por natureza da receita, e as contas patrimoniais controlam os empréstimos por tipo de programa de governo que deu origem ao crédito ou por natureza jurídica do devedor.

214. As contas do grupo 82421.01.00 – GRU POR CODIGO DE RECOLHIMENTO – ARRECADACOES, por sua vez, apresentam duas peculiaridades que frustram a compatibilização entre arrecadação orçamentária e movimento da conta patrimonial. Um exemplo é a arrecadação da natureza de receita 16400111: a classificação da Espécie 4 (3º código) indica receita de operação de juros, mas a classificação do Tipo 1 (8º código) indica a arrecadação principal da receita indicada na GRU, sem incidência de encargos financeiros e não inscrito em dívida ativa de acordo com a natureza da receita.

215. Além disso, é função dessas contas controlar os valores recebidos exclusivamente via GRU e que venham a ser movimentados via RA, que abrange a maioria dos eventos. Mas o controle não alcança outros documentos e tampouco fatos diferentes de pagamento de principal e de juros que movimentam as contas patrimoniais, como no exemplo de baixa de garantias por meio de NS (170512000012020NS000996).

216. Portanto, devido às funções peculiares das naturezas de informação orçamentária, patrimonial e de controle, cada qual composta por contas que exercem controle específico, conclui-se que o sistema Siafi não oferece subsídios apropriados para se proceder a conciliação da receita orçamentária de amortização de empréstimos, juros e encargos com o respectivo movimento nas contas patrimoniais e de resultado,

motivo pelo qual se propõe considerar a recomendação como não sendo passível de atendimento conclusivo, classificando-a, para fins de monitoramento, como recomendação que perdeu seu objeto.

Conclusão

217. *Considerar que a recomendação perdeu seu objeto.*

5.1.8 Acórdão 1.567/2021-TCU-Plenário, item 1.7.10.5

1.7.10. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inc. III, do RITCU, que:

1.7.10.5. retifique os registros da Dívida Pública Federal (DPF) no sistema contábil e no seu sistema de suporte, ou aperfeiçoe o modelo de controle dos títulos transferidos entre Tesouro Direto e Mercado, de forma as informações detidas pela STN e seus registros contábeis representem fidedignamente os seus eventos subjacentes;

Análise

218. *Por meio do Ofício SEI N° 276229/2022/ME, foi informado que a retificação no sistema de suporte, Sistema Integrado da Dívida (SID), que é o sistema de registro das operações com títulos da Dívida Pública Federal, foi implementada em 14/10/2022, com a transferência dos títulos da carteira Tesouro Direto - Mercado para a carteira Mercado – Interna.*

219. *Quanto aos registros contábeis, foi informado pela STN, por meio do Despacho Processo n° 1654605108431, que o Siafi apresenta os seus registros sob três enfoques: orçamentário, financeiro e patrimonial.*

220. *Pela ótica orçamentária, os créditos das operações referentes ao Programa do Tesouro Direto estão previstos nas mesmas ações que as demais operações com títulos da Dívida Mobiliária Interna em Mercado, pois são títulos que possuem exatamente as mesmas características. Assim, as subclassificações ‘Mercado – Interna’ e ‘Tesouro Direto – Mercado’, existentes apenas no SID, não produzem consequência relativa à execução ou classificação orçamentária dos fluxos de pagamentos.*

221. *Sob a ótica financeira, os recursos que são destinados aos pagamentos de títulos do Programa do Tesouro Direto e das demais operações da Dívida Mobiliária Interna em Mercado são oriundos das disponibilidades financeiras com fontes de recursos destinadas à Dívida Pública Federal. Sendo assim, não há segregação de recursos financeiros diferenciados para as operações do Programa do TD, por motivo de aumento de risco financeiro, visto que suas despesas são realizadas por meio de resgates antecipados, com montantes variados e de forma diária.*

222. *Por fim, sob a ótica patrimonial, as contas contábeis que representam o passivo da Dívida Pública Federal estão segregadas por tipo de dívida (mobiliária interna mercado, mobiliária interna Bacen, mobiliária externa e contratual externa), classificadas em curto e longo prazos e suas contas correntes são detalhadas em fontes de recursos financeiros (conforme as despesas são empenhadas). As segregações por tipo título, por abertura contábil e outros detalhamentos são apresentados no Siafi por meio de contas de controle, cuja representação não tem impacto no BGU e em outras demonstrações contábeis da União.*

Conclusão

223. *Diante da correção realizada e dos esclarecimentos prestados, considerar a recomendação implementada.*

5.2. Determinações e recomendações resultantes da auditoria de 2021

5.2.1 Acórdão 1.201/2022-TCU-Plenário, item 1.6.1.1

1.6.1. determinar ao Ministério da Economia, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias:

1.6.1.1. apresente ao Tribunal as medidas adotadas para readequar a rotina de acompanhamento dos proventos a receber, especialmente os provenientes das companhias abertas, a fim de evitar que o registro do recebimento do direito a receber proveniente dos dividendos e juros sobre capital seja reconhecido antes do reconhecimento contábil do próprio direito, conforme orienta, entre outras normas, a NBC TSP Estrutura Conceitual;

Análise

224. *A determinação diz respeito à rotina de contabilização de direitos a receber referentes a investimentos permanentes. Esse tema vem sendo tratado nas auditorias financeiras dos últimos anos, tendo sido abordado, inclusive, nos itens 3.16 do Acórdão n° 1437/2020-TCU-Plenário e 1.7.6.10 do Acórdão n° 1567/2021-TCU-Plenário, relativos às auditorias financeiras de 2019 e 2020, no que diz respeito à revisão da rotina de apropriação de dividendos e juros sobre capital próprio contidas na Macrofunção 021123.*

225. *Em 2021, a Coordenação-Geral de Participações Societárias (Copar) informou, por meio da Nota Técnica SEI n° 46228/2022/ME, que as remunerações das empresas em que a União possui controle estão sendo reconhecidas e registradas quando da aprovação do voto da União, a ser apresentado na assembleia geral ordinária (AGO), pelo Ministério da Fazenda. Esse procedimento é aplicável tanto para as empresas de capital aberto como para aquelas de capital fechado.*

226. Para as empresas de capital aberto, eles realizam publicação de fatos relevantes, entre eles o pagamento de remuneração aos acionistas. Assim, foi adotado o procedimento de cadastrar o endereço de correio eletrônico institucional nos sítios das empresas que a União detém participação e que possuam serviço de push. Para aquelas que não possuem tal serviço, o acompanhamento é feito diretamente no sítio eletrônico da empresa ou no da CVM.

227. Há situações em que as companhias não são obrigadas a dar ampla publicidade dos seus atos, como as empresas privadas de capital fechado. Ainda existem situações em que a divulgação dos atos da companhia não ocorre de modo tempestivo como, por exemplo, no caso de distribuições intermediárias (em sentido amplo, incluindo intercalares e intermediárias) que necessitam, em regra, apenas de decisão do Conselho de Administração da companhia.

228. Nesses casos, o procedimento adotado é o envio de ofícios às empresas questionando se há expectativa da administração pelo reconhecimento de dividendos ao longo do exercício, notadamente no caso do BNDES e Caixa (maiores pagadores de remuneração à União). De modo prático: é possível que ocorra o pagamento de proventos antes mesmo da publicação de sua ata autorizativa.

229. De modo a atestar a permanência ou não da intempestividade relatada, no exercício de 2022, a equipe de auditoria realizou procedimentos simplificados a fim de verificar a ocorrência de casos em que houve o registro do recebimento do provento anteriormente ao seu reconhecimento no ativo. Com esse procedimento, seria avaliada a eficácia dos novos procedimentos implementados pela Copar/STN para o registro de proventos a receber. Como resultado, não foram identificados novos casos de distorção.

Conclusão

230. Considerar a determinação cumprida.

5.2.2 Acórdão 1.201/2022-TCU-Plenário, item 1.6.1.2

1.6.1. determinar ao Ministério da Economia, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias:

1.6.1.2. revise a rotina de contabilização dos direitos a receber provenientes de dividendos e juros sobre capital próprio no Siafi, de modo a não permitir que a contabilidade registre saldo credor para a conta de proventos a receber, o que representaria, em tese, a existência de um ‘provento a pagar’, em consonância também com o que dispõe a NBC TSP Estrutura Conceitual;

Análise

231. Essa determinação é estreitamente relacionada com a anterior. Inicialmente, a Copar informou, conforme Nota Técnica SEI nº 46228/2022/ME, que seus registros contábeis têm a conformidade verificada pela Setorial Contábil do Ministério da Economia, nos termos do art. 8º, II, do Decreto nº 6.976/2009. No caso de inversão de saldos (i.e., contas credoras com saldo devedor e devedoras com saldo credor) a Copar/STN, enquanto Unidade Gestora – UG, é notificada para que realize as correções necessárias.

232. Somada a essa rotina mensal de conformidade, que é obrigatória para todas as UG integrantes do Sistema Federal de Contabilidade, a Copar/STN revisa a rotina interna de reconhecimento e de registro dos direitos a receber relativos a dividendos e juros sobre capital próprio, de modo que esses direitos sejam reconhecidos tempestivamente.

233. Ademais, a Copar destacou casos pontuais que uma eventual regra de sistema, aplicada ao Siafi, no sentido de impedir registro de saldo negativo a qualquer tempo, acarretaria outras consequências com impacto mais relevante do que a necessidade de ajustes por parte da UG. Nos exemplos em tela, uma regra que impedisse a inversão de saldos, ainda que momentânea, acarretaria a devolução das GRU pagas, com efeitos financeiros na programação do controlador.

234. Portanto, os esforços da Copar foram orientados no sentido de buscar atender aos normativos aplicáveis por meio da revisão e da implementação de rotina que possibilite maior controle e tempestividade no reconhecimento dos direitos a receber decorrentes das participações societárias, bem como no acompanhamento e verificação da exatidão das informações quando do recebimento desses valores, efetuando as devidas correções, se necessárias.

235. No exercício de 2022 foram realizados testes de auditoria por amostragem na sistemática de registro dos proventos a receber. Não foram identificadas situações de inversão de saldo da conta contábil no Siafi, evidenciando, até o momento, a melhoria dos procedimentos de contabilização.

236. Adicionalmente, a Copar trouxe casos, ainda que pontuais, em que a definição de uma rotina contábil, que não permitisse a inversão temporária de saldos, causaria devolução dos recursos e prejuízos à programação financeira do controlador. Desse modo, não resta eficaz a criação dessa rotina contábil, visto que poderá trazer prejuízos mais relevantes que benefícios por ventura gerados.

Conclusão

237. Diante do exposto, considera-se a determinação cumprida.

5.2.3 Acórdão 1.201/2022-TCU-Plenário, item 1.6.1.3

1.6.1. determinar ao Ministério da Economia, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias:

1.6.1.3. efetue o registro contábil dos passivos da União perante organismos internacionais, em respeito ao regime da competência, consoante estabelecem o MCASP 8ª edição e a NBC TSP Estrutura Conceitual;

Análise

238. A determinação trata de tema relacionado à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain) em razão da ausência de registro contábil de R\$ 301.946.041,00 de passivos que representam obrigações perante organismos internacionais.

239. Por intermédio do Despacho SEI/ME 28667129, a Sain informou ter enviado ofícios aos ministérios setoriais e às autarquias solicitando o envio das faturas não recebidas. Todavia, informou que ainda restavam pendentes quatro contribuições que se encontravam em fase de certificação junto às setoriais, que somavam R\$ 4.272.676,00, a seguir discriminadas:

Tabela 15 - Contribuições Organismos Internacionais

<u>Organização Internacional</u>	<u>Valor</u>	<u>Competência</u>
ISBA	R\$ 1.909.565,00	2021
CIHEF	R\$ 66.963,00	2021
FPM	R\$ 555.902,00	2021
IPPDH	R\$ 1.740.246,00	2019

Fonte: elaboração da equipe de auditoria

240. Segundo o ME, todos os demais valores da Tabela 19 - Passivos não registrados no Balanço do Ministério da Economia, do relatório de auditoria que deu origem à determinação, já foram registrados no BGU.

241. Assim, parte dos passivos objeto do achado de auditoria foram reconhecidos. Todavia, ainda restam passivos a serem registrados.

Conclusão

242. A determinação deve ser considerada em cumprimento.

5.2.4 Acórdão 1.201/2022-TCU-Plenário, item 1.6.1.4

1.6.1. determinar ao Ministério da Economia, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias:

1.6.1.4. promova a devida classificação dos valores a serem restituídos ao erário em vista de pagamentos indevidos no âmbito da folha de pessoal, de forma que haja a evidenciação dos montantes nos respectivos grupos de Ativo Circulante e Ativo não Circulante, com base na expectativa de realização do direito;

Análise

243. Sobre a recomendação do item 1.6.1.4, informa-se que a reclassificação para contas de longo prazo foi devidamente registrada no mês de março no Siafi 2022, com base no levantamento realizado pelas unidades da DECIP-EX/SGP e da COGEP/SGC, conforme Notas de Sistemas relacionadas na tabela 13, a seguir.

Tabela 16 - Contribuições Organismos Internacionais

<u>UG</u>	<u>Documento</u>	<u>Valor R\$</u>
170006	2022NS001252	9.670.291,66
170597	2022NS001092	20.739.635,01
201045	2022NS000030	45.774,57
201061	2022NS000110	518.045,90
201063	2022NS000102	2.051.149,41
201064	2022NS000062	1.276.121,46

Fonte: elaboração da equipe de auditoria

Conclusão

244. Diante do exposto, a determinação pode ser considerada cumprida.

5.2.5 Acórdão 1.201/2022-TCU-Plenário, item 1.6.2

1.6.2. determinar à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU/ME), que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, revise o Relatório de Valor de Referência 580/2021 e ajuste o registro contábil pertinente ao mar territorial e às águas interiores do município de Vitória/ES, uma vez que a adoção da PVG para cálculo do

valor do espelho d'água compromete a avaliação de aspectos intrínsecos do bem avaliado, desconsidera a técnica estabelecida pela ABNT NBR 14653-6 e torna pouco fidedigno o registro contábil do referido bem no Siafi;

Análise

245. *Acerca da demanda apresentada, foi realizada a alteração do valor no registro contábil de R\$ 101.315.528.305,50 para R\$ 16.793.018.829,64, em conformidade com os critérios da Portaria SPU/ME nº 5.629, de 23 de junho de 2022, que fixou novos parâmetros para contabilização de águas públicas.*

246. *Todavia, conforme externado durante videoconferência realizada com representantes da SPU, da STN, da AECI/ME e do TCU, para consolidar o entendimento acerca do item, a definição de novos critérios de avaliação não implica na possibilidade de sua aplicação generalizada, sob risco de promover distorções no registro patrimonial de outros 'Ativos Naturais', dada a variedade de particularidades desse tipo de Ativo.*

247. *Na ocasião, a Subsecretaria de Contabilidade Pública mencionou que a forma de contabilização dos Ativos Naturais é tema ainda não pacificado e objeto de discussões internacionais ainda em curso. Assim, considerou a não aplicação do registro contábil ao Ativo Imobilizado até que os organismos contábeis internacionais cheguem a um consenso sobre como fazê-lo.*

248. *Esclarece-se que as discussões em âmbito internacional sobre a contabilização de recursos naturais ainda são preliminares, não tendo sido emitida, até a presente data, qualquer Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público que discipline a obrigação ou até mesmo a faculdade de se reconhecer, mensurar e evidenciá-los. O que há neste momento é apenas uma consulta pública realizada pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) acerca do tema, publicada em maio de 2022, por meio da qual a referida entidade está coletando comentários junto à comunidade contábil internacional acerca de seu entendimento inicial sobre o reconhecimento ou não desses recursos, não tendo sido apresentada nem mesmo uma minuta de norma na referida consulta.*

249. *Dessa forma, tendo em vista a situação atual em relação ao tema e considerando o disposto no item 6.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual, a STN entendeu ser prudente, por ora, efetuar o desreconhecimento do ativo representativo do mar territorial localizado no Município de Vitória/ES, até que o organismo normatizador internacional estabeleça uma definição sobre o reconhecimento ou não desse tipo de ativo.*

250. *O Relatório de Valor de Referência referente ao mar territorial do município de Vitória/ES teve sua mensuração alterada, conforme determinação contida no Acórdão em análise, motivo pelo qual esse item deve ser considerado atendido.*

251. *Todavia, em decorrência desse achado, na auditoria realizada sobre as demonstrações financeiras de 2022, concluiu-se pela necessidade de desreconhecimento não só do ativo contábil do mar territorial de Vitória/ES, como também de todos os demais espelhos d'água registrados na conta 1.2.3.2.1.01.32.*

252. *Ademais, tendo em vista que o encaminhamento a ser proposto engloba não só o item discutido nesse achado, mas também todo o universo de bens registrados na referida conta contábil, entende-se que, também por questões de economia processual, se deve optar pelo cumprimento do presente item do Acórdão 1.201/2022-Plenário, realizando-se, então, acompanhamento de toda essa classe contábil no âmbito do TC constituído para a auditoria financeira do ME em 2022.*

Conclusão

253. *Considerar a determinação cumprida.*

5.2.6 Acórdão 1.201/2022-TCU-Plenário, item 1.6.3

1.6.3. recomendar ao Ministério da Economia, que estabeleça requisitos mínimos acerca das informações que servem de base para atualização das participações da União em empresas públicas avaliadas pelo método da equivalência patrimonial (MEP), de forma a permitir que os registros sejam realizados com base em demonstrativos financeiros;

Análise

254. *As inconformidades detectadas na auditoria de 2021 foram regularizadas. Em suma, os erros que resultaram na recomendação decorreram de três fatores: i) No caso da Terracap, houve mudança de critério contábil decorrente do ajuste da rotina aprovada pelo Grupo de Trabalho de participações societárias, instituído pela Portaria STN nº 702, de 17.11.2016; ii) Em relação à Codern e à EBSERH, os referidos ativos não estavam atualizados com base nos demonstrativos contábeis mais recentes. Destaca-se que, no caso específico da EBSERH, a empresa ainda havia aprovado um aumento de capital em junho de 2021, acarretando uma divergência do saldo apurado pela Copar em relação ao cálculo do TCU mesmo*

após o ajuste do valor dessa participação; e iii) No caso da Codevasf, houve erro de cálculo na apuração do saldo do investimento.

255. Pelo fato de não haver mais prazo hábil para ajuste dos referidos investimentos no Siafi 2021, as correções de saldo das referidas participações foram lançadas no Siafi 2022, com reflexo na conta de ajustes de exercícios anteriores.

256. No que diz respeito à metodologia de cálculo para a atualização dos investimentos avaliados pelo MEP, passou-se a excluir os dividendos declarados pela empresa posteriormente à data do balanço (proventos intercalares) ou valores registrados no Patrimônio Líquido (considerar apenas a parcela da União) e a incluir os aumentos de capital realizados após a data de referência do último balanço utilizado para o cálculo da equivalência patrimonial.

257. No que tange à periodicidade de execução dessa rotina, cabe destacar que a atualização desses ativos ocorre pelo menos duas vezes por ano, de modo a exibir os valores de fechamento anuais e os valores referentes aos balanços do terceiro trimestre, ou as demonstrações trimestrais mais recentes que estejam disponíveis em dezembro.

258. Para que a utilização dos documentos seja válida, devem ser considerados os seguintes parâmetros:

a) no caso dos balanços anuais, os referidos demonstrativos devem ter sido aprovados em Assembleia Geral Ordinária; e

b) no caso dos balanços trimestrais, é necessário que a referida demonstração tenha sido aprovada pela auditoria independente e que o balanço de fechamento do exercício anterior tenha sido aprovado em Assembleia Geral Ordinária.

259. Por fim, em relação aos demais fatos contábeis que influenciam o cálculo do valor das participações societárias, a documentação de suporte para registro dessas operações será a seguinte:

a) em relação aos aumentos de capital ou proventos declarados em Assembleia Geral, poderá ser utilizada a Ata da Assembleia que aprovou a referida operação ou os Pareceres que trataram do tema no âmbito do Tesouro Nacional ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

b) no caso dos proventos declarados no curso do exercício (dividendos e JCP intercalares), no caso de empresas abertas, deverão ser utilizadas as publicações societárias das empresas (fatos relevantes, comunicados ao mercado etc.);

c) quanto aos proventos intercalares de empresas fechadas, dado que essas empresas não têm obrigação de publicar fatos relevantes ou documentos assemelhados, serão utilizados expedientes ou comunicações encaminhadas diretamente pela empresa ao Tesouro.

Conclusão

260. Diante disso, entende-se que a recomendação deve ser considerada implementada.

5.2.7 Acórdão 1.201/2022-TCU-Plenário, item 1.6.4

1.6.4. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, que promova estudos a fim de estabelecer rotinas para que a contabilização de despesas com adiantamento do 13º salário e adiantamento de férias não ocorra à conta de créditos orçamentários do exercício anterior ao usufruto dos direitos, uma vez que não se coaduna com o princípio da anualidade previsto na Lei 4.320/1964 c/c os arts. 165, inc. III, e 167, § 2º, da Constituição Federal;

Análise

261. A auditoria apurou que valores de adiantamento de 13º salário e de férias de 2022, usufruídas principalmente no início de janeiro do referido ano, foram pagos com recursos orçamentários do exercício anterior, ou seja, com dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual de 2021.

262. Em que pese o entendimento proferido naquele relatório, o ME, por meio da Nota Técnica SEI 37067/2022/ME, explicou sobre a forma como o pagamento desses valores se dá, ressaltando principalmente o fato de que a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é taxativa quanto ao prazo de pagamento das verbas trabalhistas em epígrafe.

263. Segundo consta no caput do art. 78 daquela Lei, combinado com o caput do art. 1º da Lei 4.090/1962 (Institui a Gratificação de Natal), e com o § 2º do art. 2º da Lei nº 4.749/1965, o pagamento da remuneração das férias, incluindo o adiantamento da gratificação natalina (13º salário), deve ser efetuado em até dois dias antes do servidor iniciar o período de suas férias.

264. Supondo que determinado servidor público civil da União opte por iniciar suas férias no primeiro dia útil de determinado ano (2 de janeiro), e sendo essas férias referentes ao ano em que elas serão

iniciadas, não há outra opção à Administração Pública Federal a não ser pagar a remuneração devida até dois dias antes do início do respectivo período, ou seja, até 31 de dezembro do exercício anterior.

265. *Ademais, caso o servidor requeira o adiantamento da gratificação natalina, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei 4.749/1965, à Administração Pública Federal também não restará outra opção senão o pagamento da referida gratificação, juntamente com o adicional de férias, até 31 de dezembro do exercício anterior.*

266. *Desse modo, fica claro que, a depender da circunstância em que o usufruto das férias se dá, bem como o adiantamento do 13º salário, a legislação em vigor é taxativa quanto ao prazo necessário à satisfação de direitos trabalhistas pela Administração Pública Federal, não restando a ela qualquer opção senão a de obedecer ao prazo legalmente imposto, sob pena de se inviabilizar direitos garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 7º, incisos VIII e XVII, combinado com o § 3º de seu art. 39.*

267. *Então, tomando por base o caso concreto, a exigência imposta legalmente à Administração Pública Federal de se efetuar o pagamento das obrigações trabalhistas em data do exercício anterior demonstra não ser factível a utilização da legislação orçamentária do exercício seguinte para suportar a execução orçamentária da respectiva despesa, pois as dotações nela consignadas se referem à exercício futuro – ainda não iniciado – e devem ser nele executadas, de acordo com as premissas estabelecidas na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.*

268. *Ademais, ainda que o cenário levantado se mostrasse em concordância com as premissas estabelecidas pelo Congresso Nacional na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, a utilização de dotação orçamentária do exercício futuro para pagamento de despesas efetuadas no exercício corrente ensejaria a aprovação, sanção e publicação da Lei Orçamentária Anual do exercício seguinte até 31 de dezembro, o que não se mostra aderente ao que vem ocorrendo em relação aos orçamentos federais, os quais costumeiramente são sancionados no mesmo exercício a que se referem a previsão e a fixação de receitas e de despesas.*

269. *Importante ressaltar que, para a execução do orçamento público aprovado, as medidas pertinentes só podem ser concretizadas a partir do momento em que a respectiva lei for publicada, conforme dispõe o art. 70 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.*

270. *Por todo o exposto, conclui-se que o cumprimento do disposto no caput do art. 78 da Lei 8.112/1990, como meio necessário à concretização das garantias previstas no art. 5º, incisos VIII e XVII, combinado com o § 3º do art. 39, todos da Constituição Federal, especificamente quanto às férias iniciadas a partir de 2 de janeiro, é de solução impossível em relação ao princípio da anualidade previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, restando ao gestor público efetuar o pagamento das verbas trabalhistas pertinentes até a data lá prevista, isto é, com dotações orçamentárias do exercício em curso.*

Conclusão

271. *Haja vista a impossibilidade de implementação dessa recomendação, entende-se que ela deve ser considerada atendida em função da perda do objeto.*

6. ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA

199. *Assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria não são achados, mas podem fornecer aos usuários uma base para obtenção de informações adicionais da administração e com os responsáveis pela governança sobre determinados assuntos relacionados à entidade, às demonstrações contábeis auditadas ou à auditoria realizada (ISA/NBC TASP 701, itens 3 e 9).*

6.1. Redução nas contas de ajuste para perdas estimadas nos haveres financeiros da União perante a estados e Distrito Federal, em comparação com os valores relativos ao exercício de 2021, no montante de R\$ 196,7 bilhões

200. *As contas de ajuste para perdas estimadas nos haveres financeiros da União perante a estados e Distrito Federal sofreram uma redução de 62%, entre os exercícios de 2021 e 2022, o que representou uma diferença de R\$ 196,7 bilhões.*

201. *A principal causa dessa redução foi a mudança na metodologia de ajuste para perdas estimadas do modelo Capag Plus para o novo modelo Maphem, traduzida pela alteração das principais premissas do modelo utilizado em 2021. Outro fator que impactou esta diferença foi uma redução relevante do saldo devedor dos contratos de refinanciamento firmados com os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais durante o exercício de 2022.*

202. *A implementação da metodologia Maphem representou um avanço em relação ao Capag Plus, abarcando inclusive as recomendações feitas pelo Tribunal no Acórdão 1.833/2022-TCU-Plenário (TC*

032.722/2021-4). O novo modelo confere maior enfoque nas notas da Capag, que possuem caráter mais prospectivos. Conduto, compara essas notas com os outros critérios de cálculo do ajuste para perdas estimadas, como a inclusão no Regime de Recuperação Fiscal e a existência de pendência jurídica em contratos.

203. Outro ponto importante de aprimoramento se refere ao ajuste no rating correspondente à nota da Capag. A nova tabela de classificação trazida pela metodologia Maphem apresenta um crescimento mais gradativo e possui um teto de 30% de ajuste, o que leva em conta a natureza pública dos entes envolvidos.

204. Também foi envolvida a Advocacia-Geral da União (AGU) no caso dos contratos com pendências jurídicas. Nessa nova metodologia, o ajuste para perdas desses contratos passa a incidir sobre o Valor Objeto da Ação e não mais sobre o Saldo Devedor.

205. Além da mudança de metodologia, houve alteração significativa dos saldos devedores de dois estados. No caso de Minas Gerais, a redução decorreu de condições estabelecidas pelo art. 23 da Lei Complementar 178/2021. No caso do Rio de Janeiro, houve uma consolidação do saldo devedor do Contrato Bacen-Banerj ao saldo devedor do contrato de refinanciamento do Rio de Janeiro com base na Lei 9.496/1997, permitido pelo art. 1º-B da Lei Complementar 156/2016.

7. CONCLUSÕES

272. Realizamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I, II e IV, da Constituição Federal, auditoria financeira integrada com conformidade nas demonstrações contábeis referentes ao exercício de 2022 do Ministério da Economia.

273. As contas auditadas compreendem os Balanço Patrimonial (BP) e Orçamentário (BO) e a Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP) para o exercício findo em 31 de dezembro de 2022, acompanhados das correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis, assim como as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis, subjacentes às demonstrações contábeis referidas.

274. O objetivo da auditoria foi obter segurança razoável para expressar conclusões sobre se as demonstrações contábeis referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial, financeira e orçamentária do extinto Ministério da Economia em 31 de dezembro de 2022, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público; e sobre se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e os regulamentos aplicáveis e os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

7.1. Conclusão sobre as demonstrações contábeis

275. Conclui-se que as distorções identificadas no item 3 deste relatório revelam impacto significativo nos grupos contábeis contidos no Balanço Patrimonial (Ativo e Passivo) e na Demonstração das Variações Patrimoniais (Variação Patrimonial Aumentativa e Variação Patrimonial Diminutiva).

276. No Ativo circulante, as distorções somam R\$ 570,735 bilhões (superavaliação em módulo), o que perfaz 13,52% do total do ativo. Por sua vez, no ativo não circulante há distorções de R\$ 71,585 bilhões (superavaliação e subavaliação somados em módulo), montante que corresponde a 1,7% do ativo total.

277. No passivo circulante, há distorções de R\$ 57,740 bilhões (superavaliação e subavaliação somados em módulo), totalizando 1,37% do ativo. Não foram identificadas distorções de valor no passivo não circulante.

278. Por fim, para o PL foi detectada uma subavaliação de R\$ 1,976 bilhão (subavaliação), representando 0,05% do ativo.

279. Por sua vez, para a DVP, nas VPA, há superavaliações de R\$ 346,086 bilhões, mas não foram identificadas subavaliações. Para as VPD, há superavaliações de R\$ 270,130 bilhões e subavaliações de R\$ 50 bilhões.

280. Conforme distorções e apontamentos constantes do item 3 do relatório, há impacto de percentual significativo no ativo total do Balanço Patrimonial do Ministério da Economia do exercício de 2022, uma vez que distorcem o saldo total do ativo em aproximadamente 15,22%. Esse valor supera a materialidade global em mais de 11 (onze) vezes.

7.2. Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes

281. A partir da análise individualizada dos bens registrados nas contas 1.2.3.2.1.01.02 (edifícios), 1.2.3.2.1.01.05 (aquartelamentos) e 1.2.3.2.1.01.06 (aeroportos/estações/aeródromos), verificou-se a existência de 1.814 registros de bens imóveis avaliados em data anterior a 2017, o que infringiria o prazo

máximo de revalidação da avaliação (5 anos) de um imóvel previsto na Instrução Normativa SPU 67/2022, arts. 55, caput, c/c art. 56, § 1º, inciso II (peça 186).

282. Tendo em vista que a análise se baseou em somente três das contas contábeis pertinentes a bens imóveis, há elevada probabilidade de existir uma quantidade significativa de outros bens imóveis com avaliação vencida.

283. Evidencia isso o fato de, por exemplo, a SPU ter fixado como meta para o ano de 2023 ampliar a quantidade de bens reavaliados, atribuindo, inclusive, aumento da pontuação relacionada às reavaliações realizadas por meio do Relatório de Valor de Referência, a fim de fomentar a atualização dessas informações em seus sistemas.

7.3. Impacto dos achados nas contas da unidade jurisdicionada

284. Conforme exigido pelas normas e padrões de auditoria do TCU (NAT, 162; PAC, 51), ressalta-se que, como registrado na seção intitulada 'Conclusão sobre as demonstrações contábeis', os achados correspondentes às distorções de valor e de classificação são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não possuem efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis, portanto impactam com mais ênfase as contas contábeis patrimoniais da unidade jurisdicionada no aspecto da exatidão dos demonstrativos contábeis, em especial o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais.

285. Esses aspectos são considerados para fins do julgamento das contas como regulares com ressalvas (art. 16, inc. II, da Lei 8.443/1992) e, embora as opiniões emitidas no certificado de auditoria não vinculem o julgamento pelo TCU, os impactos dos achados sobre aqueles aspectos foram considerados na formulação das opiniões expressas no certificado de auditoria.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

286. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior e, posteriormente, ao gabinete do Ministro-Relator, propondo:

I) determinar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020 que, no prazo de 90 dias, apresente estudo que embase uma estimativa mais adequada para a provisão para perdas com o tema 6969 - Exclusão do ICMS da base do PIS-Cofins, considerando o momento que definiu a decisão quanto aos embargos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal (2017) e promova os devidos ajustes contábeis;

II) determinar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias:

a) revise a rotina contábil de incorporação de bens provenientes do Siapa, de modo a evitar o superdimensionamento do resultado do exercício, conforme orienta, entre outras normas, a Macrofunção Siafi 02.03.35 e 02.11.41;

b.1) apresente ao Tribunal as medidas adotadas para readequar a depreciação contábil dos bens que passaram por reavaliação, a fim de tratar a distorção da depreciação acumulada desses bens, conforme orienta, entre outras normas, a Macrofunção Siafi 02.03.35;

b.2) revise a rotina contábil dos bens reavaliados, de modo a registrar, oportuna e tempestivamente, a baixa da depreciação acumulada registrada até o momento da reavaliação;

c) apresente ao Tribunal um plano de ação a fim de promover a atualização das avaliações dos imóveis com validade vencida, fazendo com que os registros do Balanço Patrimonial do Ministério apresente a melhor mensuração desses imóveis, conforme disciplina a IN SPU 67/2022.

III) recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inc. III, do RITCU, que promova a incorporação dos bens dominicais no Siafi pelo menos trimestralmente, de modo que a informação publicada em seus demonstrativos trimestrais reflita a melhor informação disponível naquele momento, conforme a NBC TSP Estrutura Conceitual.

IV) dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a falta de reconhecimento da estimativa para restituição do IRPF aos contribuintes segundo o regime de competência, distorce as demonstrações contábeis pela omissão de passivos existentes na data do balanço e contraria o disposto no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

V) autorizar o monitoramento, com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º, na auditoria anual de contas do Ministério da Fazenda relativas ao exercício de 2023, das deliberações que vierem a ser exaradas no Acórdão que apreciar o presente relatório de auditoria.

VI) com fundamento no art. 249, inciso I, do RITCU, aprovar o certificado de auditoria (peça 243);

VII) autorizar a inserção do certificado de auditoria, juntamente com o correspondente relatório de auditoria, no sistema e-Contas, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

VIII) encaminhar, via sistema e-Contas, o certificado e o relatório de auditoria ao extinto Ministério da Economia para subsidiar o pronunciamento do Ministro de Estado, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei 8.443/1992; e

IX) autorizar a divulgação, nos sites do Ministério e do TCU, do certificado e do relatório de auditoria junto às demonstrações contábeis das contas anuais do extinto Ministério da Economia relativas ao exercício de 2022;

X) com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, apensar os presentes autos ao processo de contas anuais, relativas ao exercício de 2022, do Ministério da Economia.”

É o relatório.