



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Cidadania

*Exercício 2021*

6 de maio de 2022

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério da Cidadania (MC)**

Unidade Examinada: **Ministério da Cidadania**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1021232**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Auditoria Anual de Contas**

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo assegurar que a prestação de contas da unidade expressa, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão subjacentes, em todos os aspectos relevantes, de acordo com os critérios aplicáveis.

# QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O presente trabalho foi uma auditoria financeira integrada com conformidade que teve como temas: (i) análise financeira das Demonstrações Contábeis (DC) da Unidade, referentes a 31.12.2021; e (ii) conformidade dos atos de gestão subjacentes selecionados no escopo dos trabalhos.

Assim, as informações contábeis da Unidade baseiam-se na premissa de que refletem os aspectos econômicos-financeiros das decisões tomadas pela Alta Administração do Ministério da Cidadania no período entre 01.01.2021 e 31.12.2021.

Os principais critérios utilizados para as análises financeiras foram: (i) a Lei nº 4.320, de 17.03.1964; (ii) o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP); e (iii) as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NBC TSP). Já as análises de conformidade basearam-se, principalmente, na Lei nº 8.429, de 02.06.1992; na Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021, Decreto nº 10.357 de 20.05.2020 e na Portaria MC nº 667, de 02.09.2021.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Consoante o disposto no art. 50, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16.07.1992, compete ao órgão integrante do Sistema de Controle Interno, e especificamente à CGU, no caso do Poder Executivo federal, realizar avaliação do cumprimento da obrigação de prestar contas, bem como emitir certificação dessas contas, em conformidade com as normas técnicas de auditoria; o que, neste trabalho, foi conduzido mediante auditoria financeira integrada com conformidade, no Ministério da Cidadania (MC), e cujos resultados compõem o Balanço Geral da União.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?

Nas Demonstrações Contábeis do Ministério da Cidadania, de 31.12.2021, foram identificados R\$ 2.441.600.258,19<sup>1</sup> em distorções de valor, notadamente com relação às contas patrimoniais. As distorções identificadas ultrapassam os critérios de materialidade para fins da emissão de opinião

Ainda, foram identificadas limitações relacionadas à capacidade de se mensurarem distorções associadas ao registro de créditos a receber decorrentes de pagamentos indevidos de benefícios. Essas potenciais distorções teriam efeitos relevantes e generalizados sobre as demonstrações contábeis.

Em relação às análises acerca da conformidade dos atos de gestão subjacentes, destacam-se: não implementação de processo de cobrança de valores de Auxílios Emergenciais recebidos indevidamente; pagamentos potencialmente indevidos do Auxílio Emergencial 2021 no montante de R\$ 1,07 bilhão; falta de clareza das competências e ausência de Plano de Destinação relacionados ao Legado Olímpico; e ausência de instauração de TCE em situações previstas em lei. Em síntese, foram propostas recomendações visando ao aprimoramento dos registros contábeis e/ou controles aplicáveis.

---

<sup>1</sup> O valor de R\$ 2.441.600.258,19 corresponde às distorções consideradas para efeitos de emissão de opinião sobre as Demonstrações Contábeis. Não constam de tais valores distorções no montante de R\$ 4.281.700.974,94 decorrentes da ausência de contabilização do direito de uso referente aos imóveis do Parque Olímpico da Barra. As justificativas para esses valores não serem computados para fins de emissão de opinião constam do item 2.1.1 deste relatório.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
AE	Auxílio Emergencial
AER	Auxílio Emergencial Residual
AE 2021	Auxílio Emergencial 2021
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Cadin	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
Caixa	Caixa Econômica Federal
COGAE	Comitê Gestor do Auxílio Emergencial
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPSD	Conta Poupança Social Digital
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GRU	Guia de Recolhimento da União
IGP-M	Índice Geral de Preços – Mercado
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MC	Ministério da Cidadania
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
OGU	Orçamento Geral da União
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAB	Programa Auxílio Brasil
PBF	Programa Bolsa Família
POB	Parque Olímpico da Barra
RCO	Relatório de Cumprimento do Objeto
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
Siads	Sistema Integrado de Administração de Serviços
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SPU	Secretaria do Patrimônio da União

STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada
TLP	Taxa de Longo Prazo
VPA	Variação Patrimonial Aumentativa
VPD	Variação Patrimonial Diminutiva

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	13
2.1 Distorções individualmente relevantes	15
2.1.1. Ausência de contabilização do direito de uso de imóveis do Parque Olímpico da Barra	16
2.1.2. Falta de registro no Ativo Imobilizado de Edifício ocupado pelo MC	19
2.1.3. Falta de reavaliação do Terreno registrado no Ativo Imobilizado	21
2.1.4. Classificação equivocada da arrecadação decorrente de devolução e estornos de despesas relacionadas ao Auxílio Emergencial 2021	23
2.1.5. Reconhecimento indevido como ativo de pagamentos potencialmente indevidos pendentes de apuração e cobrança pelo Ministério da Cidadania	25
2.1.6 Inadequação da metodologia utilizada para registro de ajuste para perdas de créditos a recuperar	29
2.1.7. Manutenção indevida no Ativo de saldo de adiantamento de TED	31
2.1.8. Reconhecimento indevido de veículos doados no ativo da entidade	33
2.1.9. Reconhecimento a menor da depreciação de bens móveis	35
2.1.10. Tomadas de Contas Especiais julgadas irregulares pelo TCU sem o respectivo reconhecimento contábil no ativo da entidade	37
2.1.11. Créditos a receber por dano ao patrimônio reconhecidos intempestivamente ferindo o princípio da competência	39
2.1.12. Manutenção indevida de ativo referente a depósitos judiciais já resgatados por terceiros	40
2.1.13. Manutenção indevida de obrigações relacionadas a transferências voluntárias	42
2.1.14. Inobservância do regime de competência quanto à apropriação de VPD, relativa à rubrica Serviços de Terceiros – PJ	44
2.2 Distorções conjuntamente relevantes	47
2.2.1. Classificação inadequada da arrecadação referente à remuneração do saldo das Contas Poupança Social Digital no âmbito dos Auxílios Emergenciais	48
2.3 Distorções qualitativas	49

<b>2.3.1. Erro na classificação patrimonial e na execução orçamentária de provisões</b>	<b>49</b>
<b>2.3.2 Classificação inadequada de despesa relacionada a serviços de terceiros pessoa jurídica</b>	<b>52</b>
<b>2.4 Inconformidade das transações subjacentes</b>	<b>52</b>
<b>2.4.1. Ausência de implementação do processo de cobrança dos recursos dos Auxílios Emergenciais pagos indevidamente</b>	<b>54</b>
<b>2.4.2. Pagamentos potencialmente indevidos de benefícios referentes ao Auxílio Emergencial 2021 no montante de R\$ 1.072.132.386,00</b>	<b>58</b>
<b>2.4.3. Atribuições relacionadas à gestão do Legado Olímpico não estabelecidas nos normativos do Ministério da Cidadania</b>	<b>65</b>
<b>2.4.4. Ausência de Plano de Destinação para os imóveis do Legado Olímpico.</b>	<b>67</b>
<b>2.4.5. Fragilidade no acompanhamento e na execução de contratos firmados com a Dataprev para operacionalização do AE, do AER e do AE 2021, com pagamentos sem a correspondente contraprestação do serviço e consequente prejuízo à operacionalização dos Auxílios Emergenciais</b>	<b>68</b>
<b>2.4.6. Fragilidade no acompanhamento e na fiscalização de contratos firmados com a Caixa para operacionalização do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio Brasil, com distorções de conformidade e impacto na confiabilidade do serviço prestado</b>	<b>77</b>
<b>2.4.7. Ausência de providências visando a instauração de TCE quando não apresentadas ou reprovadas as prestações de contas de transferências voluntárias</b>	<b>78</b>
<b>2.4.8. Inconformidades no âmbito das transferências voluntárias relacionadas à falta de registro de inadimplência, à vinculação a outros Órgãos e a valores a liberar no Siafi em desacordo com a Plataforma +Brasil</b>	<b>80</b>
<b>2.4.9. Registro incompleto no inventário de bens móveis</b>	<b>81</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>83</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>86</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>90</b>
<b>Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria</b>	<b>90</b>
<b>Anexo II – Manutenção Indevida de TED</b>	<b>192</b>
<b>Anexo III – Manutenção Indevida de Transferências Voluntárias</b>	<b>192</b>
<b>Anexo IV – Inobservância de Instauração de TCE</b>	<b>192</b>

# INTRODUÇÃO

O Ministério da Cidadania (MC) foi criado em 01.01.2019 resultante da união do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério do Esporte e do Ministério da Cultura, englobando, portanto, competências vinculadas a essas três áreas. Em novembro/2019, a Secretaria Especial da Cultura do MC foi transferida para o Ministério do Turismo, restando ao MC as competências relacionadas a desenvolvimento social e esporte. No Plano Estratégico 2019-2022, o MC elegeu como principais entregas para a sociedade a “inclusão social e melhoria da qualidade de vida” e o “livre acesso à prática esportiva”.

De acordo com a versão mais atual do Plano Estratégico 2019-2022 – definido pela Portaria nº 608, de 12.02.2021 – os projetos prioritários do Ministério da Cidadania são os seguintes:

1. Desenvolvimento Social
  - a Benefício de Prestação Continuada
  - b Cuidados e Prevenção às Drogas
  - c Programa Auxílio Brasil
  - d Programa Cisternas
  - e Programa Criança Feliz
  - f Alimenta Brasil
  
2. Esporte
  - a Sistema Jogos Escolares
  - b Lei de Incentivo ao Esporte
  - c Política Antidopagem
  - d Programa Bolsa Atleta
  - e Programa Seleções do Futuro

Importante destacar que o Ministério da Cidadania teve seu orçamento significativamente aumentado a partir de 2020, em decorrência de sua atuação como órgão gestor do Auxílio Emergencial definido na Lei nº 13.982, de 02.04.2020, do Auxílio Emergencial Residual disposto na MP nº 1.000, de 02.09.2020, e do Auxílio Emergencial 2021 definido na MP nº 1.039, de 18.03.2021, programas estabelecidos como medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19). O processamento do pagamento do benefício foi definido por grupos de beneficiários, quais sejam:

- Grupo 1 – Público Extracad<sup>2</sup>
- Grupo 2 – Público CadÚnico<sup>3</sup>; e
- Grupo 3 – Público Bolsa Família<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Público que não constava do Cadastro Único na data de 02.04.2020 e fez sua habilitação para o recebimento do benefício por meio do aplicativo disponibilizado pela Caixa.

<sup>3</sup> Público que constava do Cadastro Único na data de 02.04.2020 e não era beneficiário do Programa Bolsa Família.

<sup>4</sup> Público que constava do Cadastro Único e que era beneficiário do Programa Bolsa Família (PBF).

A operacionalização dos Auxílios Emergenciais potencializou os riscos estratégicos e operacionais geridos pelo Ministério Cidadania, tanto aqueles relacionados à conformidade das operações como os riscos financeiros, visto que houve incremento da dotação orçamentária do MC, de R\$ 36,0 bilhões em 2019 para R\$ 346,8 bilhões em 2020 e R\$ 96,6 bilhões em 2021.

Como citado, no exercício 2021, a dotação orçamentária atualizada destinada ao Ministério da Cidadania, exceto unidades orçamentárias da administração indireta, foi de R\$ 96,6 bilhões, tendo sido executados 90,27% dos recursos, correspondentes a R\$ 87,20 bilhões, de acordo com o Painel do Orçamento Federal. Desses recursos, 97,30% foram destinados ao pagamento do Auxílio Emergencial 2021, do Programa Bolsa Família e do Auxílio Brasil, conforme demonstrado na tabela seguinte.

**Tabela 1 – Execução Orçamentária do Ministério da Cidadania em 2021**

<b>Ação Orçamentária</b>	<b>Valor Liquidado (R\$)</b>	<b>% do Total Liquidado</b>
00SI - Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	59.651.207.341,74	68,36%
8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 09.01.2004)	16.092.682.790,82	18,44%
21DP - Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil	9.195.057.136,00	10,54%

*Fonte: SIOP - Painel do Orçamento Federal (posição 31.12.2021)*

Em relação aos demonstrativos contábeis da unidade, observou-se uma redução significativa do ativo total, que em 2021 foi de R\$ 1,78 bilhão, representando uma redução de 74,95% em relação a 2020. As principais contas com impactos na redução do valor do ativo foram 111000000 - Caixa e Equivalentes de Caixa (redução de R\$ 4,4 bilhões), 121200000 - Demais Créditos e Valores a Longo Prazo (redução de R\$ 503 milhões) e 123200000 - Bens Imóveis (redução de R\$ 228 milhões). Parte dessa redução decorre da execução financeira corriqueira da Unidade e parte decorre de ajustes contábeis realizados em atendimento às recomendações feitas pela CGU no âmbito das auditorias de contas dos exercícios de 2020 e 2021. As variações patrimoniais diminutivas igualmente sofreram redução (-64,48%) decorrente, principalmente, da diminuição de despesas relacionados aos Auxílios Emergenciais, que em 2021 foi de R\$ 60,6 bilhões, contra R\$ 292,5 bilhões executados em 2020.

Destaca-se que, além dos achados relacionados às distorções financeiras e outras inconformidades, este relatório contempla um registro consolidado de pagamentos potencialmente indevidos relacionados ao Auxílio Emergencial 2021, obtidos por meio de cruzamentos de informações relacionadas ao pagamento desse benefício com outras bases de dados. Resultados parciais dos trabalhos foram encaminhados ao Ministério da Cidadania ao longo de todo o período de pagamento do benefício, visando o aprimoramento tempestivo dos controles e a mitigação do risco de novos pagamentos indevidos.

Considerando o disposto na Instrução Normativa TCU nº 84, de 22.04.2020, a auditoria de contas se dá por meio da integração de procedimentos de auditoria financeira e de conformidade, que objetivam avaliar e auxiliar as Unidades Auditadas para que a prestação

de contas expresse, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão subjacentes, em todos os aspectos relevantes, de acordo com os critérios aplicáveis.

Essa técnica de auditoria busca identificar a ocorrência de falhas nos controles financeiros (auditoria financeira) e não-financeiros (auditoria de conformidade), avaliando a interação entre os processos financeiros e os operacionais em relação ao sistema de controles internos de uma entidade. A Auditoria Integrada propicia uma visão geral dos riscos de uma entidade, sendo uma das formas mais eficientes de auditoria.

Do ponto de vista financeiro, o objetivo da presente auditoria foi verificar se as Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, o resultado financeiro e os fluxos de caixa, considerando as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NBC TSP). Do ponto de vista de conformidade, o objetivo da auditoria foi verificar o atendimento dos requisitos legais relacionados à execução das políticas públicas selecionadas para avaliação.

A auditoria analisou os registros realizados entre 01.01.2021 e 31.12.2021. Foram analisados os seguintes demonstrativos: (i) Balanço Patrimonial; (ii) Demonstração das Variações Patrimoniais; (iii) Balanço Orçamentário, (iv) Balanço Financeiro, (v) Demonstração dos Fluxos de Caixa; e (vi) Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido. Também foram consideradas as Notas Explicativas integrantes das Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 e demais informações obtidas ao longo da auditoria.

A partir da revisão analítica realizada na fase de planejamento, foram identificadas 14 áreas relevantes a serem avaliadas. Além de elementos das Demonstrações Contábeis e de exigências de divulgação de informações pelas normas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), as áreas avaliadas abrangem aspectos operacionais e de conformidade.

Foram realizados 30 procedimentos, os quais incluíram testes de controle e testes substantivos. Foram utilizadas as seguintes técnicas: (i) exame dos registros; (ii) rastreamento; (iii) conferência de cálculos; (iv) correlação das informações obtidas; (v) análise documental (vi) circularização e (vii) indagação. Os dados analisados foram obtidos junto ao MC, às bases de dados utilizadas pela CGU e informações provenientes de circularizações com terceiros, quando necessário.

Esta auditoria foi realizada no período entre setembro/2021 e abril/2022. A materialidade global de execução importou em R\$ 2.615.745.997,73 (para as contas de fluxo - Receitas e Despesas) e R\$ 17.365.109,77 (para as contas de estoque - Ativo e Passivo). O limite para acumulação de distorção foi de R\$ 261.574.599,77 (para as contas de fluxo) e R\$ 1.736.510,97 (para as contas de estoque). O risco de auditoria foi de 14,11% para áreas financeiras e 16,61% para áreas não financeiras.

Não estão incluídos no escopo da presente auditoria:

- Exames para verificar se as receitas de transferências do Orçamento Geral da União (OGU) ao MC, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais, estão livres de distorções relevantes, pois tais receitas, excetuadas eventuais receitas próprias, são arrecadadas pela Receita Federal do Brasil, no nível do OGU, e são examinadas pela Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência), do TCU;

- 2 Transações contábeis realizadas pelas Entidades vinculadas ao MC que compõem a Administração Indireta como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é executado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em parceria com o INSS;
- 3 Despesas de pessoal realizadas pelo MC, tendo em vista estar em desenvolvimento metodologia específica para apurar a confiabilidade dos registros dessa área;
- 4 Realização de testes substantivos destinados a confirmar se os resultados dos cruzamentos de dados realizados acerca do Auxílio Emergencial 2021 e do Programa Bolsa família confirmam-se como distorções nas demonstrações contábeis;
- 5 Análises de conformidade do teor do instrumento e dos demais documentos que compõem os processos; da finalidade do objeto estabelecido; dos documentos comprobatórios da execução do objeto de TED; bem como da confirmação da efetiva instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) em casos de não prestação de contas no prazo e de prestações de contas não aprovadas;
- 6 Com relação a bens imóveis: confirmação da área ocupada do Edifício do Bloco A da Esplanada dos Ministérios informada pelo MC, confirmações externas, a exemplo de circularizações junto a Cartórios de Registro de Imóveis quanto ao valor dos imóveis, e inspeções *in loco*, a exemplo de benfeitorias em imóveis locados; e adequação da mensuração dos valores de depreciação, por se tratarem de cálculos automatizados com base em regras estabelecidas pela STN;
- 7 Análises de adequação do tipo da conta de controle do Siafi da transferência voluntária com a sua situação na Plataforma +Brasil, e conformidade dos processos referentes às transferências voluntárias, do conteúdo do instrumento, do Plano de Trabalho e dos demais documentos que compõem os processos, da finalidade do objeto estabelecido e dos documentos comprobatórios da execução do objeto;
- 8 Avaliação sobre a utilização efetiva dos imóveis do Parque Olímpico da Barra da Tijuca, cedidos ao MC pelo Município do Rio de Janeiro, bem como a economicidade da cessão de uso desses imóveis face ao custo de manutenção;
- 9 Avaliação da distorção relacionada à ausência de atualização monetária de créditos a receber por dano ao patrimônio; e
- 10 Eventuais ocorrências de duplicidade de faturamento entre o Contrato Administrativo nº 04/2021 e o Contrato Administrativo nº 09/2021, no período de julho a setembro/2021

Na continuação, são apresentados os principais resultados dos exames.

# RESULTADOS DOS EXAMES

A presente auditoria identificou 26 situações que representam problemas e/ou falhas em controles internos do órgão. Dessas situações:

- 17 se relacionam com análises financeiras e representam distorções ou não evidenciações que afetam as Demonstrações Contábeis de 31.12.2021;
- 09 se relacionam com análises de conformidade.

As situações encontradas estão organizadas nos seguintes itens:

- Distorções individualmente relevantes<sup>5</sup> (item 2.1);
- Distorções conjuntamente relevantes<sup>6</sup> (item 2.2);
- Distorções qualitativas<sup>7</sup> (item 2.3); e
- Falhas de Conformidade<sup>8</sup> (item 2.4).

Além das distorções elencadas neste Relatório, outras foram identificadas ao longo da realização das análises e reportadas ao MC. Como resultados de providências adotadas pelos gestores, as seguintes distorções foram sanadas anteriormente ao encerramento do exercício 2021:

## **a) Ausência de ajuste para perdas de créditos a recuperar por dano ao patrimônio**

Verificou-se que os créditos a recuperar (contas 121210411 – Falta ou Irregularidade de Comprovação, 121210505 – Cred. a Rec. Responsáveis por Dano/Perdas e 121210508 - Cred. a Rec. Por Falta/Irregul. Comprovação) por dano ao patrimônio registrados no ativo do MC não foram objeto de quaisquer ajustes para perdas. De posse dessa análise, o Ministério da Cidadania, com base na metodologia utilizada pela CGU, calculou o percentual de ajuste para perda e promoveu a devida contabilização.

Dessa forma, considerando o saldo das contas supracitadas em 31.12.2021, o Ministério da Cidadania reconheceu o montante de R\$ 150.271.675,63 em ajustes para perdas relacionados a essas contas. Considerando que esses ajustes foram realizados antes do encerramento do exercício, a distorção contábil apontada foi sanada.

## **b) Ausência de baixa da provisão reconhecida para pagamentos contenciosos de Auxílios Emergenciais**

Constatou-se que o Ministério da Cidadania reconheceu provisão na conta contábil 217919900 – Outras Provisões a Curto Prazo, em 30.12.2020, no valor de R\$ 1.925.000.000,00 para atender possíveis pagamentos contenciosos de Auxílios Emergenciais, contudo, verificou-se que houve o pagamento de eventos provisionados (pagamentos em atendimento

---

<sup>5</sup>Erros e/ou omissões na evidenciação contábil que individualmente resultam em distorção relevante nas Demonstrações Contábeis. Uma distorção é relevante quando é significativa o bastante para mudar ou influenciar a decisão de uma pessoa bem informada.

<sup>6</sup>Erros e/ou omissões na evidenciação contábil que, embora individualmente não impliquem em distorção relevante das Demonstrações Contábeis, podem ser relevantes em conjunto com outras distorções.

<sup>7</sup> Erros e/ou omissões na evidenciação contábil que apesar de serem quantitativamente imateriais, podem ter um impacto relevante sobre os relatórios financeiros e influenciar as decisões econômicas dos usuários das informações.

<sup>8</sup> Transações subjacentes às demonstrações contábeis e atos de gestão relevantes dos gestores da unidade auditada que não estão integralmente de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis.

a demandas judiciais) sem a baixa da provisão, o que poderia causar distorção no montante de R\$145.599.789,67 em virtude da duplicidade de liquidação da despesa.

Diante das distorções apontadas, a entidade informou que procedeu à reversão total da provisão ora constituída e, em seguida, registrou uma nova provisão (inferior à anterior) de R\$ 1.136.943.924,50 para atender possíveis pagamentos decorrentes de judicializações e de reprocessamentos/contestações do Auxílio Emergencial – Público Bolsa Família e do Auxílio Emergencial 2021, somente.

#### **c) Ausência de estorno de devoluções de despesas do exercício**

Constatou-se que a conta 218913601 – GRU Valores em Trânsito para Estorno de Despesa, na qual são registradas, de forma transitória, as devoluções de recursos referentes à recuperação de despesas do exercício, e cujo saldo deve ser encerrado ao final do exercício em contrapartida ao estorno da despesa e da recomposição orçamentária, não estava sendo objeto de ajuste pelo Ministério da Cidadania. Tal fato ensejava uma distorção contábil que causava superavaliação do passivo e subavaliação do resultado, ambas no montante de R\$ 74.277.421,09.

Diante do apontamento realizado pela equipe de auditoria, o MC procedeu aos ajustes e a conta supracitada encerrou o exercício com saldo de R\$ 33.247,23. Embora a existência de qualquer saldo nessa conta, ao final do exercício, caracterize uma distorção contábil, dada a baixa materialidade desse valor, considerou-se que os ajustes realizados pelo Ministério sanaram a distorção anteriormente identificada.

#### **d) Existência de contas a pagar que não representam obrigações do MC**

Na composição do saldo da rubrica 213110400 - Contas a Pagar Credores Nacionais, identificaram-se situações que causavam distorção da situação patrimonial da entidade, quais sejam, a existência de obrigações a pagar com indicativo de falha na contabilização, decorrente de lançamento em duplicidade, assim como da ausência de baixa de obrigação, que estavam superavaliando o passivo, no montante de R\$ 581.523,34.

Ao ser cientificado dessas situações, o MC informou que os valores apontados não importavam mais em obrigações para o Ministério e, diante disso, realizou o cancelamento dos registros, sanando assim as distorções identificadas.

#### **e) Classificações inadequadas de despesas relacionadas a serviços de pessoas jurídicas**

Foram identificados registros em contas de Variação Patrimonial Diminutiva, relacionados à rubrica 332310000 – Serviços Terceiros – PJ, cujas classificações não representavam, apropriadamente, as operações realizadas.

Verificou-se que pagamentos a fornecedores do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, no total de R\$ 164.950.561,61, foram indevidamente classificados como “Serviços Técnicos Profissionais”, confundindo-se com o pagamento referente à remuneração aos agentes financeiros operadores dessas políticas (Banco do Brasil e Caixa).

Após ser cientificado da situação, o MC, em tratativas com a STN, realizou a contabilização desses valores na conta 329910200 – Outros Benefícios Assistenciais. Dessa forma, considerou-se a distorção sanada.

A seguir serão detalhadas as distorções e inconformidades identificadas nas Demonstrações Contábeis de 31.12.2021, assim como atos administrativos subjacentes, critérios utilizados para análise e possíveis causas e consequências relacionadas.

## 2.1 Distorções individualmente relevantes

As Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 possuem R\$ 2.404.719.746,17 em distorções individualmente relevantes. Essas distorções individualmente afetam a análise dos usuários das informações contábeis e representam inconformidades em relação às NBC TSP. Foram identificadas as seguintes situações:

- Falta de registro no Ativo Imobilizado de Edifício ocupado pelo MC;
- Falta de reavaliação do Terreno registrado no Ativo Imobilizado;
- Classificação equivocada da arrecadação decorrente de devolução de despesas relacionadas ao Auxílio Emergencial 2021;
- Inadequação da metodologia utilizada para registro de ajuste para perdas de créditos a recuperar;
- Manutenção indevida no Ativo de saldo de adiantamento de TED;
- Reconhecimento indevido de veículos doados no ativo da entidade;
- Reconhecimento a menor da depreciação de bens móveis;
- Tomadas de Contas Especiais julgadas irregulares pelo TCU sem o respectivo reconhecimento contábil no ativo da entidade;
- Créditos a receber por dano ao patrimônio reconhecidos intempestivamente ferindo o princípio da competência;
- Manutenção indevida de ativo referente a depósitos judiciais já resgatados;
- Manutenção indevida de obrigações relacionadas a transferências voluntárias; e
- Inobservância do regime de competência quanto à apropriação de VPD, relativa à rubrica Serviços de Terceiros – PJ.

Os critérios de auditoria utilizados para as análises foram:

- Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público 8ª Edição;
- NBC TSP Estrutura Conceitual;
- Lei nº 4.320, de 17.03.1964;
- Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000;
- Macrofunção Siafi 0203300;
- Macrofunção Siafi 021138;
- Macrofunção Siafi 020342;
- Decreto nº 10.426, de 16.07.2020;
- NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado;
- Portaria Conjunta STN/SPU nº 703, de 10.12.2014; e
- Instrução Normativa SPU nº 2, de 02.05.2017.

Entre as causas das situações identificadas, destacam-se:

- Deficiência nos controles relacionados à gestão de bens imóveis;
- Deficiências nos controles relacionados à arrecadação de devoluções e estornos relacionados aos Auxílios Emergenciais;

- Interpretação contábil divergente da norma para o reconhecimento de ativos a recuperar e respectivo ajuste para perdas;
- Deficiência nos controles relacionados à gestão dos TED, convênios e instrumentos congêneres;
- Interpretação contábil divergente da norma para o reconhecimento de veículos no ativo da entidade;
- Uso incompleto do sistema Siads para registro de bens móveis e sua respectiva depreciação;
- Falha no acompanhamento e contabilização de julgamentos de TCE sob a responsabilidade do Ministério; e
- Intempestividade de contabilização de despesas referentes a serviços de pessoas jurídicas.

As consequências destas distorções são as seguintes:

- Superavaliação do ativo: R\$ 765.687.226,02;
- Subavaliação do ativo: R\$ 84.755.735,24;
- Superavaliação do passivo: R\$ 20.146.714,89;
- Superavaliação do resultado do exercício: R\$ 45.830.715,26; e
- Subavaliação do resultado do exercício: R\$ 1.488.299.354,76.

As situações anteriormente destacadas serão detalhadas na continuação do presente relatório.

### **2.1.1. Ausência de contabilização do direito de uso de imóveis do Parque Olímpico da Barra**

Trata-se de análise da contabilização dos imóveis do Parque Olímpico da Barra (POB) cedidos à União, quais sejam as Arenas Carioca 1 e 2, Velódromo Olímpico e Centro Olímpico de Tênis. Verificou-se que, embora esses imóveis sejam de propriedade do Município do Rio de Janeiro, a cessão não onerosa celebrada com a União, sob a gestão do Ministério da Cidadania, faz com que esses equipamentos esportivos atendam aos requisitos para a contabilização de um ativo no MC.

Destaca-se inicialmente que em 23.12.2016, portanto logo após a realização dos Jogos Rio 2016, o Município do Rio de Janeiro celebrou com a União, por intermédio do Ministério do Esporte, o Termo de Cessão nº 139/2016-SPA, transferindo à União, pelo prazo de 25 anos, a posse das Arenas Carioca 1 e 2, do Velódromo Olímpico e do Centro Olímpico de Tênis, integrantes do Parque Olímpico da Barra. Observou-se, contudo, que nos Demonstrativos Contábeis de 31.12.2021 não havia qualquer registro contábil referente ao direito de uso desses imóveis.

Nesse sentido, vale destacar que, de acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC TSP) Estrutura Conceitual (EC) (item 5.6), um ativo é “um recurso controlado no presente pela entidade como resultante de evento passado”. Acerca do conceito de “recurso controlado”, tem-se, segundo a NBC TSP EC (item 5.11), que controle significa a capacidade da entidade em usar o recurso ou controlar a forma como terceiros poderão utilizá-lo.

Mais especificamente, a NBC TSP EC (item 5.12) apresenta que são indicadores de controle de um recurso: (i) a propriedade legal; (ii) acesso ao recurso ou capacidade de negar ou restringir o acesso de terceiros; (iii) meios que assegurem que o mesmo será utilizado para alcançar os objetivos da entidade; e (iv) a existência do direito legítimo ao potencial de serviços ou à capacidade para gerar benefícios econômicos futuros.

Transpondo a discussão para o caso em tela, verifica-se que os bens que foram cedidos para a União atendem ao conceito de ativo. Uma cessão de uso compreende um contrato que determina as condições específicas da utilização de um bem por parte do cessionário, sem, entretanto, haver a transferência da propriedade do bem, por parte do cedente. Um bem, ainda que esteja cedido, é um recurso controlado pelo cedente, pois, além de ser de sua propriedade legal, ele foi capaz de restringir a forma como um terceiro (o cessionário) utilizará o bem.

Em uma cessão de uso, o cessionário fica limitado a utilizar o potencial de serviço do bem cedido. O cedente mantém a capacidade de trocar o recurso por outro ativo e de utilizar o ativo em quaisquer outras maneiras de modo a prestar serviços ou gerar benefícios econômicos, conforme descreve a NBC TSP EC (item 5.12B).

Desse modo, o imobilizado envolvido em cessão de uso é um ativo que pertence ao cedente. Foram identificados os seguintes imóveis que estão cedidos ao Ministério da Cidadania:

**Quadro 1 – Relação de imóveis do POB cedidos ao Ministério da Cidadania**

RIP Imóvel / RIP Utilização	Descrição	Área (m <sup>2</sup> )	Início	Final	Valor no Siafi
Não possui	Centro Olímpico de Tênis	53.280	23/12/2016	23/12/2041	Não registrado
Não possui	Velódromo Olímpico	26.350	23/12/2016	23/12/2041	Não registrado
Não possui	Arenas Carioca 1 e 2	41.000	23/12/2016	23/12/2041	Não registrado

Fonte: Siafi, Termo de Cessão nº 139/2016-SPA e Plantas da Área do POB

No caso em tela, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro é a cedente e tais imobilizados devem estar registrados naquela entidade. A Unidade em análise é a cessionária e, portanto, não deve ter registro do imobilizado em suas demonstrações. Contudo, a Unidade possui um ativo que se refere ao direito de acesso ao recurso, pois utiliza diretamente o potencial de serviços do ativo imobilizado.

Segundo as informações apresentadas, o cedente permite que o Ministério da Cidadania utilize os imóveis elencados no quadro anteriormente apresentado, de acordo com condições e prazos específicos. As cessões foram feitas de forma gratuita, ou seja, a Unidade em análise não terá que pagar uma remuneração (aluguel, por exemplo) para os cedentes. Em essência, o cedente “doou” o direito de uso para a Unidade por tempo limitado.

O ativo recebido pela cessionária é um direito de uso que deveria estar registrado no ativo circulante (em relação aos próximos doze meses de uso) e no ativo não circulante (pela utilização superior a doze meses), tendo como contrapartida um resultado diferido (reconhecido no passivo não circulante). Respeitando-se o regime de competência, mensalmente, ao confirmar a efetiva utilização do imóvel, a Unidade reconhece a “doação” recebida (variação patrimonial aumentativa) e amortiza um valor idêntico pela redução do prazo de utilização do bem (variação patrimonial diminutiva).

Considerando as informações obtidas da cessão de uso dos imóveis, dados referentes ao mercado (preço médio do aluguel comercial por m<sup>2</sup> na cidade do Rio de Janeiro e a variação dos preços dos aluguéis comerciais em 2021, para a mesma localidade) e as taxas inflacionárias e de juros (Índice Geral de Preços – Mercado – IGP-M, Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, e Taxa de Longo Prazo – TLP), foram estimadas as distorções ocasionadas pelo não reconhecimento dos itens patrimoniais (ativo, passivo e variações patrimoniais) relacionadas com o direito de uso pela Unidade.

Os dados de mercado foram obtidos junto aos indicadores FipeZap. Considerando o desempenho do mercado no exercício de 2021, optou-se pela utilização do INPC (obtido junto ao IBGE) ao invés do IGP-M (obtido junto à FGV), pois houve uma tendência de redução no valor do aluguel comercial naquele exercício para aquela localidade. Desse modo, optou-se por uma correção que preserva o valor do aluguel ao longo do tempo. O valor presente foi obtido com a utilização da TLP (informações obtidas junto ao BNDES), considerando o tempo restante de vigência do instrumento de cessão de uso.

Foram estimadas distorções quantitativas no montante de R\$ 4.281.700.974,94, detalhadas a seguir:

**Tabela 2 – Distorções quantitativas relacionadas com os imóveis recebidos em cessão de uso**

<b>Distorção quantitativa</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Subavaliação do ativo	2.086.219.573,07
Subavaliação do passivo	2.086.219.573,07
Subavaliação das VPA	54.630.914,40
Subavaliação das VPD	54.630.914,40
<b>Total das distorções quantitativas</b>	<b>4.281.700.974,94</b>

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU (2022).

Considerando a ausência de registros no Siafi, será necessário reconhecer o valor do direito de uso para o restante de validade da cessão, o que ocasiona uma subavaliação do ativo no montante de cerca de R\$ 2,1 bilhões.

Ressalta-se que essa distorção foi calculada a partir da utilização do valor médio do aluguel de imóvel comercial no município do Rio de Janeiro, qual seja R\$ 37,74 por m<sup>2</sup>, para o período restante do contrato de cessão (aproximadamente 20 anos). Contudo, considerando que os imóveis em questão não são imóveis comerciais comuns, mas arenas esportivas, a premissa utilizada, embora ofereça um valor razoável para reconhecimento do direito de uso, deve ser aperfeiçoada de modo a refletir a realidade econômica do direito de uso dos imóveis do POB.

Como se trata de cessão de uso sem a cobrança de aluguéis, a Unidade deve reconhecer o resultado da doação como sendo uma VPA diferida no passivo da entidade em contrapartida do reconhecimento do ativo (direito de uso). Como não houve reconhecimento da VPA diferida, há uma subavaliação do passivo no montante de R\$ 2,1 bilhões.

Anualmente, a Unidade deve reconhecer uma VPD em contrapartida à redução do direito de uso e uma VPA em contrapartida à redução da VPA diferida (reconhecida anteriormente no passivo). Tais contabilizações permitirão identificar claramente a doação recebida pela Unidade, bem como o gasto em que incorreria caso tivesse que pagar pelo aluguel do

respectivo imóvel em uso. As distorções pelo não reconhecimento da VPD (aluguel) e da VPA (doação) importam no valor idêntico de R\$ 54,6 milhões.

Conclui-se, portanto, considerando a ausência de contabilização do direito de uso dos imóveis do Parque Olímpico da Barra, e demais registros contábeis associados, que houve uma distorção total de R\$ 4,3 bilhões nos demonstrativos contábeis de 31.12.2021 do Ministério da Cidadania.

Após tomar ciência desses fatos por meio do Relatório Preliminar nº 1021232, no sentido de adotar providências para realizar os ajustes contábeis, a Entidade solicitou avaliação da CCONT/STN em relação aos registros recomendados pela CGU, haja vista que divergem das instruções constantes na Macrofunção 020344 – Bens Imóveis e nas Instruções de Procedimentos Contábeis nº 12.

Em resposta, a CCONT/STN por meio do Comunica 2022/0335811 orientou a entidade que o registro de Cessão de Uso não onerosa de imóveis deve impactar a conta do ativo imobilizado, ao invés de conta de direito de uso desse ativo, em contraposição ao recomendado pela CGU no Relatório Preliminar nº 1021232. Adicionalmente afirmou que os procedimentos constantes na IPC nº 12 são os corretos para a contabilização e não se pronunciou a respeito da contabilização VPA diferida considerando que este procedimento não está abrangido na referida IPC.

Destaca-se que, considerando essa divergência de interpretação da norma contábil, a CGU, no bojo da Auditoria Anual de Contas de 2021 do Ministério da Saúde (na qual foi tratado tema semelhante), emitiu a Nota Técnica Nº 631/2022/DIREF/CGPEC/DE/SFC, de 28.03.2022, cuja conclusão ratifica o entendimento de que reconhecimento de imóvel não controlado pelo Ministério não atende ao conceito de ativo imobilizado descrito pela NBC TSP – Estrutura Conceitual, apesar das orientações constantes da Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 12 e da Macrofunção Siafi nº SIAFI 020335, bem como que o registro do direito oriundo da posse de imóvel recebido em cessão de uso em exame é uma obrigação da Entidade.

Ante o exposto, na presente auditoria as distorções advindas de registros de cessões de uso de imóveis não foram agregadas ao cômputo final de distorções que afetam a opinião a ser emitida sobre as Demonstrações Contábeis, uma vez que as incertezas nas discussões sobre a situação ora relatada, podem conduzir à adoção de prática contábil incorreta.

### **2.1.2. Falta de registro no Ativo Imobilizado de Edifício ocupado pelo MC**

Nas análises quanto ao atendimento aos requisitos para baixa de bens do Ativo Imobilizado, identificou-se uma subavaliação do Ativo no total de R\$ 49.254.493,11, em 31.12.2021, em virtude da falta de registro na conta contábil 123210102 – Edifícios de valores correspondentes à parte do Bloco A da Esplanada dos Ministérios que o MC informou ocupar.

Além disso, verificou-se subavaliação do resultado do exercício em razão da baixa de imóvel, em contrapartida à conta de VPD 359120100 – Doações/Transferências Concedidas, no valor de R\$ 4.162.430,28, por transferência não efetivamente realizada.

O procedimento de auditoria foi fundamentado nos requisitos previstos no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª edição e foi realizado a partir de

consultas ao Tesouro Gerencial, ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial (SPIUnet) e ao Portal de Busca dos Imóveis Federais.

Em 29.11.2021, o MC realizou baixa contábil do valor do Edifício do Bloco A de R\$ 4.162.430,28, por orientação da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e para acerto no SPIUnet dos pavimentos do Bloco A da Esplanada dos Ministérios<sup>9</sup>. Enquanto no Ativo Imobilizado o imóvel registrado possuía o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) no SPIUnet (RIP da Utilização nº 9701272705006) referente aos 3º e 4º pavimentos, os efetivamente ocupados, parcial ou integralmente, segundo o MC, eram: subsolo, térreo, 1º, 2º, 3º, 5º, 7º e 8º pavimentos.

Até o final do exercício, esse acerto no SPIUnet encontrava-se em análise pela SPU e não foi realizado lançamento no Siafi de valor correspondente à parte utilizada do imóvel, impactando negativamente na representação fidedigna tanto do Ativo Imobilizado quanto da DVP, uma vez que não ocorreu doação/transferência do imóvel e a parte do edifício ocupada pelo MC atende aos requisitos de Ativo e, portanto, deveria estar assim contabilizada.

Com relação ao valor da distorção contábil, foram apresentados ao Ministério, preliminarmente, os parâmetros e o resultado do cálculo realizado pela CGU com base nos valores dos registros de utilização do Edifício constantes no SPIUnet, com a ressalva de que as avaliações estavam vencidas, e que não havia sido especificada pelo Ministério a exata metragem da área efetivamente ocupada<sup>10</sup> e não constava no SPIUnet a segregação de benfeitorias por pavimento. Em virtude dessa falta de informação, foram adotadas, por prudência, a menor metragem de área do terreno por pavimento, a avaliação menos desatualizada do m<sup>2</sup> do terreno e a divisão por igual dos valores das benfeitorias aos pavimentos.

A respeito disso, o Ministério considerou adequada a metodologia e informou a estimativa do lançamento contábil, no total de R\$ 49.254.493,11, com valor atualizado das benfeitorias, conforme tabela a seguir.

**Tabela 3 – Estimativa feita pelo MC do valor contábil do Edifício ocupado**

Valor terreno(R\$)	Benfeitorias (R\$)	Valor Total (R\$)	Pavimentos ocupados
9.159.484,50	40.095.008,61	49.254.493,11	Garagem, térreo, 1º, 2º, 3º, 5º, 7º e 8º pavimentos

Fonte: Ofício nº 82/2022/SE/SAA/MC, de 25.03.2022

Com base na estimativa realizada pelo MC, o Ativo Imobilizado ficou subavaliado, em 31.12.2021, em R\$ 49.254.493,11, em virtude da falta de registro na conta contábil 123210102 – Edifícios do valor correspondente à parte do Bloco A da Esplanada dos Ministérios ocupada pelo Ministério. Além disso, em função de não ter ocorrido, de fato, a transferência ou a doação do edifício, a DVP restou subavaliada com o lançamento de R\$ 4.162.430,28 na conta de VPD 359120100 – Doações/Transferências Concedidas, em contrapartida à baixa indevida da conta contábil 123210102 – Edifícios.

Destaca-se que a estimativa calculada pelo Ministério aparenta ter considerado o valor do terreno anteriormente calculado pela CGU, que, por prudência, utilizou a avaliação menos

<sup>9</sup> Edifício de RIP do Imóvel – SPIUnet nº 9701272685005

<sup>10</sup> A análise foi feita com base em informação do MC, o qual não discriminou áreas comuns de privativas.

desatualizada do m<sup>2</sup> do terreno, referente ao RIP da Utilização do 2º andar do Edifício, mas que se encontrava vencida desde 27.05.2021. Assim, para o registro na conta contábil 123210102 – Edifícios, é necessário verificar se houve alteração relevante dessa avaliação, além de identificar a metragem de área do terreno e os valores das benfeitorias, ambas alocadas a cada pavimento ocupado pelo MC.

### **2.1.3. Falta de reavaliação do Terreno registrado no Ativo Imobilizado**

As análises quanto à mensuração dos valores registrados do Ativo Imobilizado identificaram subavaliação do Ativo de R\$ 8.877.467,13, em 31.12.2021, em virtude da falta de atualização do valor de terreno contabilizado na conta contábil 123210102 – Edifícios, o qual, segundo o MC, refere-se ao anexo ao Bloco C da Esplanada dos Ministérios.

O procedimento de auditoria fundamentou-se nos requisitos previstos nas seguintes normas:

- a. Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª edição;
- b. Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, de 22.09.2017;
- c. Portaria Conjunta STN/SPU nº 703, de 10.12.2014, que dispõe sobre procedimentos e requisitos gerais para mensuração, atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis da União, autarquias, e fundações públicas federais; e
- d. Instrução Normativa SPU nº 2, de 02.05.2017, que dispõe sobre as diretrizes de avaliação dos imóveis da União ou de seu interesse, bem como define os parâmetros técnicos de avaliação para cobrança em razão de sua utilização.

As análises foram conduzidas a partir de extrações do Tesouro Gerencial, de consultas ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial (SPIUnet) e ao Portal da Secretaria de Economia do DF, especificamente ao Anexo I - Pauta de Valores de Imóveis para Incidência do IPTU Exercício de 2021.

A partir disso, identificou-se que o valor contabilizado no Ativo Imobilizado do MC em 31.12.2021 na conta do Siafi nº 123210102 – Edifícios, no montante de R\$ 1.043.076,50, correspondia a um terreno com área de 9.524,24 m<sup>2</sup> cuja avaliação fora definida com a precificação de R\$ 109,52 por m<sup>2</sup>. Essa avaliação, porém, está vencida desde 03.03.2018, mesmo havendo previsão de atualização anual do valor dos imóveis, segundo o inciso I do art. 4º da Portaria Conjunta STN/SPU nº 703/2014:

Art. 4º Para fins contábeis, após mensuração e lançamento nos sistemas corporativos da SPU, os valores dos bens imóveis de uso especial da União, autarquias e fundações públicas federais deverão ser:

I - atualizados sistemicamente, a cada ano, na data base de 31 de dezembro, independentemente da classificação;

A periodicidade da reavaliação, inclusive, objetiva assegurar a representação fidedigna do valor contábil do ativo, conforme itens 44 e 49 da NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, transcritos a seguir.

44. Após o reconhecimento como ativo, o item do ativo imobilizado cujo valor justo possa ser mensurado confiavelmente deve ser apresentado pelo seu valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo na data da reavaliação menos

qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas subsequentes. **A reavaliação deve ser realizada com suficiente regularidade para assegurar que o valor contábil do ativo não difira materialmente daquele que seria determinado, utilizando-se seu valor justo na data das demonstrações contábeis.** O tratamento contábil para a reavaliação é estabelecido nos itens 54 a 56. (grifo nosso)

(...)

49. A frequência das reavaliações depende das mudanças no valor justo dos itens do ativo imobilizado que estão sendo reavaliados.

Quando o valor justo de ativo reavaliado difere, materialmente, do seu valor contábil, é necessária outra reavaliação. Alguns itens do ativo imobilizado sofrem mudanças frequentes e significativas no seu valor justo, necessitando, portanto, de reavaliação anual. Tais reavaliações frequentes são desnecessárias para itens do ativo imobilizado sem variações significativas no seu valor justo. Em vez disso, pode ser necessário reavaliar o item apenas a cada três ou cinco anos.

O MC informou que as atualizações de valores do terreno estavam sendo diretamente realizadas em tratativas entre a SPU e a STN, e que a finalidade de construção do edifício Anexo ao Bloco C não teve continuidade, razão pela qual o Ministério havia iniciado tratativas para restituir o imóvel à SPU.

Essa manifestação, contudo, não encontra respaldo normativo para justificar a falta de atualização do valor contábil do terreno. Não compete à SPU avaliar o terreno que se encontra sob a administração do Ministério, na qualidade de Unidade Gestora nº 550005/00001 – Coordenação-Geral de Logística e Administração/MDS do RIP da Utilização nº 9701 27261.500-7, conforme previsto no inciso V do art. 8º da IN SPU nº 2/2017, transcrito a seguir.

Art. 8º Não compete à SPU a avaliação de bens imóveis nas seguintes situações:

(...)

V - imóveis entregues a órgãos e cedidos a entidades que tenham, por qualquer fundamento, que mantê-los sob sua administração na qualidade de unidades gestoras.

Outrossim, a cessão do terreno, juntamente com a necessidade de atualização ou reavaliação do valor patrimonial, é suficiente para que seja realizada a avaliação, conforme previsto no art. 5º da IN SPU nº 2/2017:

Art. 5º A avaliação de imóveis da União e de seu interesse, bem como a definição de parâmetros técnicos para cobrança pela utilização desses bens será realizada para fins de:

(...)

V - atualização de valor patrimonial;

VI - cessão gratuita ou onerosa;

(...)

XIV - reavaliação de valor patrimonial. (grifo nosso)

Assim, ao se utilizar como parâmetro o valor do m<sup>2</sup> para imóvel no Setor de Administração Federal Sul (SAF Sul), SAF/S LT M, de R\$ 1.041,61, divulgado no Portal da Secretaria de Economia do DF, concluiu-se que o terreno está subavaliado no Ativo da Unidade, pois deveria estar registrado por R\$ 9,9 milhões, ao invés de R\$ 1,0 milhão, conforme tabela a seguir.

**Tabela 4 - Valor do Terreno atualizado com base nos valores para incidência do IPTU 2021**

RIP da Utilização	Imóvel	Área Terreno Utilizada (m <sup>2</sup> )	Valor m <sup>2</sup> do terreno (SAF/SLT M)	Valor do terreno (área x valor m <sup>2</sup> ) em R\$	Saldo da conta 123210102 – Edifícios em 31.12.2021 (R\$)
9701272615007	Terreno destinado à construção do edifício Anexo ao Bloco C	9.524,24	1.041,61	9.920.543,63	1.043.076,50

Fonte: Elaboração pela CGU a partir de extração do SPIUnet, em 09.12.2021, e no Anexo I - Pauta de Valores de Imóveis para Incidência do IPTU Exercício de 2021, divulgado no Portal da Secretaria de Economia do DF

Diante disso, seria recomendável que o MC realizasse uma avaliação consistente do valor do m<sup>2</sup> do terreno de modo que o seu valor contábil não diferisse materialmente de seu valor justo. No entanto, o Ministério efetuou a movimentação do imóvel no SPIUnet, em 17.03.2022, para a SPU/DF (UG 170021 / 00001), ocasionando a baixa contábil do terreno.

Assim, a emissão de recomendação deixou de ser pertinente, mas a medida adotada não elidiu o fato de que o Ativo Imobilizado estava subavaliado em 31.12.2021, no valor de R\$ 8.877.467,13, por falta de atualização do valor de terreno contabilizado na conta contábil 123210102 – Edifício.

#### **2.1.4. Classificação equivocada da arrecadação decorrente de devolução e estornos de despesas relacionadas ao Auxílio Emergencial 2021**

Trata-se de avaliação do registro contábil das devoluções espontâneas relacionadas ao Auxílio Emergencial, ao Auxílio Emergencial Residual e ao Auxílio Emergencial 2021 pagos indevidamente, com a finalidade de verificar se estão adequadamente identificadas e registradas, por exercício de pagamento, para fins de observância ao regime de competência.

Nesse regime, consoante estabelece a Lei nº 4.320/1964 (art. 35) e o MCASP, as despesas legalmente empenhadas em determinado exercício financeiro pertencem a ele, ou seja, os registros contábeis devem ser realizados e os seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis dos períodos com os quais se relacionam, reconhecidos, portanto, pelos respectivos fatos geradores, independentemente do momento da execução orçamentária. A Lei nº 4.320/1964 (art. 38) estabelece, ainda, que reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; e que, quando a anulação ocorrer após o encerramento deste, considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.

O Manual de Devolução de Despesa<sup>11</sup> estabelece que as devoluções de recursos concernentes a despesas do exercício, como as relativas ao AE 2021, devem ser arrecadadas no código de recolhimento de GRU 6.X.X.X-X e registradas nas contas 111122001 - Limite de Saque com Vinculação de Pagamento – OFSS e 218913601 - GRU Valores em Trânsito para Estorno de

---

Manual disponível no link [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31622](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31622), conforme acesso realizado em 07.01.2022.

Despesa, para posterior estorno da despesa. Por outro lado, as devoluções relacionadas à recuperação de despesas de exercício anterior serão arrecadadas nos códigos de recolhimento de GRU 18806-9 e 18921-9 (Recuperação Despesa Primária Exercícios Anteriores), sendo registradas nas contas 351220300 - Movimentação de saldo Patrimoniais e 499610200 - Restituições.

A partir da análise do registro contábil das devoluções espontâneas e dos estornos realizados pela Caixa em virtude de não utilização<sup>12</sup> dos recursos creditados em conta suprimento, foi possível constatar que parte das devoluções relacionadas ao AE 2021 foi arrecadada e registrada em desconformidade com o regime de competência, no montante de cerca de R\$ 1,483 bilhão. Verificou-se falha no procedimento de arrecadação, haja vista que devoluções referentes a despesas do exercício 2021 foram arrecadas utilizando-se GRU com código de recolhimento referente a despesas de exercícios anteriores e vice-versa.

Em essência, as falhas identificadas resultam de controles deficientes do Ministério em relação ao acompanhamento, à apuração e ao registro das devoluções e de estornos realizados em 2021, considerando que o órgão possui sistema externo ao Siafi para controlar os ressarcimentos de forma individualizada e por número de Cadastro de Pessoa Física (CPF), bem como acesso aos demonstrativos da movimentação das contas suprimentos que são utilizadas para pagamentos dos Auxílios Emergenciais.

**Tabela 5 – Montante arrecadado por meio de GRU com código de recolhimento 18921-9 (Recuperação despesa exercício anterior)**

Competência da Despesa	Valor Arrecadado em 2021 (R\$)
2020	677.099,50
2021	1.482.758.125,27
Sem informação da competência	3.924.616.207,59

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com bases nos registros do Sisgru e do Demonstrativo da Movimentação de Recursos para Pagamento – Anexo III. Análise até 31.12.2021.

**Tabela 6 – Montante arrecadado por meio de GRU com código de recolhimento 68888-8 (Estorno de despesa do exercício)**

Competência da Despesa	Valor Arrecadado em 2021 (R\$)
2020	326.580,81
2021	3.559.599,01
Sem informação da competência	127.447.661,74

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com bases nos registros do Sisgru e do Demonstrativo da Movimentação de Recursos para Pagamento – Anexo III. Análise até 31.12.2021.

Observa-se, portanto, que em 2021 foram equivocadamente arrecadados como “recuperação de despesa de exercício anterior” valores referentes à devolução de despesas de competência do próprio exercício 2021, no montante de R\$ 1.482.758.125,27. Também foi arrecadado, de forma igualmente equivocada, o montante de R\$ 326.580,81 como “estorno de despesa do

<sup>12</sup> O termo “não utilizado” remete aos recursos depositados em conta suprimento para pagamento dos Auxílios Emergenciais que foram estornados ao Ministério por conta de duas situações: a) quando a parcela não foi sacada pelo cidadão dentro do período de validade; e b) o Ministério solicitou o estorno da parcela em virtude do não pagamento dentro do mês de referência da folha de pagamento.

exercício”, referente a despesa do exercício 2020. A distorção contábil decorrente dessa falha de arrecadação totaliza, portanto, R\$ 1.483.084.706,08. Ressalta-se que tais desconformidades podem estar subavaliadas face à grande quantidade de registros de arrecadação sem identificação do ano de referência da despesa.

Os fatos acima descritos provocam os seguintes impactos nas Demonstrações Contábeis de 31.12.2021:

- Demonstração de Variações Patrimoniais:
  - Superavaliação das variações patrimoniais diminutivas no montante de R\$ 1.482.758.125,27 referente a devoluções de despesas de 2021 equivocadamente arrecadadas como recuperação de despesas de exercícios anteriores e que, portanto, geraram registro de VPA nas demonstrações contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ao invés de anulação de VPD nas demonstrações do MC;
  - Subavaliação das variações patrimoniais diminutivas no montante de R\$ 326.580,81 referente às despesas de 2020 recolhidas erroneamente como devolução de despesa do exercício de 2021 que, portanto, geraram anulação de VPD nas demonstrações do MC ao invés do registro de VPA nas demonstrações da STN;
- Balanço Orçamentário:
  - Superavaliação das despesas orçamentárias no valor de R\$ 1.482.758.125,27, haja vista que a devolução das despesas de 2021 implicou no reconhecimento de receita orçamentária para a STN, quando, nos termos do art. 38 da Lei nº 4320/1964, o correto seria a anulação das despesas orçamentárias do MC;
  - Subavaliação das despesas orçamentárias no valor de R\$ 326.580,81, haja vista que a devolução das despesas de 2020 implicou na anulação de despesa orçamentária de 2021 do MC, quando, nos termos do art. 38 da Lei nº 4.320/1964, o correto seria o reconhecimento de receita orçamentária, nesse caso para a STN.

Assim, constatou-se que a ausência de acompanhamento e de apuração de parte das devoluções espontâneas relacionadas ao Auxílio Emergencial 2021 permitiu a arrecadação e o registro contábil em descumprimento ao regime de competência, gerando distorções no valor total de R\$ 1.483.084.706,08.

Diante dessa contatação, na manifestação sobre a análise preliminar, o Ministério da Cidadania, por meio do Despacho nº 1150 /2022/SE/SGFT/DEFNAS, de 18.03.2022, informou que “observará para os próximos lançamentos contábeis os apontamentos contidos no teor do texto do Relatório Preliminar nº 1021232, segundo ainda as diretrizes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)”.

## **2.1.5. Reconhecimento indevido como ativo de pagamentos potencialmente indevidos pendentes de apuração e cobrança pelo Ministério da Cidadania**

Trata-se de avaliação de ativos a reconhecer decorrentes da expectativa de recebimento, pela União, de valores de Auxílios Emergenciais potencialmente indevidos pagos a beneficiários que não cumpriram os requisitos legais para a elegibilidade aos benefícios. A análise visa verificar se a constituição de créditos na conta 121210402 – Crédito a Receber por Dano ao Patrimônio, concernente aos valores de AE, de AER e de AE 2021, foi realizada de acordo com as normas e padrões contábeis, principalmente em relação aos requisitos para reconhecimento de ativos, conforme consta do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e da NBC TSP Estrutura Conceitual. Destaca-se que o crédito em análise alcança o montante de R\$ 9.909.937.360,00 e foi integralmente lançado no Siafi em 31.12.2021.

Como anteriormente exposto, os Auxílios Emergenciais totalizaram pagamentos superiores a R\$ 300 bilhões, os quais foram acompanhados pelos órgãos de controle, identificando-se – por meio de cruzamento de dados – a ocorrência de pagamentos potencialmente indevidos para beneficiários que não seriam elegíveis, bem como oportunidades de melhorias nos controles.

Considerando que pagamentos comprovadamente indevidos geram para o MC o direito de cobrança frente aos cidadãos que receberam tais valores, há necessidade de contabilização de um ativo refletindo essa situação, uma vez que o fato gerador atenda aos requisitos de reconhecimento de um ativo, por exemplo a existência do direito legítimo ao recebimento de fluxo de caixa futuro. Esses valores devem ser quantificados e consolidados de acordo com metodologia definida e executada pelo Ministério para identificação individualizada e cobrança dos devedores.

Para tanto, podem ser utilizados como insumos os relatórios e apontamentos de órgãos de controle, a exemplo dos resultados dos cruzamentos de dados realizados pela CGU, que identificaram o montante de R\$ 11.290.979.681,95<sup>13</sup> de pagamentos indevidos de Auxílios Emergenciais, dos quais aproximadamente 1,126 bilhão<sup>14</sup> (9,97%) retornou aos cofres públicos, em razão de devolução espontânea, realizada por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), e de estornos realizados pela Caixa Econômica Federal em virtude da não movimentação dos recursos.

Nesse sentido, verificou-se que a Unidade optou por constituir as contas 121210402 – Crédito a Recuperar decorrente de Dano ao Patrimônio e 121219903 – Ajuste de Perdas de outros Créditos nos montantes a seguir destacados:

**Tabela 7 – Créditos a receber e ajuste para perdas registrados pelo Ministério**

<b>Tipo de Auxílio</b>	<b>Conta 121210402 – Crédito a Recuperar decorrente de Dano ao Patrimônio (R\$)</b>	<b>Conta 121219903 – Ajuste de Perdas de outros Créditos (R\$)</b>
AE	6.364.514.742,00	6.357.513.775,78
AER	1.597.455.658,00	1.595.698.456,78
AE 2021	1.947.966.960,00	1.945.824.196,34

<sup>13</sup> Montante apurado considerando os pagamentos potencialmente indevidos de AE realizados até 31.03.2021; de AER até 31.01.2021; e de AE 2021 até 19.11.2021.

<sup>14</sup> Base de dados recebida em 27.01.2022 contendo dados de GRU até 31.12.2021; DARF até 31.12.2021 e estornos não saque até 28.10.2021. Públicos abrangidos: Extracad e CadÚnico, apenas, pois não há dados do público Bolsa Família.

<b>Total</b>	<b>9.909.937.360,00</b>	<b>9.899.036.427,90</b>
--------------	-------------------------	-------------------------

Fonte: Elaborada pela CGU a partir de consulta ao Siafi realizada dia 08.01.2022

Observa-se que o montante de R\$ 9.909.937.360,00, registrado na conta 121210402 – Crédito a Recuperar decorrente de Dano ao Patrimônio, não considera as devoluções realizadas pelos beneficiários dos Auxílios Emergenciais<sup>15</sup>. Nota-se ainda que esse valor representa 90% do montante de pagamentos potencialmente indevidos identificado pela CGU, qual seja R\$ 11.290.979.681,95, excluídas as devoluções e estornos.

A metodologia utilizada para registro desses valores foi deliberada pelo Comitê Gestor do Auxílio Emergencial<sup>16</sup>(COGAE) que, para apuração dos valores registrados, conforme aduz a Nota Técnica Conjunta nº 1/2022/SECAD/SAGI/SENARC, de 21.01.2022, utilizou-se das seguintes premissas:

1. Apuração dos pagamentos de AE identificados como potencialmente indevidos no montante de R\$ 9.409.858.012,45, decorrente de apontamentos registrados no Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770, de 23.11.2021. Após análise comparativa realizada entre o Relatório de Auditoria nº 87464817, de 17.06.2021 (relativo à auditoria financeira integrada com conformidade acerca das Demonstrações Contábeis de 31.12.2020) e o Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770:

(...) 4.3. Na comparação dos dois relatórios, acima citados, utilizou-se como chave de pareamento dos microdados o CPF (Cadastro Único/ExtraCad) ou o NIS do Beneficiário do Programa Bolsa Família, o número da parcela e a tipologia utilizada pela CGU para o apontamento, formando uma chave única de identificação de cada apontamento (CPF/NIS + PARCELA + TIPOLOGIA) nos microdados dos Relatórios nº 874648 e 908770, o que permitiu a comparação dos registros.

4.4. A partir deste cruzamento foram identificados: I - 7.046.846 apontamentos que constam apenas no Relatório nº 874648; II - 10.875.114 apontamentos presentes nos dois relatórios; e III - 3.515.654 apontamentos presentes apenas no Relatório nº 908770, que são de parcelas do mesmo período de análise do Relatório nº 874648 com situação de crédito até 15 de novembro de 2020.

4.5. Na estimativa de valores do AE 20 foram considerados apenas os apontamentos dos itens II e III, que perfazem o total de 14.390.768 apontamentos. Ressalta-se que os apontamentos do item III, presentes apenas no Relatório nº 908770 ainda necessitam de avaliação pela Dataprev, e que o subconjunto do item I, integrante apenas do Relatório nº 874648, deixou de ser considerado pela CGU como passível de recebimentos indevidos, não havendo novos tratamentos a serem aplicados.

Observa-se que o valor apurado foi baseado em análise da Dataprev que considerou, comparativamente, apontamentos comuns entre o Relatório Preliminar nº 874648 e o Relatório Preliminar nº 908770, bem como apontamentos presentes apenas no primeiro relatório e que remetem a parcelas do mesmo período de análise do segundo relatório. A partir desta análise, a entidade submeteu o resultado ao COGAE, cuja deliberação dispôs que o “total previsto para ações de ressarcimento do AE20 foi de R\$ 6.364.514.742,00 (seis bilhões, trezentos e sessenta e quatro milhões, quinhentos e quatorze mil setecentos e quarenta e dois reais”.

<sup>15</sup> Nota Técnica Conjunta nº 1/2022/SECAD/SAGI/SENARC, item 4.8: “Ressalte-se que os valores indevidos escriturados não consideram valores já devolvidos pelos beneficiários”.

<sup>16</sup> 2ª Reunião do COGAE realizada em 06.01.2022, que aprovou a metodologia para apuração do valor de pagamentos indevidos, com base em bloqueios/cancelamentos realizados em 2021.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/990879>; consulta realizada em 08.03.2022.

2. Relativamente aos recursos a recuperar do AER foi apresentado pelo Ministério, provisoriamente, para escrituração, o montante de R\$ 1.597.455.658,00, que considera a soma de todos os valores afetos aos achados apontados pela CGU no Relatório Preliminar de Avaliação nº 925618<sup>18</sup>, de 30.12.2021. Após manifestação do Ministério da Cidadania, a versão final deste relatório apontou o montante de R\$ 808.989.283,50 como pagamentos indevidos do AER.

3. Para os recursos a recuperar do AE 2021, também de forma provisória, definiu-se o valor total de R\$ 1.947.996.960,00, que faz referência aos benefícios que foram bloqueados ou cancelados pelo Ministério da Cidadania, de forma preventiva, enquanto as análises são realizadas pela Dataprev, em razão dos apontamentos da CGU.

As informações constantes da Nota Técnica Conjunta nº 1/2022/SECAD/SAGI/SENARC confirmam que os pagamentos potencialmente indevidos ainda são considerados provisórios pela gestão e, por isso, necessitam de quantificação/apuração por parte do MC.

Dito isso, cumpre expor que a NBC TSP Estrutura Conceitual estabelece que, para se reconhecer um item nas demonstrações contábeis, é necessário atribuir um valor monetário a ele. Isso requer que a mensuração seja suficientemente relevante e fidedignamente representativa para o item a ser reconhecido nas demonstrações contábeis. Pode haver incerteza associada à mensuração de montantes apresentados nas demonstrações contábeis, portanto o uso de estimativas é parte essencial da contabilidade sob o regime de competência. Entretanto, deve-se considerar que, em circunstâncias nas quais o nível de incerteza, em um único ponto da estimativa, é tão grande que a relevância e a representação fidedigna da medida utilizada são questionáveis, o item não deve ser reconhecido.

Para avaliar se a entidade controla o recurso no presente, deve ser observada a existência dos seguintes indicadores:

- propriedade legal;
- acesso ao recurso ou a capacidade de negar ou restringir o acesso a esses;
- meios que assegurem que o recurso seja utilizado para alcançar os seus objetivos; ou
- a existência de direito legítimo ao potencial de serviços ou à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos do recurso.

A norma contábil destaca que, embora esses indicadores não sejam determinantes/conclusivos acerca da existência do controle, sua identificação e análise podem subsidiar essa decisão.

No caso concreto, em que foi registrado no ativo da entidade crédito a receber referente a valores potencialmente pagos indevidamente de Auxílios Emergenciais, a partir da análise da documentação disponibilizada, não foi possível evidenciar que houve análise definitiva quanto à existência de direito legítimo ao potencial de serviços ou à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos desses recursos. São necessários levantamentos adicionais para definir com exatidão quem são os devedores e quanto devem. O MC afirmou que esse processo ainda não foi finalizado e que os registros caracterizados como potenciais pagamentos indevidos ainda estão em análise pela Dataprev, em que pese a CGU ter emitido

---

<sup>18</sup> Relatório Preliminar de Avaliação nº 925618 emitido pela CGU, que consubstancia análises realizadas sobre a conformidade dos pagamentos do AER. O Relatório Final está disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1144161>. Consulta realizada em 08.03.2022.

orientações e recomendações acerca da necessidade de apuração desses pagamentos e de quantificação de valores a serem cobrados dos beneficiários.

Para reconhecimento do ativo é necessário grau de asseguarção razoável acerca dos valores registrados, sob pena de haver um reconhecimento de receitas que nunca serão realizadas. Desse modo, o MC deve estabelecer um processo de apuração de potenciais irregularidades para que, em seguida, possa reconhecer um ativo com uma base de mensuração confiável.

Portanto, além do aspecto de controle, o registro realizado não se mostrou adequado por não ter sido realizado em base de mensuração consistente, que possibilite representação fidedigna da informação retratada. Verifica-se, por exemplo, que não foi considerada, no cálculo dos ativos, a necessidade de excluir do valor total a recuperar os valores já devolvidos pelos beneficiários e aqueles de estornos (não saque), o que havia sido sinalizado pela CGU como uma providência necessária ainda em 29.05.2020<sup>19</sup>.

Ante o exposto, considerando que os lançamentos contábeis de créditos a recuperar não foram suportados por evidências suficientes e apropriadas, que garantam a satisfação dos requisitos de ativo e comprovem a utilização de uma base monetária confiável para o registro adequado da expectativa de ressarcimentos dos valores potencialmente pagos indevidamente, conclui-se que há limitação relevante para emissão da opinião de auditoria, ficando também prejudicada a quantificação da distorção contábil até que o MC execute as quantificações e apurações de sua competência.

### **2.1.6 Inadequação da metodologia utilizada para registro de ajuste para perdas de créditos a recuperar**

Trata-se de avaliação do saldo de R\$ 9.899.036.427,90 constante da conta 121219903 – Ajuste de Perdas de outros Créditos, cujo reconhecimento se deu como forma de evidenciar a expectativa de recebimento dos créditos a receber referentes a pagamentos indevidos de AE, de AER e de AE 2021, conforme exposto no Achado 2.1.5 deste Relatório.

A Macrofunção 020342 – Ajuste para Perdas Estimadas estabelece que, para a apresentação da real situação patrimonial, é necessário que o reconhecimento de créditos a receber seja acompanhado da constituição do respectivo ajuste para perdas estimadas, permitindo assim a quantificação fiel dos recursos controlados pela entidade. A mesma norma recomenda que, para fins de mensuração do valor recuperável dos créditos a receber, se utilize metodologia baseada no histórico de recebimentos passados, embora seja necessário pontuar que, em virtude da diversidade de ativos e peculiaridades de cada um deles, é possível que, para

---

<sup>19</sup> Registro Resultado 5 – Análise contrato Caixa, com o objetivo de identificar riscos envolvidos em sua execução e de sinalizar controles preventivos ou corretivos cuja pertinência e oportunidade de implementação poderão ser apreciados pelo Ministério da Cidadania. Análise: (...) Quanto às regras de validade dos créditos e procedimentos de devolução de valores: A falta de normatização sobre eventual necessidade de devolução de valores creditados em conta corrente e não devidos aos beneficiários, aliada à falta de procedimentos operacionais de ressarcimento de valores no caso de créditos que ultrapassem sua validade, realizados após o óbito dos beneficiários ou mesmo realizados para beneficiários posteriormente ao pagamento de alguma das parcelas, expõe o erário à possibilidade de prejuízos. (...) Com base nas análises registradas neste documento, vislumbra-se a possibilidade de contribuir com a gestão do Ministério da Cidadania sobre o Auxílio Emergencial, mediante a proposição de controles estruturantes a serem instituídos sobre os procedimentos de validação e de pagamento dos benefícios.

refletir de maneira mais fidedigna a real situação do ativo, outra metodologia se mostre mais adequada.

A partir dessa metodologia, que considerou os recebimentos pretéritos de ressarcimentos de valores relativos ao Programa Bolsa Família (PBF), o MC reconheceu ajuste com coeficiente de perda de 99,89%, ou seja, reconheceu para os usuários de suas demonstrações contábeis que, dos valores pagos indevidamente a título de Auxílios Emergenciais, se espera recuperar apenas 0,11%.

Embora haja alguma similaridade entre o público-alvo do PBF e os públicos recebedores dos Auxílios Emergenciais, a metodologia adotada não seria apta a espelhar a expectativa de recebimentos dos créditos em questão, pois não captou especificidades relativas aos Auxílios Emergenciais, em especial dos beneficiários dos públicos Extracad e CadÚnico.

Nesse sentido, exemplifica-se que parte dos beneficiários que figuram como recebedores de pagamentos potencialmente indevidos apresentam algum tipo de relacionamento com o setor público, tais como servidores públicos (ativos e inativos), civis e militares da União, Estados, DF e Municípios, bem como cidadãos com benefícios ativos administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A tabela a seguir demonstra a relevância dessa situação dado que, considerando os pagamentos potencialmente indevidos apurados (AE, AER e AE 2021), o percentual relativo às devoluções voluntárias já realizadas pelos cidadãos e servidores civis e militares da União, Estados, DF e Municípios garantiram níveis de recuperabilidade superiores ao índice utilizado pelo MC para reconhecimento do ajuste para perdas.

**Tabela 8 – Percentuais de devoluções relativas ao AE, ao AER e ao AE 2021 por trilha de auditoria da CGU**

Trilha de Auditoria	Valor com indicativo de pagamento indevido (R\$)	Vínculo Beneficiário	Devoluções via GRU e DARF (R\$)		Incentivo à devolução voluntária
			Valor	%	
Beneficiário com vínculo registrado no SIAPE	25.857.507,00	Poder Executivo Federal	2.148.850,00	8,31	Envio de ofícios aos entes/órgãos/entidades de vinculação do servidor
Beneficiário com vínculo com empresa estatal	409.777,50	---	16.200,00	3,95	Envio de ofícios à estatal de vinculação do funcionário Público
Beneficiário com vínculo nas Forças Armadas	50.581.045,50	Poder Executivo Federal	25.356.090,30	50,13%	Envio de ofícios aos entes/órgãos/entidades de vinculação do servidor

Entes Federativos <sup>20</sup>	1.246.459.855,00	Setor público estadual/municipal	100.593.287,12	8,07%	Envio de ofícios aos entes/órgãos/entidades de vinculação do servidor
Folha de pagamento do INSS (Maciça)	1.284.045.922,50	Poder Executivo Federal	231.186.175,52	1,91%	Tratativas com o INSS para normatização e operacionalização dos descontos em benefício previdenciário ou assistencial (folha de pagamento).

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, registrados nos Relatórios Preliminar do Auxílio Emergencial (908770), Relatório Final do Auxílio Emergencial Residual (925618); e Auxílio Emergencial 2021 (937042), consolidação dos Relatórios Preliminares nº 1 a 12.

Nesse sentido, a probabilidade de recuperação dos valores pagos indevidamente pode aumentar, caso o Ministério adote estratégias de cobrança que considerem, por exemplo, o vínculo dos beneficiários com órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), sobre o qual a União tem ingerência, bem como o instituto da compensação de obrigações e desconto em folha de pagamento.

Pelas razões anteriormente descritas, conclui-se que a metodologia atualmente adotada não se encontra em consonância com o regramento contábil, o que seria possível mediante estabelecimento de metodologia que considere separadamente os públicos recebedores dos Auxílios Emergenciais, as tipologias de pagamentos potencialmente indevidos identificadas nos cruzamentos de dados realizados pela CGU, bem como por outros órgãos de controle, entre outros aspectos relevantes, de forma a tornar mais factual o índice de ajuste para perdas estimadas de valores a receber.

Destaca-se, porém, que não foi possível calcular o montante dessa distorção financeira uma vez que, como descrito neste achado, o valor mais adequado de ajuste para perdas carece de definição de metodologia apropriada pelo próprio Ministério da Cidadania e, ainda, a adoção das medidas de quantificação/apuração dos devedores tratada no item 2.1.5 deste Relatório.

Por fim, considerando que o tema “ajuste para perdas estimadas” já foi abordado no Relatório nº 874648 (auditoria financeira integrada com conformidade acerca das Demonstrações Contábeis de 31.12.2020), o acompanhamento da revisão da metodologia de ajuste para perdas relativas aos Auxílios Emergenciais será feito no âmbito do monitoramento das providências decorrentes do Relatório mencionado.

### **2.1.7. Manutenção indevida no Ativo de saldo de adiantamento de TED**

As análises quanto ao cumprimento dos requisitos de reconhecimento no Ativo do estoque da conta contábil 113823800 – Adiantamento – Termo Execução Descentralizada, em 31.12.2021, revelaram superavaliação do Ativo no montante de R\$ 633.674.887,81, referentes a TED a comprovar com vigência expirada há mais de 330 dias.

<sup>20</sup> Beneficiário agente público estadual, distrital ou municipal ou que possui outro tipo de vínculo com entidade pública dessas esferas

Essa conta deve apresentar saldo relativo a TED dos quais não se tem comprovação da execução e/ou devolução dos saldos não utilizados pela unidade recebedora, descentralizados pelo MC a outros órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para fins de execução de ações de interesse das unidades orçamentárias descentralizadoras e consecução dos objetos previstos nos programas de trabalho.

Adotaram-se como parâmetros para esta análise os prazos previstos no Decreto nº 10.426/2020, o qual estabelece que a unidade descentralizada, ou seja, recebedora do recurso, tem 120 dias, após o fim da vigência do TED ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro, para a apresentação do Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO).

Na hipótese de não apresentação, a unidade descentralizadora, qual seja, o MC, que transferiu o recurso, poderá prorrogar esse prazo por 30 dias. Após o recebimento do RCO o MC tem 180 dias para analisá-lo quanto aos resultados atingidos e ao cumprimento do objeto pactuado. Dessa forma, após o fim da vigência, um TED tem o prazo máximo de 330 dias para ter a prestação de contas apresentada e analisada (120 + 30 + 180).

A análise do estoque de TED a comprovar de R\$ 1.337.363.548,68, acumulado até 31.12.2021, quanto aos requisitos de manutenção no Ativo, conforme tabela a seguir, revelou que R\$ 633,7 milhões, 47% do saldo, referiram-se a TED a comprovar com vigência expirada há mais de 330 dias.

**Tabela 9 - Situação do estoque de TED em dezembro/2021 quanto ao prazo total de análise da prestação de contas**

<b>Prazo de análise da prestação de contas</b>	<b>Quantidade de TED</b>	<b>Saldo conta 113823800 – Adiantamento - Termo Execução Descentralizada (R\$)</b>	<b>Saldo conta 812210202 – A comprovar (R\$)</b>
Análise da Prestação de Contas no prazo	140	703.688.660,87	703.688.660,87
Prazo de análise expirado	95	633.674.887,81	633.674.887,81
<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>1.337.363.548,68</b>	<b>1.337.363.548,68</b>

Fonte: Elaboração pela CGU a partir de extração do Siafi, com posição de 31.12.2021

Esses TED com prazo de análise expirado foram celebrados no período de 2012 a 2019, ou seja, antes da vigência do Decreto nº 10.426/2020. Com isso, os prazos previstos para análise da prestação de contas, constantes desse Decreto, representam não uma obrigatoriedade, mas, sim, indicadores de uma possível manutenção indevida de Ativo sem expectativa de comprovação de que os recursos descentralizados tenham sido aplicados nas ações de interesse do Ministério para as quais foi pactuada a descentralização, ou seja, sem a capacidade de geração futura de benefícios econômicos ou de potenciais serviços, que, segundo o MCASP, são requisitos para reconhecimento de um ativo.

Acerca do assunto, vale destacar que, no âmbito da Auditoria Financeira sobre as Demonstrações Contábeis de 31.12.2020 do Ministério da Cidadania, foi identificada distorção de mesma natureza (Achado nº 2.1.2). À época, foram recomendadas a regularização dos registros relativos aos TED pendentes de comprovação do Ministério, respeitando os prazos previstos no Decreto nº 10.426/2020, e a baixa contábil – conforme orientação da Mensagem

Siafi nº 2019/0204238 da CCONT/STN, do saldo no ativo da entidade referente a TED cujo Relatório de Cumprimento do Objeto tenha sido apresentado pela unidade descentralizada há mais de 180 dias.

Como parte do atendimento à recomendação<sup>21</sup> em monitoramento, foi providenciada pelo MC a baixa contábil, até 19.04.2022, de R\$ 119.363.497,95 (19% do estoque de R\$ 633.674.887,81 de TED a comprovar com vigência expirada há mais de 330 dias).

Em relação ao estoque remanescente, o MC deverá avaliar se há expectativa de comprovação da aplicação dos recursos descentralizados nas ações de interesse do Ministério e da conclusão do objeto pactuado. Concluindo-se por não haver tal expectativa, deverá efetuar a baixa do montante correspondente da conta patrimonial ativa de TED a comprovar, em contrapartida à conta de Ajustes de Exercícios Anteriores. Destaca-se que a baixa do ativo não implica renúncia ao controle, devendo a Unidade providenciar o registro do montante sem expectativa de comprovação em conta de controle que reflita a inadimplência e manter outros controles gerenciais existentes.

Diante do exposto, verifica-se que, em virtude de falhas de controles que geraram intempestividade de apresentação e análise de prestações de contas de TED, o ativo do MC foi superavaliado em R\$ 633.674.887,81 devido à manutenção de saldo de “TED a Comprovar” de termos cujo prazo para prestação e/ou análise das contas superava, em 31.12.2021, os 330 dias após o fim de sua vigência.

Desse montante, R\$ 136.947,90 referiram-se a TED a comprovar cujo prazo de 330 dias após o fim de sua vigência expirou ao longo do exercício 2021 e não foram baixados, ocasionando uma superavaliação do resultado do exercício.

Ainda, para mitigar o risco de danos ao Erário, a unidade descentralizadora deve solicitar à unidade descentralizada a instauração de Tomada de Contas Especial para os TED com execução do objeto não comprovada, devolução do saldo de recursos não efetuada e com prazo expirado de apresentação do RCO.

## **2.1.8. Reconhecimento indevido de veículos doados no ativo da entidade**

Trata-se da avaliação dos saldos que constituem o grupo 123100000 – Bens Móveis. Essas contas se referem aos bens móveis sob posse ou domínio do MC tais como mobiliário, equipamentos de tecnologia da informação, veículos etc. Dessa forma, buscou-se avaliar se os bens registrados nessas contas atendem aos critérios de reconhecimento de um ativo. Considerando que os saldos referentes a veículos (123110500 – Veículos) correspondem a 52,59% do valor de todo o saldo de bens móveis do Ministério, a análise foi direcionada para o controle desses bens. A tabela seguinte demonstra os principais saldos de bens móveis do MC na posição 31.12.2021.

**Tabela 10- Composição do grupo de conta 123100000 – Bens Móveis**

---

<sup>21</sup> Identificador no Sistema e-Aud nº 991070.

Conta	Saldo (R\$)	Percentual
123110100 – Máquinas, Aparelhos, Equipamentos e Ferramentas	14.938.011,68	5,69%
123110200 – Bens de Informática	78.448.895,04	29,90%
123110300 – Móveis e Utensílios	27.049.113,33	10,31%
123110400 – Material Cultural, Educacional e de Comunicação	2.770.762,66	1,06%
123110500 – Veículos	137.977.668,06	52,59%
123119900 – Demais Bens Móveis	1.190.274,63	0,45%
<b>Total</b>	<b>262.374.725,40</b>	<b>100%</b>

Fonte: Siafi em 31.12.2021

Indagado sobre o elevado saldo em conta de veículos, o MC informou que a maior parte é de veículos adquiridos pelo Ministério para posterior doação a entes federados, com o objetivo de, entre outros, prover a Rede de Proteção Social do Sistema Único de Assistência Social e que a baixa patrimonial desses ativos só é realizada quando os favorecidos encaminham comprovante de que a transferência da propriedade do veículo foi efetuada. O MC ainda informou que, em razão da intempestividade dos entes federados para realizar essa transferência, feita no Detran de cada estado, os veículos continuam registrados no balanço do MC, mesmo após terem sido doados fisicamente.

Sobre isso, vale destacar o que trata o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) sobre os requisitos para reconhecimento de um Ativo. Segundo esse manual, um Ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado. Aplicando-se esse conceito ao caso concreto, faz-se necessário enfatizar o trecho “recurso controlado no presente”.

De acordo com o MCASP esse controle é caracterizado com a existência dos seguintes indicadores:

- Propriedade legal;
- Acesso ao recurso ou a capacidade de negar ou restringir o acesso a esses;
- Meios que assegurem que o recurso seja utilizado para alcançar os seus objetivos; ou
- A existência de direito legítimo ao potencial de serviços ou à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos do recurso.

Portanto, no caso concreto em análise, é necessário avaliar se os veículos doados fisicamente pelo Ministério, mas ainda registrados em seu nome, atendem a requisito de controle para manutenção do ativo no balanço da entidade.

Verifica-se que no caso em questão o MC detém a propriedade legal dos veículos, uma vez que mesmo tendo sido doados ainda permanecem em seu nome, porém o mesmo Manual destaca ainda que “a propriedade legal do recurso não é uma característica essencial de um ativo, mas é um indicador de controle”. Portanto a propriedade legal é um indicador de controle, e não uma evidência.

No caso dos veículos doados a entes federados, embora não tenha ocorrido a transferência de propriedade legal, esses já não estão sob o controle do MC, que, também não tem capacidade de negar ou restringir o seu uso. Após doados, o MC igualmente não tem meios

para assegurar que os veículos sejam utilizados de forma correta, bem como não tem qualquer expectativa de obter benefícios econômicos com esses bens. Cabe informar que o MC vem, inclusive, recebendo multas de trânsito referentes a estes veículos doados.

Dessa forma, considerando a ausência da maior parte dos indicativos de controle previstos no MCASP, conclui-se que os veículos do MC que se encontram na situação descrita não satisfazem ao conceito de ativo pela ausência da característica de controle presente.

Em 09.11.2021, o MC informou que do montante de R\$ 134.244.188,50 registrado nas contas 123110501 – Veículos em Geral e 12311050 – Veículos de Tração Mecânica; 99,9%, ou seja, R\$ 134.226.212,00, referiam-se a veículos em processo de doação e que, portanto, não deveriam estar reconhecidos como ativos.

Cientificado pela equipe de auditoria acerca dessa distorção contábil, o MC, por meio do Ofício n.º 6/2022/SE/SAA/CGLA/MC, de 19.01.2022, respondeu que:

(...) considerando o entendimento da CGU (...) a unidade técnica responsável deu início ao processo de baixa no Siafi dos veículos que já se encontravam de posse das prefeituras, mesmo que a transferência junto aos Detran de cada estado não tenha sido concluída. Desde a apresentação do entendimento da CGU, até o presente momento, foram realizadas aproximadamente 300 (trezentos) baixas de veículos. Além dessas baixas, já existem aproximadamente mais 600 (seiscentos) veículos em condições de ajuste contábil, o qual está sendo providenciado pela equipe responsável.

Embora o Ministério tenha sido proativo em iniciar a correção desse problema tão logo teve ciência de sua ocorrência, ao final do exercício 2021 a distorção contábil ainda permanecia, conforme se aduz das Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis, referentes ao 4º Trimestre de 2021, em que é destacado que:

(...) foram observadas na conta 12311.05.00 – Veículos diversas entradas de veículos destinados a doação para instituições que prestam auxílio aos dependentes químicos. Devido ao alto montante registrado, foi constatado que o registro da doação no Siafi está sendo realizado apenas após a conclusão da transferência junto aos órgãos de trânsito envolvidos. A área técnica foi então orientada a proceder com os registros tempestivamente. Então ainda em 2021 esses registros foram iniciados, porém ainda há um montante de superavaliação do ativo de R\$ 115.300.045,58, ou seja, 43,94% do total de veículos, com data base de 31/12/2021.

Dessa forma, em que pesem as providências do Ministério para elidir o problema, conclui-se que os veículos que estão na situação descrita não atendem ao conceito de ativo, gerando, portanto, superavaliação do ativo da entidade, em 31.12.2021, no montante de R\$ 115.300.045,58, conforme avaliação feita pelo MC e evidenciada em Notas Explicativas.

### **2.1.9. Reconhecimento a menor da depreciação de bens móveis**

Trata-se de análise do saldo registrado na conta 123100000 – Bens Móveis com o objetivo de avaliar se esses bens foram adequadamente depreciados ao longo do exercício 2021, conforme as normas contábeis vigentes e políticas contábeis definidas pelo Ministério.

De acordo com a Macrofunção Siafi 0203300, a entidade pública necessita apropriar ao resultado de um período o desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado por meio do registro da despesa de depreciação, em obediência ao princípio da competência, até que, ao fim de sua vida útil, esse ativo atinja o valor residual.

Portanto, os principais insumos para definição da taxa de depreciação de um ativo imobilizado são a vida útil do ativo e o valor residual após o fim da vida útil. Visando padronizar o reconhecimento da depreciação entre os diversos órgãos integrantes do Balanço Geral da União, a STN determinou que os gestores públicos sigam a tabela de vida útil e valor residual, para cada tipo de ativo, constante da Macrofunção Siafi 0203300.

Dessa forma, visando avaliar a adequação do registro de depreciação dos bens móveis pelo MC, foi realizada a comparação entre o valor registrado de variação patrimonial diminutiva na conta 333110100 – Depreciação de Bens Móveis com o cálculo feito pela equipe de auditoria, que utilizou como parâmetro o saldo do Ativo Imobilizado – Bens Móveis do MC ao final de cada mês de 2021, aplicando-se sobre eles as premissas apontadas na “Tabela de vida útil e valor residual” para cada conta contábil do ativo imobilizado. Destaca-se que para esse cálculo foi desconsiderado o saldo de veículos doados e não baixados, que, conforme item 2.1.8 deste relatório, não deveriam estar no ativo da entidade e, portanto, não deveriam ser depreciados.

A partir desse cálculo, concluiu-se que o MC deveria ter reconhecido o valor total de depreciação de R\$ 18.362.815,22 referente aos bens móveis em 2021. Analisando a DVP do Ministério, verificou-se que a depreciação reconhecida para os bens móveis no exercício foi de R\$ 7.102.649,52, uma diferença a menor de R\$ 11.260.165,70 em relação ao valor calculado pela equipe de auditoria.

Importante destacar que em 2018 foi criado Sistema Integrado de Administração de Serviços (Siads), que tem entre suas finalidades permitir o controle permanente e automatizado de depreciação dos bens móveis, inclusive com integração com o Siafi, sistema de contabilidade. A utilização do Siads, inclusive, é obrigatória para todos os órgãos da Administração Direta a partir de 29.11.2019. Entretanto, as Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 do 4º trimestre informam que:

(...) no Ministério da Cidadania as Unidades Gestoras já estão utilizando plenamente o sistema Siads, porém, por um problema sistêmico, em algumas unidades que não estavam realizando o lançamento da depreciação acumulada tempestivamente, não foi possível atualizar o valor. Para esses casos, a Coordenação de Patrimônio já está em tratativas com o Tesouro Nacional e com o Serpro.

Observa-se que, mesmo com o advento do sistema Siads, que automatiza o cálculo da depreciação, algumas unidades do MC ainda estão tendo dificuldades em contabilizar adequadamente a depreciação de seus bens. Destaca-se que situação idêntica foi identificada na auditoria referente ao exercício 2020 e, ainda assim, a distorção permanece. Essa deficiência de controles contábeis referentes ao registro da depreciação de bens móveis gerou uma distorção na evidenciação da situação patrimonial da entidade, ocasionando a superavaliação do ativo e do resultado do exercício em virtude da falta de depreciação de bens móveis no valor de R\$ 11.260.165,70.

Considerando que esse assunto já foi abordado no Relatório de Auditoria nº 874648, que avaliou as contas de 2020 do MC, e que já há recomendação em monitoramento acerca desse tema, o acompanhamento da resolução das distorções identificadas será feito por meio da Recomendação com Identificador no Sistema e-Aud nº 991115.

## 2.1.10. Tomadas de Contas Especiais julgadas irregulares pelo TCU sem o respectivo reconhecimento contábil no ativo da entidade

Trata-se da avaliação dos saldos que constituem o grupo 121200000 – Demais Créditos e Valores a Longo Prazo cujas principais contas são as do subgrupo 121210500 – Créditos por Dano ao Patrimônio. Essas contas se referem a créditos a receber referente a irregularidades identificadas – ou pela aplicação inadequada de recursos públicos ou pela falta de prestação de contas -, em sua maioria fruto de Tomadas de Contas Especiais. A função precípua desses créditos é ressarcir a Administração Pública por prejuízos causados por agentes públicos ou privados. A partir das análises realizadas identificou-se a existência de TCE, de responsabilidade do MC, julgadas irregulares pelo TCU mas não registradas como crédito a receber no Ativo do Ministério.

De acordo com a Macrofunção Siafi 021138, tão logo haja a publicação de Acórdão do TCU, julgando a irregularidade de contas e imputando débito aos responsáveis, a unidade administrativa competente deve tomar as providências necessárias para registrar em sua contabilidade o crédito a receber por dano ao patrimônio. Esse registro representa o surgimento de um direito efetivo da Administração Pública contra os responsáveis pelos danos apurados. O valor contabilizado deve refletir o dano ao erário apurado, incluindo eventuais multas, juros e correção monetária.

Para avaliar se o Ministério da Cidadania efetuou adequadamente esses registros, foram pesquisados os Acórdãos emitidos pelo TCU em 2021 e 2020, relacionados a julgamentos de tomadas de contas especiais, com imputação de débito, cuja autoridade instauradora seja o MC. O resultado dessa pesquisa foi correlacionado com os lançamentos contábeis efetuados nas contas do grupo 121210500 – Crédito por Dano ao Patrimônio – Decisão TCU em 2020 e 2021.

A partir desse cotejamento, identificaram-se sete acórdãos, emitidos entre 2020 e 2021, não contabilizados pelo MC, totalizando, em valores atualizados, R\$ 26.623.775,00 em créditos por dano ao patrimônio sem o registro contábil. A tabela seguinte fornece mais detalhes acerca desses acórdãos, bem como a resposta do MC sobre os fatos apresentados.

**Tabela 11 - Acórdãos com imputação de débito não contabilizados pelo MC**

Número do Acórdão	Data do Acórdão	Valor dos Débitos e Multas (R\$)*	Resposta do MC
12.348/2021 – 2ª Câmara	14.09.2021	214.447,49	Processo sendo digitalizado. Será iniciado o procedimento de registro contábil.
2.096/2021 – Plenário	01.09.2021	1.164.351,72	Solicitação de realização dos devidos registros contábeis remetida à Caixa Econômica Federal – CEF, mandatária da União, remetida por meio do OFÍCIO Nº 5/2022/SE/SGFT/DTEDS-TCE/MC (SEI 11813578).
5.219/2020 – 2ª Câmara	07.05.2020	108.159,75	Solicitação de realização dos devidos registros contábeis remetida à Caixa Econômica Federal – CEF, mandatária da União, remetida por meio do OFÍCIO Nº 5/2022/SE/SGFT/DTEDS-TCE/MC (SEI 11813578).
4.401/2020 – 2ª Câmara	23.04.2020	1.092.147,59	Solicitação de realização dos devidos registros contábeis remetida à Caixa Econômica Federal – CEF,

Número do Acórdão	Data do Acórdão	Valor dos Débitos e Multas (R\$)*	Resposta do MC
			mandatária da União, remetida por meio do OFÍCIO Nº 5/2022/SE/SGFT/DTEDS-TCE/MC (SEI 11813578)
3.171/2020 – Plenário	25.11.2020	1.419.947,23	Sugestão de encaminhamento à Coordenação-Geral de Licitação e Contratos, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, pela natureza, com vista ao registro contábil.
5.481/2020 – 1ª Câmara	12.05.2020	21.224.553,50	Sugestão de encaminhamento à Coordenação-Geral de Licitação e Contratos, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, pela natureza, com vista ao registro contábil.
6.51/2020 – 2ª Câmara	04.02.2020	1.400.167,72	Sugestão de encaminhamento à Coordenação-Geral de Licitação e Contratos, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, pela natureza, com vista ao registro contábil.
<b>Total</b>		<b>26.623.775,00</b>	-

Fonte: Pesquisas realizadas em 06.12.2021 no Pesquisa Integrada TCU e Siafi

\*Valores atualizados até 06.12.2021 de acordo com o Sistema Débito do TCU

Uma das principais causas para a ocorrência desse tipo de situação, tanto no Ministério da Cidadania como em outros órgãos, é a ausência de um sistema integrado que disponibilize, de forma tempestiva e uniforme, as informações necessárias sobre a instauração, julgamento, cobrança e arrecadação de TCE. Tal fato é especialmente importante em virtude da quantidade de partes interessadas no processo tais como: o órgão instaurador da TCE, os agentes responsabilizados, o órgão de controle interno, o Ministério supervisor, o Tribunal de Contas da União, a Advocacia-Geral da União, dentre outros.

Na ausência de informações centralizadas e automatizações de processos rotineiros, resta aos agentes envolvidos a coleta manual de dados, aumentando assim o risco de erro ou ausência de informações, tanto por falha humana na coleta como por falta de capacidade operacional.

Destaca-se que a falta de registro contábil dos créditos a receber por dano ao patrimônio, resultantes do julgamento de TCE distorce a situação patrimonial da entidade, pois omite valores que a União, na figura do Ministério da Cidadania, possui o direito de reaver junto aos responsáveis pelos danos apurados, muito embora a expectativa de recebimento seja reduzida.

Em virtude dessa situação, constata-se a subavaliação do ativo da entidade no montante de R\$ 26.623.775,00, pela não contabilização de créditos a receber por dano ao patrimônio. Constata-se também subavaliação do resultado do exercício no montante de R\$ 1.378.799,21 pela não contabilização das variações patrimoniais aumentativas referentes à incorporação, no Ativo do MC, dos créditos associados aos acórdãos julgados no exercício 2021. Destaca-se que após a recepção do Relatório Preliminar de Auditoria o MC realizou a contabilização da totalidade dos créditos a receber elencados neste achado de auditoria, contudo, o ajuste foi realizado ao longo do exercício 2022 de forma que a distorção nos demonstrativos contábeis de 2021 permanece.

### 2.1.11. Créditos a receber por dano ao patrimônio reconhecidos intempestivamente ferindo o princípio da competência

Como citado no item 2.1.10 de acordo com a Macrofunção Siafi 021138, tão logo haja a publicação de Acórdão do TCU, julgando a irregularidade de contas e imputando débito aos responsáveis, a unidade administrativa competente deve tomar as providências necessárias para registrar em sua contabilidade o crédito a receber por dano ao patrimônio. A mesma norma ainda define que os créditos apurados em favor do ente público devem ser reconhecidos no exercício a que pertencem, com a geração do ativo e a correspondente contrapartida de resultado. No entanto, as análises realizadas identificaram a ocorrência da contabilização intempestiva de créditos a receber por dano ao patrimônio, em desacordo com o princípio contábil da competência.

Importante destacar ainda que o MCASP 8ª edição prevê que os fatos que afetam o patrimônio público devem obedecer ao regime de competência, ou seja, as VPA e VPD devem ser reconhecidas nos períodos a que se referem, segundo seu fato gerador.

No caso em análise, qual seja o reconhecimento de crédito a receber por dano ao patrimônio, o fato gerador é a publicação da decisão definitiva do TCU julgando a irregularidade das contas e imputando o débito aos responsáveis. Portanto, seguindo o regime de competência, o reconhecimento dos créditos e a respectiva contrapartida de resultado devem ocorrer no mesmo exercício da publicação do Acórdão do TCU.

Para avaliar se o Ministério da Cidadania efetuou adequadamente esses registros, foram pesquisados todos os lançamentos contábeis feitos em 2021, nas contas integrantes do grupo 121210500 – Crédito por Dano ao Patrimônio – Decisão TCU, verificando-se, na descrição dos documentos, a qual acórdão se referia o crédito.

A partir dessa análise identificaram-se – no exercício 2021 – dezenove lançamentos contábeis de reconhecimento de crédito por dano ao patrimônio, com a respectiva contrapartida de resultado, referentes a acórdãos cuja publicação ocorreu em outros exercícios, conforme tabela seguinte.

**Tabela 12: Créditos reconhecidos em desacordo com o regime de competência**

Documento Contábil	Nº do Acórdão e ano de publicação	Mês de Lançamento	Valor (R\$)
180006000012021NS002339	2287/2019 TCU – 2ª Câmara	maio/2021	11.132,40
180006000012021NS002406	11581/2018 TCU – 2ª Câmara.	junho/2021	229.561,74
180006000012021NS004909	3546/2019 TCU – 1ª Câmara.	setembro/2021	539.375,59
180006000012021NS004974	11948/2020 TCU – 2ª Câmara.	setembro/2021	1.078.634,00
550004000012021NS000002	13369/2020 TCU – 1ª Câmara	janeiro/2021	539.467,81
550004000012021NS000009	11277/2020 TCU – 1ª Câmara	janeiro/2021	286.929,28
550004000012021NS000014	1653/2019 TCU – 1ª Câmara	fevereiro/2021	2.824.027,47
550004000012021NS000018	12537/2020 TCU – 1ª Câmara	fevereiro/2021	1.051.606,79
550004000012021NS000020	12977/2020 TCU – 2ª Câmara	fevereiro/2021	851.869,55
550004000012021NS000027	3154.2020 TCU – 1ª Câmara	março/2021	1.067.707,66

Documento Contábil	Nº do Acórdão e ano de publicação	Mês de Lançamento	Valor (R\$)
550004000012021NS000041	9395/2012 TCU – 2ª Câmara	março/2021	1.141.743,68
550004000012021NS000062	12283/2019 TCU – 2ª Câmara	abril/2021	535.478,21
550004000012021NS000065	1861/2017 TCU – 1ª Câmara	abril/2021	3.341.908,97
550004000012021NS000073	5714/2020 e 13292/2020 TCU – 2ª Câmara	abril/2021	283.371,83
550004000012021NS000106	12564/2020 TCU – 2ª Câmara	junho/2021	298.733,31
550004000012021NS000111	1937/2019 e 4601/2021 TCU – 2ª Câmara	junho/2021	318.337,13
550004000012021NS000114	3974/2019 TCU – 1ª Câmara	junho/2021	582.402,23
550004000012021NS000129	11083/2019 TCU – 1ª Câmara	junho/2021	529.300,39
550004000012021NS000131	6594/2019 TCU – 1ª Câmara	julho/2021	1.889.366,58
<b>Total</b>			<b>17.400.954,62</b>

Fonte: Pesquisas realizadas no dia 06.12.2021 no Pesquisa Integrada TCU e Siafi

Conforme citado no item anterior, a ausência de um sistema integrado que disponibilize de forma tempestiva e uniforme as informações necessárias sobre todas as fases (interna e externa) das TCE contribui para a ocorrência desse tipo de situação pois sobrecarrega o operador do Ministério, uma vez que a coleta de informações é manual, aumentando o risco da ocorrência das impropriedades destacadas.

Destaca-se que o registro contábil de crédito, em desacordo com o regime de competência, distorce a situação patrimonial da entidade, uma vez que são registradas no exercício corrente variações patrimoniais aumentativas cujo fato gerador não ocorreu nesse exercício, superavaliando o resultado.

Em virtude dessa situação, constata-se a superavaliação do resultado da entidade no montante de R\$ 17.400.954,62 pela contabilização intempestiva de créditos a receber por dano ao patrimônio, em desacordo com o princípio contábil da competência.

## **2.1.12. Manutenção indevida de ativo referente a depósitos judiciais já resgatados por terceiros**

Trata-se de análise do saldo constante da conta 121210603 – Depósitos Judiciais Efetuados integrante do Ativo Não Circulante do Ministério da Cidadania que apresentou saldo de R\$ 5.458.445,85 no encerramento do exercício 2021. Essa conta tem como objetivo registrar os depósitos judiciais efetuados pela entidade por determinação judicial e deve ser baixada quando da liberação do depósito ou quando do saque por terceiros. Durante os testes de auditoria identificou-se que o saldo supracitado se referia, em grande parte, a depósitos judiciais efetuados pelo MC e já sacados por terceiros e que, portanto, foram indevidamente mantidos no Ativo da entidade.

De acordo com o MCASP 8ª Edição, é característica fundamental de um ativo o potencial de serviços ou a capacidade de gerar benefícios econômicos futuros. Considerando a antiguidade do registro e a falta de movimentação na conta, realizou-se análise a fim de atestar se os

valores registrados na conta 121210603 – Depósitos Judiciais Efetuados ainda atendem às características de um ativo.

Indagado sobre a origem desses depósitos judiciais e as razões para a manutenção dos registros, o Ministério da Cidadania informou que o saldo constante da conta analisada se refere a depósitos judiciais realizados em face de uma ação civil pública e três reclamações trabalhistas. O Ministério também identificou que dois desses processos foram finalizados e os valores depositados em juízo foram totalmente resgatados pelos interessados. Em relação aos outros dois processos, um ainda está em julgamento e o outro o MC ainda aguarda informações do Poder Judiciário. O quadro seguinte resume a situação encontrada.

#### **Quadro 2 – Processos vinculados aos depósitos judiciais contabilizados**

<b>Tipo Processo</b>	<b>Nº Processo</b>	<b>Situação Identificada</b>	<b>Valor do Depósito Judicial (R\$)</b>
Ação Civil Pública	2008.70.00.004197-0	Todos os valores depositados judicialmente já foram levantados pelos interessados.	5.401.777,78
Reclamação Trabalhista	0000993-89.2012.5.10.0011	Processo encontra-se sobrestado no TST, aguardando decisão a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral	Não informado
Reclamação Trabalhista	0024600-15.2009.5.10.0019	Sem informações conclusivas. Demanda o envio de ofício à Vara do Trabalho solicitando esclarecimentos quanto ao eventual levantamento do depósito judicial	Não informado
Reclamação Trabalhista	0011600-72.2009.5.10.0010	A ação transitou em julgado e os valores que haviam sido retidos já foram levantados	50.349,15

Fonte: Ofício nº 47/2022/SE/SAA/MC, de 10.02.2022

Dessa forma, considerando as informações de que os valores depositados em juízo referentes à Ação Civil Pública nº 2008.70.00.004197-0 e à Reclamação Trabalhista nº 0011600-72.2009.5.10.00100 foram sacados por terceiros, concluiu-se que o montante relacionado a estes dois processos judiciais, no valor de R\$ 5.452.126,93, registrado na conta 121210603 – Depósitos Judiciais Efetuados, é indevido, uma vez que não representa qualquer potencial de serviço ou geração de benefícios econômicos futuros para o Ministério.

Essa situação evidencia que os controles implementados pelo MC relacionados à gestão de depósitos judiciais são falhos e que a distorção identificada pode ser maior, caso existam outros processos cujos depósitos judiciais não tenham sido devidamente evidenciados contabilmente, que não foram objeto de análises neste trabalho. A principal causa identificada para a ocorrência dessa situação é a intempestividade de comunicação entre as áreas responsáveis pelo acompanhamento jurídico do Ministério com aquelas responsáveis pela execução financeira e registro contábil.

Portanto, conclui-se que, em virtude da manutenção indevida de saldo contábil referente a depósitos judiciais efetuados pelo MC e já resgatados pelos respectivos beneficiários em face de ações judiciais, o ativo da entidade está superavaliado em R\$ 5.452.126,93. Destaca-se que após a recepção do Relatório Preliminar de Auditoria, ocorrida em 2022, o MC realizou a baixa contábil desses valores, o que, contudo não elimina a distorção identificada nos demonstrativos contábeis do exercício 2021.

### 2.1.13. Manutenção indevida de obrigações relacionadas a transferências voluntárias

As análises quanto ao cumprimento de requisitos de reconhecimento no Passivo do estoque da conta contábil 215310000 – Transferências Discricionárias a Pagar – Consolidação, em 31.12.2021, revelaram superavaliação do Passivo no montante de R\$ 20.146.714,89, referentes a instrumentos com vigência expirada sem a respectiva baixa do Passivo e a instrumentos vigentes com valores a repassar superiores aos registrados na Plataforma +Brasil.

Para cada uma das 427 transferências voluntárias com valores a pagar no estoque da conta contábil analisada, foi verificado se o instrumento se encontrava vigente em 31.12.2021, considerando o dia final de vigência cadastrado no Siafi e, para aqueles sem informação nesse sistema, o dia final de vigência constante da Plataforma +Brasil.

As análises fundamentaram-se na definição de passivo previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição:

Uma característica essencial para a existência de um passivo é que a entidade tenha uma obrigação presente. Obrigação presente é aquela que ocorre por força de lei (obrigação legal ou obrigação legalmente vinculada) ou não (obrigação não legalmente vinculada), a qual não possa ser evitada pela entidade.

Diante disso, transferências com vigência encerrada até 31.12.2021 não constituem mais uma obrigação presente para o Ministério e, portanto, não deveriam constar do estoque da conta contábil nesta data. No entanto, o total de R\$ 17,90 milhões se referiu a transferências com prazo expirado para pagamento, conforme tabela a seguir. Desse montante, o total de R\$ 5.908.029,31 corresponde a instrumentos com vigência encerrada em 2021.

**Tabela 13 – Situação do estoque em dezembro/2021 quanto à vigência das Transferências Discricionárias a pagar**

Situação do Passivo em dez/2021	Transferência – Tipo	Quantidade de transferências com saldo a pagar	Saldo da conta 215310000 – Transferências Discricionárias a Pagar – Consolidação (R\$)
Vigência expirada	Contrato de Repasse	80	17.635.084,26
	Termo de Compromisso	1	265.799,26
	<b>Vigência expirada Total</b>	<b>81</b>	<b>17.900.883,52</b>
Vigência não expirada	Contrato de Repasse	317	126.342.246,63
	Termo de Compromisso	1	13.052.321,65
	Código Inválido	1	239.988,98
	Convênio	27	12.378.837,48
	<b>Vigência não expirada Total</b>	<b>346</b>	<b>152.013.394,74</b>
<b>Total</b>		<b>427</b>	<b>169.914.278,26</b>

Fonte: Elaboração pela CGU a partir de extração do Siafi do saldo em 31.12.2021

Desse passivo mantido indevidamente no Siafi, 95% estavam concentrados na Unidade Gestora Executora 180006 – CEF/Ministério do Esporte:

**Tabela 14 – Distribuição por UGE das Transferências Discricionárias a pagar com vigência expirada**

Situação do Passivo em dez/2021	Cód. UGE	UG Executora	Quantidade de transferências com saldo a pagar	Saldo da conta 215310000 – Transferências Discricionárias a Pagar – Consolidação (R\$)
Vigência expirada	180006	CEF/Ministério do Esporte	75	17.037.350,09
	550015	Projeto de Operacion. dos Programas da SNAS	6	863.533,43
<b>Total</b>			<b>81</b>	<b>17.900.883,52</b>

Fonte: Elaboração pela CGU a partir de extração do Siafi do saldo em 31.12.2021

Cabe mencionar que, dentre as transferências com vigência expirada e valores a pagar em estoque, foram identificados três contratos de repasse<sup>22</sup> sem informação sobre a situação no Siafi e que, na Plataforma +Brasil, estavam nas situações: “Anulado”, um desde outubro/2014 e outro desde maio/2021, e “Rescindido” desde 2016. Para um desses contratos, houve confirmação pela CAIXA de que se encontra cancelado e que será realizado o cancelamento do empenho, segundo planilhas enviadas pelo MC após a ciência do achado de auditoria.

Dentre os contratos vigentes, identificou-se o montante de R\$ 2.245.831,37 referente a instrumentos em execução e com valores a pagar registrados no Siafi superiores aos valores a repassar constantes da Plataforma +Brasil, na data de 31.12.2021. Para o montante registrado no Passivo de R\$ 1.285.248,28, o total já desembolsado nessas transferências estava igual ao total do repasse, ou seja, não havia mais valores a repassar, portanto não deveria haver obrigações a pagar vinculadas a essas transferências. Além disso, havia contratos de repasse vigentes e em execução para os quais o registro do passivo a pagar no Siafi era maior do que os valores a repassar constantes da Plataforma +Brasil, resultando em uma distorção de R\$ 960.583,09.

Vale destacar que, com base nas informações da CAIXA constantes das planilhas encaminhadas pelo MC após ciência do achado de auditoria, restou confirmado não haver valores a desembolsar para nove contratos com saldo na conta 215310000 – Transferências Discricionárias a Pagar – Consolidação (26% dos 32 contratos com passivo superior ao devido) e que, para três contratos, será realizado ajuste na nota de empenho de acordo com o Termo Aditivo.

Além disso, para o contrato com vigência expirada e com saldo na conta 215310000 – Transferências Discricionárias a Pagar – Consolidação, mas com situação na Plataforma +Brasil de anulado/rescindido, foi confirmada a situação de contrato cancelado e informado que será cancelado o empenho. Dentre os contratos com vigência expirada, houve informação de que, para dois contratos, a prorrogação de vigência está em vias de finalização, e, para três contratos, haverá o cancelamento de empenho, tendo sido encaminhada, inclusive, e-TCE à CEGOV para análise, em 31.08.2021.

Ressalta-se que a CAIXA não teve ciência dos números dos 81 contratos com vigência expirada e dos 32 contratos vigentes, em execução e com valores a pagar superiores aos valores a

<sup>22</sup> Contratos de Repasse nº 778036, nº 789802 e nº 878796.

repassar constantes da Plataforma +Brasil, razão pela qual houve informação apenas para 18 contratos.

Diante do exposto, em virtude de falhas de controle relacionadas às obrigações derivadas de transferências voluntárias, o MC manteve em seu balanço passivos sem a característica de “obrigação presente”, relacionados a instrumentos vigentes com valores a pagar superiores aos registrados na Plataforma +Brasil e a instrumentos com vigência encerrada, gerando uma superavaliação do passivo no montante de R\$ 20.146.714,89, pela manutenção dessas obrigações, e uma subavaliação do resultado no montante de R\$ 5.908.029,31 referente aos instrumentos que tiveram sua vigência encerrada em 2021 e, portanto, deveriam ter sido baixados nesse exercício.

Acerca do assunto, vale destacar que, no âmbito da Auditoria Financeira sobre as Demonstrações Contábeis de 31.12.2020 do Ministério da Cidadania, foi identificada distorção de mesma natureza (Achado nº 2.1.7), não tendo sido aprimorados os controles internos da gestão para correção da fragilidade. À época, foi recomendado o levantamento da situação de todos os convênios (e instrumentos congêneres) contabilizados no passivo da entidade para, posteriormente, realizar o desconhecimento contábil de saldos a pagar referentes a instrumentos com vigência encerrada, dada a extinção da obrigação do Ministério.

Da relação de transferências com saldo contabilizado na conta 218910500 – Convênios e Instrumentos Congêneres a pagar e com vigência expirada até 31.12.2020, constante do “Anexo - Detalhamento da Distorção em Convênios e Instrumentos Congêneres” ao Relatório de Auditoria nº 874648, restaram pendentes de baixa 22 transferências a pagar com vigência expirada e com saldo contabilizado na conta 215310000 – Transferências Discricionárias a Pagar – Consolidação em 31.12.2021, no total de R\$ 7.770.128,01.

Assim, a recomendação em monitoramento<sup>23</sup> será atualizada para que se efetue a baixa da conta contábil 215310000 – Transferências Discricionárias a Pagar – Consolidação, em contrapartida à conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, e o respectivo cancelamento/anulação de empenho tanto dos valores referentes às transferências com vigência encerrada até 31.12.2021, quanto do montante de valores a pagar, no Siafi, que supere o total a repassar constante da Plataforma +Brasil em relação às transferências vigentes, para as quais não haverá termos aditivos de, respectivamente, prorrogação de vigência e valor de repasse. Ainda, há a necessidade de atualização no Siafi em relação às transferências sem informação de datas de vigência.

#### **2.1.14. Inobservância do regime de competência quanto à apropriação de VPD, relativa à rubrica Serviços de Terceiros – PJ**

Trata-se de análise da contabilização das VPD relacionadas aos desembolsos em favor da Caixa Econômica Federal (Caixa) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) em contrapartida à prestação de serviços para operacionalização do Auxílio Emergencial 2021. A partir dessa análise verificou-se que parte desses desembolsos foram contabilizados equivocadamente, ferindo o princípio contábil da competência.

---

<sup>23</sup> Identificador no Sistema e-Aud nº 991079

Destaca-se que as variações patrimoniais diminutivas registram as transações que diminuem o patrimônio líquido, devendo ser reconhecidas nos períodos a que se referem, segundo seu fato gerador, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária. Dessa forma, o registro dos fatos que afetam o patrimônio público deve ser efetuado segundo o regime de competência.

O item 1.2 do MCASP define regime de competência como aquele no qual as transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem, não necessariamente quando caixa e equivalentes de caixa são recebidos ou pagos. Portanto, transações e eventos são registrados contabilmente e reconhecidos nas demonstrações contábeis dos períodos a que se referem, ou seja, no período em que ocorreu o fato gerador.

Observou-se, contudo, no exame do registro das transações decorrentes de contratos firmados entre o Ministério da Cidadania e a Caixa, sob nº 05/2021 e nº 13/2021, bem como com a Dataprev sob nº 09/2021, que o reconhecimento da variação patrimonial relativa aos serviços prestados nos meses de setembro, outubro e novembro/2021 ocorreu no exercício 2022, conforme demonstrado a seguir:

a) Contratos Caixa nº 05/2021 e nº 13/2021

**Tabela 15 - Faturamento dos serviços – Programa Auxílio Emergencial 2021 – mês novembro/2021**

Contrato	Documento	Data	Valor R\$	Registro Contábil da VPD	Data
13/2021	Ofício nº 0201/2021/SUFAB #PÚBLICO	13.12.2021	11.199.627,25	2022NS000346	19.01.2022
05/2021			132.578,25		
<b>Total</b>			<b>11.332.205,50</b>		

Fonte: Processo SEI MC nº 71000.090583/2021-33

b) Contrato Dataprev nº 09/2021

**Tabela 16 - OS/OFB Nº 03/2021/DATAPREV – R\$ 927.108,73 – de 16.09.2021 a 15.10.2021**

Termo de Recebimento		Fatura/NF		Atesto	Registro Contábil da VPD	
Provisório	Definitivo	Nº	Data	Data	NS	Data
07.10.2021	14.10.2021	000016892RJ/ 17568	30.11.2021	02.12.2021	2022/ 000078	07.01.2021

Fonte: Processo SEI MC nº 71000.066289/2021-58

**Tabela 17 - OS/OFB Nº 01/2021/DATAPREV – R\$ 1.058.524,16 - mês outubro/2021**

Termo de Recebimento		Fatura/NF		Atesto	Registro Contábil da VPD	
Provisório	Definitivo	Nº	Data	Data	NS	Data
23.11.2021	07.12.2021	000017207RJ/ 17880	28.12.2021	12.01.2022	2022/ 0000616	01.02.2022
23.11.2021	07.12.2021	000017208RJ/ 17881	28.12.2021	12.01.2022	2022/ 0000617	01.02.2022

Fonte: Processo SEI MC nº 71000.067737/2021-93

**Tabela 18 - OS/OFB Nº 02/2021/DATAPREV – R\$ 838.278,57 - mês outubro/2021**

Termo de Recebimento		Fatura/NF		Atesto	Registro Contábil da VPD	
Provisório	Definitivo	Nº	Data	Data	NS	Data
26.11.2021	07.12.2021	000017225RJ/ 17898	29.12.2021	12.01.2022	2022/ 0000614	01.02.2022

Fonte: Processo SEI MC nº 71000.067740/2021-15

**Tabela 19 - OS/OFB Nº 03/2021/DATAPREV – R\$ 905.049,05 - mês outubro/2021**

Termo de Recebimento		Fatura/NF		Atesto	Registro Contábil da VPD	
Provisório	Definitivo	Nº	Data	Data	NS	Data
25.11.2021	07.12.2021	000017209RJ/ 17882	28.12.2021	12.01.2022	2022/ 0000612	01.02.2022

Fonte: Processo SEI MC nº 71000.067756/2021-10

**Tabela 20 - OS/OFB Nº 04/2021/DATAPREV – R\$ 21.894,80 - mês outubro/2021**

Termo de Recebimento		Fatura/NF		Atesto	Registro Contábil da VPD	
Provisório	Definitivo	Nº	Data	Data	NS	Data
29.11.2021	07.12.2021	00003918DF/ 3918	28.12.2021	12.01.2022	2022/ 0000621	01.02.2022

Fonte: Processo SEI MC nº 71000.067814/2021-13

**Tabela 21 - OS/OFB Nº 05/2021/DATAPREV – R\$ 1.623.005,42 - mês outubro/2021**

Termo de Recebimento		Fatura/NF		Atesto	Registro Contábil da VPD	
Provisório	Definitivo	Nº	Data	Data	NS	Data
25.11.2021	07.12.2021	000017210RJ/ 17883	28.12.2021	12.01.2022	2022/ 0000628	02.02.2022

Fonte: Processo Sei MC nº 71000.067822/2021-51

Destaque-se, por pertinência, que a situação apontada já foi objeto de constatação no item 2.1.6 do Relatório de Auditoria nº 874648, que avaliou as contas do exercício 2020, quanto à apropriação dos serviços administrativos relacionados ao Programa Bolsa Família. Impende informar que, no exercício 2021, os serviços relacionados a esse Programa foram devidamente registrados, pelo regime de competência.

Outrossim, quanto aos serviços administrativos e serviços técnicos relacionados à operacionalização dos Auxílios Emergenciais, em decorrência do resultado preliminar dos testes de auditoria realizados, observou-se que os registros da VPD não estavam sendo consignados pela ocorrência do fato gerador. Posto isto, foi efetuado um relato circunstanciado no documento Achados de Auditoria, encaminhado ao MC, por meio da Solicitação de Auditoria nº 1021232/06, de 24.12.2021.

Ressaltou-se que, durante um exercício, o registro das VPD nos meses posteriores à ocorrência do fato gerador, apesar de não respeitar o regime de competência, geralmente não causa distorções nas demonstrações contábeis anuais. A exceção a esta situação ocorre com as VPD

cujos fatores geradores ocorreram nos últimos meses do ano e cujas liquidações das despesas orçamentárias serão concluídas somente no próximo exercício. Nas normas contábeis vigentes para o setor público nacional, o regime de competência é aquele que deve prevalecer para o reconhecimento de VPD (tendo como contrapartidas os passivos, caso não haja pronto pagamento).

Deste modo, as VPD devem ser registradas no momento de ocorrência do fato gerador, ou seja, quando os benefícios econômicos são intercambiados entre as partes de uma transação econômica. Ainda que seja necessária a observação dos preceitos da Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000, art. 50, II, descreve que “a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência”.

Assim, as análises realizadas baseiam-se na premissa que a intempestividade de reconhecimento de VPD relacionadas a desembolsos em favor da Caixa e da Dataprev acarretaram registros contábeis em desacordo com o princípio da competência e superavaliação do resultado do exercício 2021 no montante de R\$ 16.706.066,23.

Considerando que esse assunto já foi abordado no Relatório de Auditoria nº 874648, que avaliou as contas de 2020 do MC, e que já há recomendação em monitoramento acerca desse tema, o acompanhamento da resolução das distorções identificadas será feito por meio da Recomendação com Identificador no Sistema e-Aud nº 991091.

## **2.2 Distorções conjuntamente relevantes**

As Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 possuem R\$ 36.880.512,02 em distorções conjuntamente relevantes. Estas distorções individualmente não afetam a análise dos usuários das informações contábeis, mas representam desconformidades em relação às normas da NBC TSP. Contudo, quando analisadas em conjunto, tais distorções são significativas. Foi identificada a seguinte situação:

- Reconhecimento inadequado da arrecadação e da contabilização da remuneração do saldo das Contas Poupança Social Digital – CPSD no âmbito dos Auxílios Emergenciais

A norma utilizada na análise foi a seguinte:

- Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 8ª Edição.

Entre as causas das situações identificadas destacam-se:

- Deficiência nos controles relacionados à gestão das devoluções de recursos não sacados das Contas Poupança Social Digital.

A consequência desta distorção é a seguinte:

- Subavaliação do resultado: R\$ 36.880.512,02.

A situação destacada será detalhada na continuação do presente relatório.

## 2.2.1. Classificação inadequada da arrecadação referente à remuneração do saldo das Contas Poupança Social Digital no âmbito dos Auxílios Emergenciais

Trata-se de avaliação da arrecadação e do registro contábil dos rendimentos advindos do saldo das Contas Poupança Social Digital (CPSD) utilizadas no pagamento dos Auxílios Emergenciais. Nesse sentido, foram solicitadas informações ao MC acerca dos recursos das CPSD devolvidos e o respectivos rendimentos auferidos durante o período em que nelas os recursos permaneceram à disposição dos beneficiários.

De acordo com os decretos regulamentadores dos Auxílios Emergenciais, os recursos financeiros transferidos pelo Ministério da Cidadania para pagamento dos auxílios emergenciais são depositados em Conta Suprimento<sup>24</sup> e a partir dela efetuam-se créditos em contas bancárias dos trabalhadores elegíveis, inclusive por meio de conta poupança social digital, e em conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836/2004. Os recursos não sacados desta conta e aqueles não movimentados nas CPSD serão devolvidos ao Ministério da Cidadania corrigidos pelo índice da poupança.

Nesse sentido, segundo o MCASP, juros auferidos são variações patrimoniais aumentativas financeiras decorrentes de operações financeiras, que afetam positivamente o patrimônio da entidade. Dessa forma, tanto a sua arrecadação quanto o seu registro contábil devem ocorrer em códigos e contas, respectivamente, correlatos à remuneração apurada, conforme quadro abaixo:

**Quadro 3 – Arrecadação e registro contábil da remuneração do saldo das CPSD**

Código de arrecadação	48804-6 – Remuneração de saldos, recursos não desembolsados	
Conta de registro contábil	D 111122001 – Limite de saque com vinculação de pagamento – OFSS	C 445210100 – Remuneração de Aplicações Financeiras

Fonte: Consulta realizada ao Siafi em 08.01.2022

A partir de análises realizadas sobre os demonstrativos de movimentação dos recursos das contas suprimento, constatou-se que a arrecadação e a contabilização dos rendimentos das parcelas creditadas nas CPSD e devolvidas ao MC não estão em conformidade com as normas contábeis, pois essas devoluções foram realizadas utilizando-se o código de arrecadação 18921-9, referente à recuperação de despesas de exercícios anteriores. Esse código deve ser utilizado apenas quando o recurso objeto de devolução se refere a despesas realizadas em exercícios anteriores. Nesse caso a contabilização da VPA referente à remuneração financeira dos recursos das CPSD é feita diretamente em Unidade Gestora da Secretaria do Tesouro Nacional.

No caso em análise, o rendimento das devoluções dos recursos não sacados nas CPSD são remunerações financeiras e, portanto, devem ser recolhidos e registrados dessa forma. Logo, a arrecadação deveria ter sido realizada utilizando-se o código 48804-6 (remuneração de saldo de recursos não desembolsados), que, por sua vez, geraria o lançamento contábil de VPA na

<sup>24</sup> Conta Suprimento é a conta que movimenta os recursos para pagamento dos Auxílios Emergenciais. Para cada auxílio emergencial, por norma contratual, a Caixa movimenta um tipo de conta gráfica: AE (1336), AER (1376) e AE 2021 (1415).

conta 445210100 – Remuneração de aplicações financeiras, apresentando, assim, com mais fidedignidade, o resultado do exercício.

Desse modo, o valor dos rendimentos das CPSD não movimentadas, no total de R\$ 36.880.512,02, foi registrado, erroneamente, como recuperação de despesas de exercícios anteriores, gerando, por consequência, uma VPA em UG vinculada ao Tesouro Nacional, ao invés da contabilização de VPA para o Ministério da Cidadania, distorcendo, assim, as demonstrações contábeis e causando a subavaliação do resultado do exercício.

Por fim, por se tratar de classificação relacionada à recuperação de despesa de exercício anterior, não será registrada recomendação a ser monitorada; porém, é importante reforçar que o Ministério seja diligente e zele pela correta arrecadação e classificação de receita financeira advinda de rendimentos auferidos das CPSD.

Diante desse apontamento, por meio do Despacho nº 1150/2022/SE/SGFT/DEFNAS, de 18.04.2022, o MC informou que “observará para os próximos lançamentos contábeis os apontamentos contidos no teor do texto do Relatório Preliminar nº 1021232, segundo ainda as diretrizes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)”.

## **2.3 Distorções qualitativas**

Além das distorções apresentadas nos itens 2.1 e 2.2, verificou-se que as Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 não atendem a todos os requisitos exigidos pelas NBC TSP. Essas desconformidades estão relacionadas a classificação, apresentação ou divulgações obrigatórias por tais normas e que não foram apresentadas pela Unidade, dificultando a compreensão pelos usuários das informações contábeis. Foram identificadas as seguintes situações:

- Ausência de informações relevantes em Notas Explicativas;
- Erro na classificação patrimonial e na execução orçamentária de provisões; e
- Classificação inadequada de despesa relacionada a serviços de terceiros pessoa jurídica.

As normas utilizadas nas análises foram as seguintes:

- Lei nº 4.320 de 17.03.1964;
- Plano de Contas Aplicado ao Setor Público; e
- MCASP 8ª Edição.

Entre as principais causas das situações identificadas destacam-se:

- Deficiência na elaboração de Notas Explicativas; e
- Deficiência na classificação de rubricas contábeis.

A principal consequência destas inconformidades é a evidenciação equivocada da situação patrimonial da entidade, a restrição da transparência e o comprometimento da compreensão dos usuários das DC. As situações anteriormente destacadas serão detalhadas a seguir.

### **2.3.1. Erro na classificação patrimonial e na execução orçamentária de provisões**

Trata-se de análise de passivo registrado na conta 211300100 – Benefícios Assistenciais a Pagar, visando atender a despesas remanescentes do AE e do AER, cujo saldo, em 31.12.2021, correspondia a R\$ 360.259.439,09.

De tal valor, verificou-se que R\$ 357.591.239,095 correspondem a obrigações registradas em 30.12.2021, conforme tabela abaixo:

**Tabela 22 – Valores em liquidação classificados na conta 211300100 – Benefícios Assistenciais a pagar em 30.12.2021**

Data de Registro	UG	Empenho	Nota de Sistema	Valor (R\$)	Motivo informado no campo "Observação"
30.12.2021	550027	2020NE000041	2021NS008723	39.859.920,00	Repasse financeiro para atender AE 2020 – CadÚnico NPBF
30.12.2021	550027	2020NE000042	2021NS008724	159.340.080,00	Repasse financeiro para atender AE 2020 – Extracad
30.12.2021	550027	2020NE000058	2021NS008725	1.871.239,09	Repasse financeiro para atender AER – Público Bolsa Família
30.12.2021	550027	2020NE000086	2021NS008726	132.340.000,00	Repasse financeiro para atender AER – CadÚnico NPBF e Extracad
30.12.2021	550027	2020NE000132	2021NS008727	24.180.000,00	Repasse financeiro para atender AER – demandas judiciais
<b>Total</b>				<b>357.591.239,09</b>	-

Fonte: Confeccionada pela equipe de auditoria a partir da Nota Técnica nº 72/2021/SECAD/SE/MC

Visando confirmar a adequabilidade de tais registros, solicitou-se ao Ministério da Cidadania o detalhamento do processo de concessão e de execução orçamentária de tais benefícios.

Em resposta, a Unidade esclareceu que se trata de “pagamentos, que poderão ocorrer durante o exercício de 2022, do Auxílio Emergencial referentes, por exemplo, a reproprocessamentos advindos do CNJ e DPU, bem como decisões judiciais”. Acerca da execução orçamentária de tais despesas, a Unidade destacou que as obrigações apropriadas foram liquidadas em razão da seguinte situação:

- a) No que tange ao questionamento referente ao registro de liquidações de despesa baseadas em estimativas, cabe esclarecer que no caso do Auxílio Emergencial, o beneficiário que atende os requisitos presentes na concessão possui o direito adquirido de receber o benefício, conforme o art. 2 Lei n 13.982, de 2 de abril de 2020, §1 do art. 1 da Medida Provisória n 1.000, de 2 de setembro de 2020, e o §§ 1 e 2 do art. 1 da Medida Provisória n 1.039, de 18 de março de 2021. Assim, o direito de receber o benefício existe **mesmo sem a apuração final da Administração Pública.** (grifo nosso)
- b) Desse modo, considerando que os pagamentos dos auxílios terão que ser realizados no decorrer de 2022 e que os recursos, em volume significativo, encontravam-se devidamente e legalmente empenhados para fazer frente as respectivas despesas e, ainda, que no caso, específico e singular não haverá documentos comprobatórios individuais como nota fiscal, recibo ou similar, a liquidação foi realizada haja vista o

direito ao recebimento pelo beneficiário estar amparado pela Lei n 13.982, de 2 de abril de 2020, e na Medida Provisória n 1.000, de 2 de setembro de 2020.

- c) Assim sendo, o arcabouço necessário para liquidação, manutenção e previsibilidade do pagamento está configurado nas normas supracitadas, bem como no direito líquido e certo do beneficiário que cumpra os requisitos para receber o auxílio. Dessa forma, os gestores consideraram como documentos comprobatórios dos respectivos créditos as informações prestadas pela área técnica, que posteriormente encaminhará os processos, devidamente ordenados, para os respectivos pagamentos.

Quanto ao aspecto patrimonial dos registros, verifica-se que a classificação das obrigações na conta 211300100 – Benefícios Assistenciais a pagar não reflete o caráter de incerteza das obrigações, as quais deveriam, nos termos do MCASP – 8ª Edição, ser classificadas no Balanço Patrimonial (BP) do Ministério da Cidadania como provisões<sup>25</sup>.

A manifestação da Unidade é clara ao configurar a existência de incerteza acerca do prazo e do valor do desembolso futuro necessário para a extinção das obrigações, ainda que existam elementos concretos para se considerar o pagamento como provável e quantificável. Tal fato é ainda mais evidente quando se verifica nos documentos encaminhados pelos gestores que os “reprocessamentos que podem ser realizados ao longo do ano de 2022” poderão reduzir ações judiciais e a carga de trabalho dos Defensores Públicos da União.

As provisões para serem reconhecidas, nos termos do MCASP – 8ª Edição, precisam caracterizar-se como (i) uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados; (ii) em que seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação; e (iii) que seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

Ao se analisar a manifestação da Unidade, verifica-se que os requisitos para o reconhecimento de uma provisão foram cumpridos, o que permite concluir que, do ponto de vista patrimonial, há uma distorção de classificação que impacta a compreensão do BP, mas não provoca inadequação dos valores evidenciados.

Quanto à liquidação da despesa, em que pesem as manifestações do gestor de que a liquidação se deu de forma adequada, o direito líquido e certo ao pagamento ainda não está garantido, pois todas as confirmações a cargo do MC ainda não foram realizadas.

O art. 63 da Lei nº 4.320/1964 quando disciplina a liquidação da despesa define que a liquidação constitui a apuração da origem e o objeto do que se deve pagar; da importância exata a pagar; e de a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Com base nas documentações compartilhadas pelo gestor, pode-se concluir que ainda não estão estabelecidos de forma inequívoca os requisitos anteriormente elencados, de modo que o processo de liquidação se deu de forma inadequada e, do ponto de vista dos testes de auditoria financeira, importaram em distorção de classificação dos restos a pagar liquidados evidenciados no Balanço Orçamentário do Ministério.

---

<sup>25</sup> O MCASP – 8ª Edição, ao tratar da temática, afirma que “as provisões se distinguem dos demais passivos porque envolvem incerteza sobre o prazo ou o valor do desembolso futuro necessário para a sua extinção”.

### **2.3.2 Classificação inadequada de despesa relacionada a serviços de terceiros pessoa jurídica**

Trata-se de avaliação dos saldos que compõem a conta 332310000 – Serviços Terceiros PJ. Essa conta refere-se precipuamente a pagamentos de fornecedores em contrapartida à prestação de serviços ou à entrega de bens. Nesse sentido, destaca-se que a informação contábil deve representar adequadamente as transações da entidade, para tanto, é necessário que esses eventos sejam contabilizados e apresentados de acordo com os atos e fatos administrativos produzidos.

Destarte, foi identificado registro em conta de Variação Patrimonial Diminutiva, relacionado à operacionalização do Auxílio Emergencial, decorrente do Contrato nº 26/2020, consignado na rubrica 332310200 – Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional, no importe de R\$ 13.705.552,90.

De acordo com o PCASP, a função da rubrica 332310200 – Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional é registrar as variações patrimoniais diminutivas proveniente da utilização de serviços nas áreas de serviços de apoio, domésticos, vigilância ostensiva, manutenção, conservação, limpeza, serviços de manobra e patrulhamento, de socorro e salvamento, de estacionamento de veículos, cópias e reprodução de documentos, incineração e destruição de materiais, itens reparáveis de aviação, indústria aeroespacial, armazenagem, capatazia, estiva e pesagem, serviços de conservação e beneficiamento de mercadorias, locação de mão-de-obra e serviços de *outsourcing* para operação de almoxarifado virtual.

Posto isto, a remuneração dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal para operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial classifica-se como serviços administrativos provenientes de serviços bancários e não de serviços de apoio administrativo, técnico e operacional, devendo ser contabilizado na rubrica 332310500 – Serviços Administrativos PJ.

Observa-se, portanto, que a deficiência de controles contábeis referente ao registro das operações realizadas gerou uma distorção qualitativa de erro de classificação de despesa no montante de R\$ 13.705.552,90. Destaca-se que embora esses fatos não gerem distorção quantitativa nas demonstrações contábeis, o erro pode distorcer a opinião do usuário das demonstrações contábeis, pois apresenta classificação equivocada das despesas executadas no exercício.

### **2.4 Inconformidade das transações subjacentes**

A auditoria de conformidade objetiva comparar se determinados objetos (atividades, processos, transações, controles etc.) atendem a todos os requisitos exigidos pelas normas aplicáveis. Em relação às análises de conformidade foram identificadas as seguintes situações:

1. Ausência de implementação do processo de cobrança dos recursos dos Auxílios Emergenciais decorrente de benefícios pagos indevidamente;
2. Pagamentos potencialmente indevidos de benefícios referentes ao Auxílio Emergencial 2021 no montante de R\$ 1.072.132.386,00;
3. Atribuições relacionadas à gestão do Legado Olímpico não claramente estabelecidas nos normativos do Ministério da Cidadania;
4. Ausência de Plano de Destinação para os imóveis do Legado Olímpico;

5. Fragilidade no acompanhamento e na execução de contratos firmados com a Dataprev para operacionalização do AE, do AER e do AE 2021, com pagamentos sem a correspondente contraprestação do serviço e consequente prejuízo à operacionalização dos Auxílios Emergenciais;
6. Fragilidade no acompanhamento e na fiscalização de contratos firmados com a Caixa para operacionalização do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio Brasil, com distorções de conformidade e impacto na confiabilidade do serviço prestado;
7. Ausência de providências visando a instauração de TCE quando não apresentadas ou reprovadas as prestações de contas de transferências voluntárias;
8. Divergências de informações das transferências voluntárias e TED entre o Siafi, a Plataforma +Brasil, os controles gerenciais e os resultados publicados pelo MC, com fragilidades na gestão dos instrumentos; e
9. Registro incompleto no inventário de bens móveis;

Os critérios utilizados para analisar a atuação da Unidade foram os seguintes:

- Lei nº 8.429, de 02.06.1992
- Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021
- Lei nº 14.284, de 29.12.2021
- Portaria MC nº 667, de 02.09.2021
- Portaria Conjunta MC/INSS nº 11, de 13.07.2021
- Portaria STN nº 685, de 14.09.2006
- Lei nº 13.982, de 02.04.2020
- Decretos nº 10.316, de 07.04.2020 (AE)
- Decreto nº 10.488, de 16.09.2020 (AER)
- Decreto nº 10.661, de 26.03.2021 (AE 2021)
- Lei nº 10.836, de 09.01.2004
- Decreto nº 10.357 de 20.05.2020
- Decreto nº 10.408, de 30.06.2020
- Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 30.12.2016
- Portaria GM/MC nº 2.296, de 31.12.2019
- Decreto nº 10.426, de 16.07.2020
- Portaria MPDG nº 385, de 28.11.2018
- Macrofunção Siafi 020343
- Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
- Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04.04.2019
- Lei nº 8.666, de 21.06.1993
- Lei nº 14.133, de 01.04.2021

As consequências destas situações são as seguintes:

- Aumento do risco de prejuízo ao Erário em virtude de não obtenção de ressarcimento de pagamentos indevidos de auxílios emergenciais;
- Beneficiamento de pessoas não elegíveis no âmbito do Auxílio Emergencial 2021;
- Gestão deficiente dos imóveis do Legado Olímpico;

- Aumento do risco de prejuízo ao Erário em virtude da não instauração de TCE quando não apresentadas ou reprovadas as prestações de contas de transferências voluntárias;
- Falta de transparência acerca das informações referentes às transferências voluntárias;
- Aumento do risco de perda e/ou desvio de bens móveis; e
- Aumento do risco de execução inadequada de contratos firmados com a Dataprev e Caixa.

As situações anteriores destacadas serão detalhadas na continuação do presente relatório.

### **2.4.1. Ausência de implementação do processo de cobrança dos recursos dos Auxílios Emergenciais pagos indevidamente**

Trata-se de avaliação da gestão do Ministério da Cidadania no que tange à instituição e implementação de processo para a cobrança e ressarcimento de valores de AE, de AER, e de AE 2021 pagos indevidamente.

Conforme detalhado no Achado 2.1.5, a CGU identificou pagamentos potencialmente indevidos em análises realizadas em relação aos Auxílios Emergenciais, os quais, somados, totalizam R\$ 11.290.797.681,95<sup>26</sup>. Desse total, aproximadamente 1,126 bilhão (9,97% dos valores) retornaram aos cofres públicos em razão de devolução espontânea realizada pelo cidadão ou de estornos realizados pela Caixa de parcelas não sacadas. O montante de valores potencialmente pagos indevidamente e não ressarcidos depende de avaliações complementares por parte do Ministério para validação e registro no ativo como crédito a recuperar, bem como para estruturação das ações de cobrança e ressarcimento para os casos apurados como indevidos.

De acordo com a Lei nº 8.429, de 02.06.1992, constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da Administração Direta e Indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Nesse sentido, a Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021, que instituiu o AE 2021, trouxe disposições contidas nos artigos 14<sup>27</sup> e 18<sup>28</sup> sobre diretrizes a serem observadas no caso de

---

<sup>26</sup> Pagamentos de AE realizados até 31.03.2021; de AER até 31.01.2021; e de AE 2021 até 19.11.2021

<sup>27</sup> Art. 14. Prescreve em um ano, contado da data de publicação desta Medida Provisória, a pretensão contra quaisquer atos relativos ao processamento: I - do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020; II - do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2020; e III - do Auxílio Emergencial 2021.

<sup>28</sup> Art. 18. Constatada irregularidade que ocasione o pagamento indevido dos auxílios emergenciais de que tratam a Lei nº 13.982, de 2020, a Medida Provisória nº 1.000, de 2020, e esta Medida Provisória, caberá ao Ministério da Cidadania: I - cancelar os benefícios irregulares; e II - notificar o trabalhador para restituição voluntária dos valores recebidos indevidamente, por meio de Guia de Recolhimento da União emitida por sistema próprio de devolução do auxílio. § 1º Caso o trabalhador não restitua os valores voluntariamente, será observado rito próprio de constituição de crédito da União. § 2º Os valores dos auxílios emergenciais de que

constatação de irregularidade que ocasione o pagamento indevido do AE, do AER e do AE 2021, tais como notificação do cidadão nas ações de ressarcimento; previsão de descontos em benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e prazo prescricional de um ano da pretensão contra quaisquer atos relativos aos Auxílios Emergenciais. Entretanto, a aplicação destas ações de ressarcimento, não implementadas durante a vigência da MP, restou prejudicada, dado que a Medida Provisória perdeu sua eficácia por decurso do prazo no dia 15.07.2021.

Salienta-se que, ainda na vigência da MP nº 1.039/2021, o Ministério da Cidadania e o INSS editaram a Portaria Conjunta MC/INSS nº 11, de 13.07.2021, a qual estabeleceu procedimentos para aplicação dos descontos, em benefícios administrados pelo INSS, dos valores do AE, do AER e do AE 2021, cumulados indevidamente com benefícios previdenciários ou assistenciais, em cumprimento ao art. 18, §2º da mencionada MP.

Com a publicação da MP nº 1.061, de 09.08.2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29.12.2021, o artigo 27<sup>29</sup> dispôs sobre regras e procedimentos de cobrança dos cidadãos que receberam recursos dos Auxílios Emergenciais indevidamente, e deu embasamento legal para a edição da Portaria MC nº 667, de 02.09.2021, que trata sobre fluxos operacionais a serem observados pelo Ministério no que diz respeito à gestão do processo de ressarcimento relativo ao AE, ao AER e ao AE 2021.

Neste cenário, é importante destacar o Parecer nº 00040/2022/CONJUR-MC/CGU/AGU, de 18.01.2022, que aborda procedimentos sobre as ações de ressarcimento dos Auxílios Emergenciais da seguinte forma: a) A Portaria Conjunta MC/INSS continua vigente em sua integralidade, pois ela tem por fundamento de validade não apenas o § 2º do art. 18 da MP nº 1.039/2021, mas também o art. 115<sup>30</sup>, inciso II, da Lei nº 8.213/1991; b) A Lei nº 14.284/2021 (resultado da conversão da MP nº 1.061/2021), que ampara legalmente as ações de ressarcimento dos Auxílios Emergenciais, é aplicada em sua integralidade a qualquer processo de cobrança, em função dos princípios da igualdade, legalidade e impessoalidade; e c) há necessidade de observância ao disposto nos art. 28 e 29 da Lei nº 14.284/2021, ou seja a prévia instrução de processo administrativo de constituição de crédito, com as etapas de notificação, ciência da notificação, garantia da ampla defesa e contraditório. Ressalta-se que o art. 28 supracitado foi regulamentado apenas em março/2022, por meio do Decreto nº 10.990, de 09.03.2022, de modo que a falta, até então, da norma aplicável refletiu-se na indefinição de ações de cobrança e de ressarcimento pelo Ministério da Cidadania; ainda, os fluxos operacionais para aplicação dos procedimentos definidos no Decreto em questão ainda estão pendentes de implementação.

---

tratam a Lei nº 13.982, de 2020, a Medida Provisória nº 1.000, de 2020, e esta Medida Provisória cumulados indevidamente com benefícios previdenciários serão descontados dos benefícios que o trabalhador venha a receber da Previdência Social, observado o disposto na Lei nº 8.213, de 1991, e o disposto em ato conjunto do Ministro de Estado da Cidadania e do Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social.

<sup>29</sup> Art. 27, § 2º O regulamento disporá sobre: I - os critérios para definição das situações de irregularidades e erros materiais de que trata o caput e os procedimentos para a cobrança dos valores devidos, garantidos o contraditório e a ampla defesa; II - as formas de notificação previstas nos incisos de I a III do caput; e III - os prazos, as etapas e os demais procedimentos necessários ao processo de ressarcimento.

<sup>30</sup> Lei nº 8.213/1991. Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios: (...) II - pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda 30% (trinta por cento) da sua importância, nos termos do regulamento.

Nesse sentido, foi informado pelo Ministério que o processo de cobrança dos valores de AE, de AER, e de AE 2021 pagos indevidamente está sendo estruturado; as avaliações sob responsabilidade da Unidade seguem em andamento com a atuação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsável por coordenar as ações de ressarcimento e de gerenciamento de indícios de fraudes, juntamente com as áreas gestoras do negócio – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD), Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI) e Secretaria de gestão de Fundos e Transferências (SGFT) –, que, até o momento se dedica à identificação dos beneficiários que receberam indevidamente os Auxílios Emergenciais, dos valores por eles devidos, bem como dos respectivos ressarcimentos já ocorridos. Segundo o Ministério, após a manifestação dessas áreas será possível aprimorar os procedimentos relativos à gestão da informação e, por conseguinte, traçar estratégias de cobrança dos valores devidos.

Ainda assim, verificou-se que, em consonância com o art. 3º da Portaria Conjunta MC/INSS nº 11, de 13.07.2021, e com o art. 115, inciso II, da Lei nº 8.213/1991, o Ministério e o INSS realizaram tratativas sobre procedimentos necessários aos ressarcimentos dos valores do AE, do AER e do AE 2021 cumulados indevidamente com benefícios previdenciários ou assistenciais, a serem operacionalizados por meio de descontos em benefícios administrados pelo INSS. Por outro lado, em relação à gestão do processo de ressarcimento, nos moldes da Portaria MC nº 667/2021, as ações ainda estão em etapas iniciais, com a averiguação dos valores efetivamente devidos pelos cidadãos, sem, portanto, ter sido realizada qualquer cobrança.

É necessário salientar que a normatização tardia dos procedimentos de cobrança e ressarcimento também reverbera no processo de cobrança judicial, dado que recursos não devolvidos voluntariamente deverão ser inscritos em dívida ativa da União, nos termos da legislação<sup>31</sup>. Segundo a Lei nº 10.522, de 19.07.2002, órgãos federais devem informar débitos próprios à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a qual, após apuração da certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos, inscreve o débito na dívida ativa da União e efetua a cobrança, e uma vez inadimplente, a pessoa física e a pessoa jurídica poderão ser inscritas no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), com informação do nome e do número de inscrição no CPF e no CNPJ.

Nesse sentido, considerando a identificação, pela CGU, de pagamentos potencialmente indevidos de AE, de AER e de AE 2021, os quais ainda dependem de apuração pelo Ministério, conforme relatado no achado 2.1.5, buscou-se estratificar os débitos por CPF e por faixa de valor devido, visando verificar quais valores seriam passíveis de inscrição no Cadin, em consonância ao que estabelece a Portaria STN nº 685, de 14.09.2006, no que se refere a valor mínimo de cada débito para inscrição discricionária ou obrigatória no Cadin:

Art. 1º Os valores a serem observados para a inscrição dos débitos de pessoas físicas e jurídicas no CADIN serão os seguintes:

I – dívidas iguais ou inferiores a R\$ 999,99 – vedada inscrição;

II – dívidas iguais ou superiores a R\$ 1.000,00, até o limite de R\$ 9.999,99 – inscrição a critério do órgão credor;

---

<sup>31</sup> Lei nº 14.284, de 29.12.2021, art.28, § 2º O regulamento disporá sobre: (...) §4º Os valores não restituídos voluntariamente, na forma e nos prazos estabelecidos no regulamento referido no § 2º deste artigo, serão inscritos em dívida ativa da União, nos termos da legislação.

III – dívidas iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 – inscrição obrigatória.

Desse modo, importa apurar quais débitos relacionados a valores pagos indevidamente de Auxílios Emergenciais são passíveis de cobrança e inscrição no Cadin, de modo a corroborar a estratégia de cobrança que será definida pelo Ministério. Destaca-se que os valores aqui calculados englobam tão somente os resultados dos cruzamentos de dados realizados pela CGU e que, portanto, pagamentos potencialmente indevidos apurados por outros órgãos de controle e pelo próprio Ministério não estão sendo considerados pela equipe de auditoria, contudo, na análise sob responsabilidade do Ministério, os mesmos devem ser considerados em conjunto.

**Tabela 23 – Valores passíveis de inscrição em dívida ativa da União<sup>32</sup>**

Faixa de valor do débito	Quantidade de devedores	Valor potencialmente pago indevidamente (R\$)	Valor total devolvido/estornado (R\$)	Valor a Devolver (R\$)
1ª faixa: Inferior a R\$ 999,99	5.426.077	2.675.553.102,50	981.336.804,20	1.694.216.298,30
2ª faixa: Igual ou superior a R\$ 1.000,00, até o limite de R\$ 9.999,99	3.930.446	8.613.759.803,45	144.858.215,41	8.468.901.588,04
3ª faixa: Superior a R\$ 10.000,00	136	1.666.776,00	0,00	1.666.776,00
<b>Total</b>	<b>9.356.659</b>	<b>11.290.979.681,95</b>	<b>1.126.195.019,60</b>	<b>10.164.784.662,34</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, considerando os pagamentos potencialmente indevidos de AE realizados até 31.03.2021; de AER até 31.01.2021; e de AE 2021 até 19.11.2021; bem como as informações de devoluções por meio de GRU e DARF até 31.12.2021 e até 28.10.2021 para estorno (não saque).

Nota-se que o montante de cerca de R\$ 8,5 bilhões (2ª faixa de valor), representando 85% do valor total a recuperar, está inserido dentro da faixa de valor cuja inscrição no Cadin é discricionária, cabendo, portanto, ao Ministério da Cidadania tomar a decisão acerca da utilização desse tipo de dispositivo para cobrança dos débitos ou da utilização de instrumentos alternativos. Até a data de 10.03.2022 não havia regulamentação nesse sentido, a qual foi realizada por meio do Decreto acima mencionado, o qual não foi objeto de análise pela CGU de forma pormenorizada, haja vista que não compôs o escopo desta auditoria.

Em essência, a inscrição sendo facultativa não obriga o credor a realizar o registro no Cadin, entretanto, faz-se necessário avaliar o custo-benefício de fazê-lo, uma vez que a não inscrição no Cadin pode impactar negativamente a recuperação dos valores pagos indevidamente, considerando que a probabilidade de o cidadão devolver o recurso, em virtude de restrições junto à União, pode ser maior do que se houvesse apenas a cobrança administrativa.

<sup>32</sup> Levantamento de todos os valores pagos indevidamente (exclusivamente aqueles apurados em trilhas de auditoria pela CGU), por Chave (CPF para os públicos Extracad e CadÚnico e NIT/NIS para o público Bolsa Família) deduzidos dos valores já devolvidos (consideradas as devoluções por GRU e DARF e os estornos/devolução e por não saque); e estratificação dos débitos pelas faixas de valor mencionadas na Portaria STN nº 685 de 14.09.2006 (supracitada).

Com base nas informações apresentadas, verificou-se ausência de efetiva implementação e operacionalização do processo de cobrança e ressarcimento relativos aos Auxílios Emergenciais pagos indevidamente. Tal fato, em grande medida, pode estar relacionado à baixa capacidade operacional do Ministério para atuar no processo de apuração e de consolidação dos valores pagos indevidamente, bem como das respectivas devoluções já realizadas pelos cidadãos ou dos estornos efetuados pela Caixa; à regulamentação tardia dos procedimentos de cobrança sob a responsabilidade do Ministério da Cidadania, em relação aos art. 27 e 28 da Medida Provisória nº 1.061, de 09.08.2021 – atuais art. 28 e 29 da Lei nº 14.284, de 29.12.2021; e ainda à indefinição de estratégias de cobrança dos cidadãos. Assim, o transcurso de prazo aumenta a probabilidade de não recuperação dos valores pagos indevidamente e o risco de prescrição.

Vale ressaltar que, embora apontada como um dos motivos da ausência de implementação do processo de cobrança e ressarcimento ao longo do exercício de 2021, a falta de regulamentação dos art. 28 e 29 da Lei nº 14.284/2021 foi suprida pelo Ministério por meio da publicação do Decreto nº 10.990/2022, de 09.03.2022.

Conclui-se, portanto, que, embora tenham sido iniciadas ações visando à cobrança para o ressarcimento de valores indevidamente pagos a beneficiários que não cumpriam os critérios de elegibilidade, como o início de tratativas com o INSS para operacionalização de descontos em benefícios previdenciários e assistenciais, bem como a publicação da Portaria nº 667, de 02.09.2021, que disciplina os fluxos operacionais relativos à gestão do processo de ressarcimento dos Auxílios Emergenciais, considera-se que tais medidas não são suficientes para afirmar que havia um processo instituído e em funcionamento para a cobrança de valores pagos indevidamente em 2021; tampouco no exercício de 2022 esse processo já se encontra operacionalizado, com a regulamentação pertinente tendo ocorrido apenas em março/2022, por meio do Decreto antes referido. Destaca-se que, além de ir de encontro aos padrões normativos, a falta de implementação de um processo de cobrança de valores pagos indevidamente aumenta significativamente o risco de prejuízos ao Erário.

Por fim, considerando que esse assunto foi abordado no Relatório nº 874648 (Auditoria Anual de Contas financeira integrada com conformidade 2020) e no Relatório de Avaliação nº 937042, e que há duas recomendações cujas providências estão em monitoramento pela CGU, o acompanhamento da resolução das distorções identificadas será realizado no âmbito das mencionadas avaliações.

#### **2.4.2. Pagamentos potencialmente indevidos de benefícios referentes ao Auxílio Emergencial 2021 no montante de R\$ 1.072.132.386,00**

Trata-se de avaliação da conformidade na concessão e no pagamento do Auxílio Emergencial 2021, quanto aos critérios estabelecidos na MP nº 1.039/2021 e no Decreto nº 10.740/2021. Para tanto, foram realizados cruzamentos dos dados de pagamento do Auxílio Emergencial 2021 com outras bases de dados governamentais com o objetivo de verificar o atendimento, pelos beneficiários, dos critérios estabelecidos pelas normas supracitadas, bem como a regularidade dos pagamentos. Foram avaliados os pagamentos realizados entre 06.04.2021 e 19.11.2021, que alcançaram o montante de R\$59.522.091.251,71, pagos a 39.350.881

beneficiários. A partir dessa análise identificaram-se pagamentos potencialmente indevidos no montante de R\$ 1.072.132.386,00, equivalente a 1,80% do total analisado.

O Auxílio Emergencial foi instituído com o objetivo de promover a proteção social dos trabalhadores informais e outros atingidos pela crise econômica causada pela pandemia de Covid-19. Para tanto, ao longo de 2020 e 2021 foram criados os programas AE, AER e AE 2021 por meio dos quais foram concedidos auxílios financeiros aos beneficiários que atendessem aos requisitos estabelecidos na legislação.

Os Auxílios Emergenciais (AE, AER e AE 2021) foram operacionalizados pelo Ministério da Cidadania, que editou a Portaria/MC nº 394, de 29.5.2020, estabelecendo o arranjo de governança e as competências das unidades internas envolvidas nos processos relacionados. Para viabilizar a execução desses programas, foram contratados pelo MC: a Dataprev, para atuar na prestação de serviços especializados em tecnologia da informação (TI) e para o tratamento das informações destinadas à geração da folha de pagamento dos benefícios; a Caixa, para a realização do pagamento aos beneficiários; e os Correios, para atuar na assistência ao cadastramento de ultravulneráveis.

O atendimento, pelos beneficiários do AE 2021, aos critérios estabelecidos pelas normas foi verificado por meio de cruzamentos de dados de bases oficiais, os quais consideram os critérios definidos na legislação para concessão do benefício. Os cruzamentos de informações foram realizados contemplando os pagamentos efetivados de abril a novembro/2021 e seus resultados foram encaminhados ao Ministério da Cidadania ao longo do exercício, de forma concomitante à execução dos pagamentos, em doze Relatórios Preliminares de Avaliação (Relatórios nº 937042/01 a 937042/12), e consolidados no Relatório de Avaliação nº 937042.

Esta análise, em específico, abrange os processamentos relacionados aos pagamentos do Auxílio Emergencial 2021 para os Grupos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados desde 06.04.2021, até 19.11.2021, data de corte das análises aqui registradas, haja vista que se refere à última data de crédito constante do cronograma de pagamento do benefício; pagamentos posteriores seriam residuais e de concessões extemporâneas, decorrentes de motivos diversos. Nesse período foram realizados pagamentos potencialmente indevidos de 4.477.137 parcelas, relacionadas a 3.020.914 beneficiários, em um montante de R\$1.072.132.386,00. Destaca-se que, desse valor, R\$103.691.261,84 foram devolvidos/estornados.

Entre as situações potencialmente irregulares identificadas, destacam-se:

- a. Pagamentos com indicativo de que tenham sido realizados após o óbito a 118.060 beneficiários;
- b. Pagamentos a 2.248.492 beneficiários com renda familiar mensal per capita acima de meio salário mínimo;
- c. Pagamentos a 203.394 beneficiários com renda familiar mensal total acima de três salários mínimos;
- d. Pagamentos a beneficiários com vínculos empregatícios formais ativos, destacando-se 1.386.755 registrados na Gfip;
- e. Pagamentos a 2.737 beneficiários com vínculo com o Poder Executivo Federal registrado no SIAPE;
- f. Pagamentos a 595 beneficiários com vínculo ativo com empresas estatais federais;

- g. Pagamentos a 1.091 beneficiários com vínculo ativo com as Forças Armadas;
- h. Pagamentos a 81.227 beneficiários com vínculos em entes federativos (municipais, estaduais ou distritais); e
- i. Pagamentos a 146.314 beneficiários que receberam, simultaneamente, benefício previdenciário ou assistencial registrado na folha de pagamentos do INSS.

Registra-se, ainda, a identificação de 20.730 beneficiários cujo reconhecimento de direito ao AE 2021 foi posterior ao final da vigência da MP nº 1.039/2021 e cujas concessões não foram motivadas por decisões judiciais ou contestações extrajudiciais. Esse quantitativo abrange os beneficiários que tiveram o processamento da elegibilidade, pela Dataprev, posteriormente ao término da vigência da Medida Provisória, e pagamento da primeira parcela efetuado no período de 21.09.2021 a 01.11.2021.

Os pagamentos a beneficiários que, a princípio, não cumpriram os critérios de elegibilidade indicam possível insuficiência das providências adotadas pelo Ministério da Cidadania para a adequada identificação dos beneficiários do AE 2021, em especial, considerando apontamentos anteriormente efetuados por ocasião das verificações realizadas pela CGU relacionadas ao Auxílio Emergencial e ao Auxílio Emergencial Residual, bem como em relação a situações identificadas e relacionadas ao pagamento de parcelas anteriores do AE 2021.

As principais recomendações expedidas ao Ministério da Cidadania foram no sentido de:

- a) Recomendação 1: Normatizar e definir procedimentos e fluxos operacionais para quantificação e apuração de pagamentos potencialmente indevidos, devoluções voluntárias e cobranças de valores indevidamente pagos relativos ao Auxílio Emergencial, ao Auxílio Emergencial Residual e ao Auxílio Emergencial 2021, considerando os riscos relacionados aos prazos prescricionais aplicáveis a essas ações.
- b) Recomendação 2: Em razão do encerramento da vigência da Medida Provisória nº 1.039/2021, que instituiu o Auxílio Emergencial 2021, que não foi convertida em lei e teve seu prazo de vigência encerrado no dia 15.07.2021, avaliar a existência de reflexos nos pagamentos de benefícios do Auxílio Emergencial 2021 realizados a partir dessa data.
- c) Recomendação 3: Estabelecer procedimentos, em articulação com o INSS e com outros órgãos responsáveis, quando pertinente, para a compensação de valores pagos cumulativamente, considerando o pagamento de AE 2021 de forma concomitante com outros benefícios previdenciários (pagos por meio da Maciça), assistenciais (pagos pelo próprio Ministério da Cidadania – Bolsa Família – e por meio da Maciça – BPC) e trabalhistas (Seguro-Desemprego, Seguro-Defeso e BEm).
- d) Recomendação 4: Em relação às inconsistências cadastrais, recomenda-se ao Ministério da Cidadania que sejam confirmadas as informações que deram causa às impropriedades apontadas, assim como que sejam providenciados os ajustes pertinentes nas bases de dados geridas pelo Ministério da Cidadania, a fim de regularizar os registros que subsidiaram o pagamento do Auxílio Emergencial 2021 e que, eventualmente, podem vir a subsidiar o pagamento de outros benefícios que se utilizem das mesmas bases cadastrais. Da mesma forma, que seja avaliada a pertinência de dar ciência aos órgãos gestores de outras bases de dados acerca de inconsistências nelas identificadas e que possam prejudicar o adequado pagamento de outros benefícios.

- e) Recomendação 5: No que diz respeito aos pagamentos possivelmente indevidos, recomenda-se ao Ministério da Cidadania:
- realizar validações adicionais para se certificar da adequação plena, ou não, de elegibilidade dos pagamentos do Auxílio Emergencial 2021, de forma a orientar suas ações, caso seja confirmada a inobservância aos critérios de elegibilidade previstos;
  - avaliar as providências a serem adotadas em relação às parcelas já pagas, verificando as medidas a serem implementadas para solicitação de devolução de recursos; e
  - acerca dos 2.171.037 CPF que permaneciam bloqueados preventivamente, informados pelo Ministério da Cidadania em manifestação aos relatórios parciais preliminares a este Relatório, apresentar listagem contemplando CPF/NIT bloqueado, Auxílio, parcelas, valores e motivo do bloqueio e apresentar o resultado das apurações realizadas, informando se houve desbloqueio ou cancelamento dos benefícios.

Recomendação 6:

- f) Em relação aos benefícios concedidos a grupos familiares cujo Responsável Familiar apresenta indicativo de óbito, para os quais o Ministério da Cidadania informou que foi realizada a concessão do benefício a outro membro da família, relacionar os Responsáveis Familiares falecidos e aqueles que os substituíram, contemplando:
- as datas de óbito dos Responsáveis Familiares utilizadas no processamento dessas novas concessões;
  - as respectivas composições familiares (anteriores e posteriores ao óbito dos Responsáveis Familiares);
  - a competência (mês/ano), quantidade e valores das parcelas pagas às unidades familiares anterior e posteriormente à substituição dos Responsáveis Familiares.

Cabe ressaltar que os resultados dos cruzamentos efetuados indicam possíveis pagamentos indevidos e foram tempestivamente disponibilizados ao Ministério da Cidadania para subsidiar as verificações, sob sua responsabilidade, quanto ao cumprimento dos critérios de elegibilidade ao Auxílio Emergencial 2021 definidos em norma, haja vista que os resultados de cruzamentos de informações não devem ser utilizados isoladamente, pois representam sinalizações que demandam o adequado aprofundamento.

A partir dos cruzamentos de dados, foram verificadas as desconformidades sintetizadas na tabela a seguir, relacionadas aos critérios de elegibilidade e, conseqüentemente, a pagamentos potencialmente indevidos.

**Tabela 24 – Consolidação dos resultados obtidos a partir dos cruzamentos de dados realizados relacionados aos pagamentos do Auxílio Emergencial até 19.11.2021**

Tipologia	Tipo de Concessão	Parcelas pagas com potencial de irregularidade de AE 2021	Beneficiários	Valor pago (R\$)	Valores devolvidos/estornados (R\$)	Saldo final de irregularidades, pós devoluções/estornos
Beneficiários do AE2021 com indicativo de óbito	Normal	226.865	118.045	44.134.150,00	9.384.000,00	34.750.150,00
	Judicial	66	15	13.100,00	-	13.100,00
	<b>Subtotal</b>	<b>226.931</b>	<b>118.060</b>	<b>44.147.250,00</b>	<b>9.384.000,00</b>	<b>34.763.250,00</b>

Tipologia	Tipo de Concessão	Parcelas pagas com potencial de irregularidade de AE 2021	Beneficiários	Valor pago (R\$)	Valores devolvidos/estornos (R\$)	Saldo final de irregularidades, pós devoluções/estornos
Beneficiário com menos de 18 anos	Normal	53	29	13.400,00	2.775,00	10.625,00
	Judicial	17	4	4.100,00	-	4.100,00
	<b>Subtotal</b>	<b>70</b>	<b>33</b>	<b>17.500,00</b>	<b>2.775,00</b>	<b>14.725,00</b>
Beneficiário com CPF em situação diferente de regular	Normal	352.405	174.714	70.878.950,00	6.559.267,10	64.319.682,90
	Judicial	166	38	40.675,00	-	40.675,00
	Diversos	26	7	5.825,00	-	5.825,00
	<b>Subtotal</b>	<b>352.597</b>	<b>174.759</b>	<b>70.925.450,00</b>	<b>6.559.267,10</b>	<b>64.366.182,90</b>
Beneficiário com renda familiar <i>per capita</i> acima de meio salário mínimo	Normal	3.332.467	2.247.303	755.739.590,00	75.330.072,25	680.409.517,75
	Judicial	4.212	951	1.034.250,00	375,00	1.033.875,00
	Extrajudicial	3	1	1.125,00	-	1.125,00
	Diversos	1.235	237	318.675,00	250,00	318.425,00
	<b>Subtotal</b>	<b>3.337.917</b>	<b>2.248.492</b>	<b>757.093.640,00</b>	<b>75.330.697,25</b>	<b>681.762.942,75</b>
Beneficiário com renda familiar total acima de três salários mínimos	Normal	301.425	203.078	74.625.950,00	9.077.201,00	65.548.749,00
	Judicial	1.285	284	319.725,00	-	319.725,00
	Diversos	151	32	42.050,00	-	42.050,00
	<b>Subtotal</b>	<b>302.861</b>	<b>203.394</b>	<b>74.987.725,00</b>	<b>9.077.201,00</b>	<b>65.910.524,00</b>
Beneficiário com vínculo empregatício ativo na GFIP	Normal	1.660.131	1.386.479	358.134.615,00	43.367.226,05	314.767.388,95
	Judicial	1.042	246	259.775,00	375,00	259.400,00
	Extrajudicial	3	1	1.125,00	-	1.125,00
	Diversos	78	29	19.425,00	-	19.425,00
	<b>Subtotal</b>	<b>1.661.254</b>	<b>1.386.755</b>	<b>358.414.940,00</b>	<b>43.367.601,05</b>	<b>315.047.338,95</b>
Beneficiário com vínculo registrado no SIAPE	Normal	3.976	2.732	782.000,00	132.600,00	649.400,00
	Judicial	16	3	2.800,00	-	2.800,00
	Diversos	12	2	4.500,00	-	4.500,00
	<b>Subtotal</b>	<b>4.004</b>	<b>2.737</b>	<b>789.300,00</b>	<b>132.600,00</b>	<b>656.700,00</b>
Beneficiário com vínculo ativo com empresa estatal federal	Normal	945	595	198.350,00	41.825,00	156.525,00
	<b>Normal</b>	<b>945</b>	<b>595</b>	<b>198.350,00</b>	<b>41.825,00</b>	<b>156.525,00</b>
Beneficiário com vínculo ativo com as Forças Armadas	Normal	1.352	1.090	287.450,00	149.550,00	137.900,00
	Judicial	7	1	1.050,00	-	1.050,00
	<b>Subtotal</b>	<b>1.359</b>	<b>1.091</b>	<b>288.500,00</b>	<b>149.550,00</b>	<b>138.950,00</b>
Beneficiário com vínculo ativo em Entes Federativos	Normal	137.125	81.099	31.134.430,00	3.440.905,00	27.693.525,00
	Judicial	393	81	104.950,00	-	104.950,00
	Diversos	253	47	80.675,00	-	80.675,00

Tipologia	Tipo de Concessão	Parcelas pagas com potencial de irregularidade de AE 2021	Beneficiários	Valor pago (R\$)	Valores devolvidos/estornados (R\$)	Saldo final de irregularidades, pós devoluções/estornos
	<b>Subtotal</b>	<b>137.771</b>	<b>81.227</b>	<b>31.320.055,00</b>	<b>3.440.905,00</b>	<b>27.879.150,00</b>
Beneficiário com vínculo de residente médico ou multidisciplinar no Poder Executivo Federal	Normal	1.229	589	229.800,00	61.225,00	168.575,00
	<b>Subtotal</b>	<b>1.229</b>	<b>589</b>	<b>229.800,00</b>	<b>61.225,00</b>	<b>168.575,00</b>
Beneficiário recebendo bolsas concedidas pela CAPES, pelo CNPq ou pelo MC	Normal	4.052	1.590	877.050,00	80.325,00	796.725,00
	Judicial	36	8	9.975,00	-	9.975,00
	Diversos	4	1	1.000,00	-	1.000,00
	<b>Subtotal</b>	<b>4.092</b>	<b>1.599</b>	<b>888.025,00</b>	<b>80.325,00</b>	<b>807.700,00</b>
Beneficiário recebendo, simultaneamente, benefícios previdenciários ou assistenciais (Maciça)	Normal	147.102	146.267	30.956.650,00	11.492.993,13	19.463.656,87
	Judicial	172	41	40.225,00	-	40.225,00
	Diversos	12	6	1.800,00	150,00	1.650,00
	<b>Subtotal</b>	<b>147.286</b>	<b>146.314</b>	<b>30.998.675,00</b>	<b>11.493.143,13</b>	<b>19.505.531,87</b>
Beneficiário recebendo, simultaneamente, Seguro-Desemprego	Normal	5.926	5.468	1.262.950,00	129.975,00	1.132.975,00
	Judicial	23	5	6.650,00	-	6.650,00
	<b>Subtotal</b>	<b>5.949</b>	<b>5.473</b>	<b>1.269.600,00</b>	<b>129.975,00</b>	<b>1.139.625,00</b>
Beneficiário recebendo, simultaneamente, Seguro-Defeso	Normal	7.983	7.692	1.573.200,00	305.825,00	1.267.375,00
	<b>Normal</b>	<b>7.983</b>	<b>7.692</b>	<b>1.573.200,00</b>	<b>305.825,00</b>	<b>1.267.375,00</b>
Beneficiário cuja família possui mais de um membro recebendo AE 2021	Normal	982	533	221.250,00	8.150,00	213.100,00
	Judicial	246	172	58.675,00	-	58.675,00
	Extrajudicial	1	1	150,00	-	150,00
	<b>Subtotal</b>	<b>1.229</b>	<b>706</b>	<b>280.075,00</b>	<b>8.150,00</b>	<b>271.925,00</b>
Beneficiário recebendo parcelas em duplicidade	Normal	31	16	5.175,00	150,00	5.025,00
	Judicial	17	8	5.400,00	-	5.400,00
	<b>Subtotal</b>	<b>48</b>	<b>24</b>	<b>10.575,00</b>	<b>150,00</b>	<b>10.425,00</b>
Beneficiário residente no exterior	Normal	4.609	1.254	972.475,00	63.475,00	909.000,00
	Judicial	681	147	155.575,00	250,00	155.325,00
	Diversos	62	10	13.425,00	-	13.425,00
	<b>Subtotal</b>	<b>5.352</b>	<b>1.411</b>	<b>1.141.475,00</b>	<b>63.725,00</b>	<b>1.077.750,00</b>
Beneficiário recebendo após realizar devoluções de Auxílio Emergencial	Normal	4.671	4.604	919.100,00	578.225,36	340.874,64
	Judicial	21	4	5.625,00	-	5.625,00
	<b>Subtotal</b>	<b>4.692</b>	<b>4.608</b>	<b>924.725,00</b>	<b>578.225,36</b>	<b>346.499,64</b>

Tipologia	Tipo de Concessão	Parcelas pagas com potencial de irregularidade de AE 2021	Beneficiários	Valor pago (R\$)	Valores devolvidos/estornados (R\$)	Saldo final de irregularidades, pós devoluções/estornos
Beneficiário com rendimentos tributáveis acima do limite definido	Normal	988	467	227.225,00	21.925,00	205.300,00
	Judicial	61	15	14.525,00	-	14.525,00
	Diversos	6	1	900,00	-	900,00
	<b>Subtotal</b>	<b>1.055</b>	<b>483</b>	<b>242.650,00</b>	<b>21.925,00</b>	<b>220.725,00</b>
Beneficiário com bens acima do limite definido	Normal	115	50	27.175,00	3.375,00	23.800,00
	Judicial	23	4	3.850,00	-	3.850,00
	Diversos	7	1	1.050,00	-	1.050,00
	<b>Subtotal</b>	<b>145</b>	<b>55</b>	<b>32.075,00</b>	<b>3.375,00</b>	<b>28.700,00</b>
Beneficiário com rendimentos isentos acima do limite definido	Normal	201	90	44.250,00	4.100,00	40.150,00
	Judicial	14	3	3.400,00	-	3.400,00
	Diversos	7	1	2.625,00	-	2.625,00
	<b>Subtotal</b>	<b>222</b>	<b>94</b>	<b>50.275,00</b>	<b>4.100,00</b>	<b>46.175,00</b>
Beneficiário dependente de declarante do IRPF 2019	Normal	305	146	64.275,00	4.775,00	59.500,00
	Judicial	4	1	600,00	-	600,00
	Diversos	5	1	1.875,00	-	1.875,00
	<b>Subtotal</b>	<b>314</b>	<b>148</b>	<b>66.750,00</b>	<b>4.775,00</b>	<b>61.975,00</b>
Beneficiário preso em regime fechado ou com CPF vinculado, como instituidor, a Auxílio Reclusão	Normal	53.482	29.326	8.991.025,00	1.686.825,00	7.304.200,00
	Judicial	346	76	61.475,00	-	61.475,00
	Extrajudicial	10	2	2.400,00	-	2.400,00
	<b>Subtotal</b>	<b>54.374</b>	<b>29.496</b>	<b>9.152.125,00</b>	<b>1.686.825,00</b>	<b>7.465.300,00</b>
Beneficiário recebendo parcela cujo valor está em desacordo com o estipulado, considerando o perfil familiar	Normal	84.321	81.719	61.650.036,00	8.375,00	61.641.661,00
	Judicial	2.524	690	338.500,00	625,00	337.875,00
	Extrajudicial	21	8	4.125,00	-	4.125,00
	<b>Subtotal</b>	<b>86.972</b>	<b>82.453</b>	<b>62.007.361,00</b>	<b>9.000,00</b>	<b>61.998.361,00</b>
Beneficiário que acumula o recebimento do BEm	Normal	12.290	12.219	2.573.475,00	492.450,00	2.081.025,00
	Judicial	3	1	750,00	-	750,00
	Diversos	2	2	300,00	-	300,00
	<b>Subtotal</b>	<b>12.295</b>	<b>12.222</b>	<b>2.574.525,00</b>	<b>492.450,00</b>	<b>2.082.075,00</b>
<b>TOTAL (sem repetições) <sup>[b]</sup></b>	Normal	4.466.055	3.018.298	1.069.665.561,00	103.689.986,84	965.975.574,16
	Judicial	8.868	2.206	1.932.250,00	875,00	1.931.375,00
	Extrajudicial	28	10	6.225,00	-	6.225,00
	Diversos	2.186	400	528.350,00	400,00	527.950,00
	<b>Total</b>	<b>4.477.137</b>	<b>3.020.914</b>	<b>1.072.132.386,00</b>	<b>103.691.261,84</b>	<b>968.441.124,16</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em informações disponibilizadas pela Caixa, de pagamentos até 19.11.2021 relacionados ao Auxílio Emergencial 2021, aos Grupos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, e em decorrência do cruzamento dessas informações com registros de outras bases de dados.

[a] os valores não representam, necessariamente, o somatório da coluna, pois beneficiários podem ter sido identificados em relação à inobservância a mais de um dos requisitos para elegibilidade ao benefício. Nesta linha se considera a contagem de beneficiários, parcelas e valores recebidos sem repetições.

A partir da análise dos resultados decorrentes de cruzamentos de dados realizados pela CGU, exclusivamente naquilo que se refere à verificação do atendimento aos critérios de elegibilidade, verificou-se que 98,2% dos benefícios pagos até 19.11.2021, o equivalente a R\$ 58.419.232.893,71, não apresentaram críticas que indicassem pagamento indevido.

Por outro lado, em que pese as diversas medidas preventivas e concomitantes adotadas para evitar o pagamento indevido dos Auxílios Emergenciais, verificou-se um montante de R\$ 1.072.132.386,00 pagos a beneficiários que possivelmente não atendem aos critérios de elegibilidade definidos para o pagamento do benefício, que representam aproximadamente 1,83% do total pago no período analisado. Diante da materialidade dos pagamentos envolvidos e do reduzido valor devolvido apurado, o trabalho apontou para a necessidade de adoção de medidas adicionais para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente. Destaca-se que, desses valores potencialmente pagos indevidamente, R\$103.691.261,84 foram devolvidos/estornados até 31.12.2021.

Conclui-se, assim, que os pagamentos possivelmente indevidos apontados neste item revelam a inconformidade de transações subjacentes às demonstrações contábeis e os possíveis efeitos dessas distorções, ainda não suficientemente evidenciados pelo MC, podem ter impactos financeiros relevantes.

Considerando que o assunto foi abordado anteriormente no Relatório nº 937042 e que na ocasião foram emitidas recomendações, o acompanhamento da resolução das distorções identificadas neste ponto será feito também por meio das Recomendações com Identificador no Sistema e-Aud nº 1154928, 1154930, 1154932, 1154933, 1154935 e 1154936.

### **2.4.3. Atribuições relacionadas à gestão do Legado Olímpico não estabelecidas nos normativos do Ministério da Cidadania**

No âmbito da avaliação da gestão dos imóveis do Parque Olímpico da Barra cedidos à União, parte integrante do Legado Olímpico, observou-se a ausência de determinação clara das atribuições do Ministério da Cidadania referentes à gestão desse legado para minimizar o risco de que os custos com o uso dos imóveis cedidos superem os benefícios por falta de uma atuação estratégica.

Desde 2011, o consórcio público denominado Autoridade Pública Olímpica (APO), autarquia em regime especial, tinha a responsabilidade de coordenar a atuação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Com o fim dos Jogos, o Poder Público esperava que a iniciativa privada assumisse a totalidade ou parcela considerável das estruturas olímpicas em contratos na modalidade de Parceria Público-Privada, o que não ocorreu. Nesse contexto, a União, por intermédio do então Ministério do Esporte, assumiu a gestão do Parque Olímpico da Barra da Tijuca (POB) em

23.12.2016 e a responsabilidade de gerir as Arenas 01 e 02, o Velódromo e o Centro de Tênis por meio de cessão de uso desses imóveis, do Município do Rio de Janeiro para a União, pelo prazo de 25 anos, prorrogável por igual período.

No ano seguinte à cessão de uso dos imóveis, a APO foi transformada na Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO)<sup>33</sup>, autarquia federal temporária que tinha, dentre as suas principais atribuições, a de administrar as instalações olímpicas; estabelecer parcerias com a iniciativa privada para a execução de empreendimentos de infraestrutura destinados à melhoria e à exploração da utilização das instalações esportivas; elaborar o plano de utilização das instalações olímpicas e paraolímpicas; e divulgar as atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas, cujo objetivo precípua era estabelecer o planejamento estratégico, tático e operacional para a manutenção e o desenvolvimento sustentáveis do legado olímpico, com vistas ao progresso esportivo e social brasileiro.

Conforme previsto em sua lei de criação, a AGLO foi extinta em 30.06.2019, mesmo não tendo sido tomadas as providências para a destinação do legado olímpico. A partir disso, a administração do Legado Olímpico, mais especificamente do Parque Olímpico da Barra da Tijuca, ficou sob a responsabilidade<sup>34</sup> do Escritório de Governança do Legado Olímpico (EGLO). O EGLO foi uma unidade com atribuições semelhantes às da AGLO e também de caráter temporário, com previsão de existência até 15.01.2021. Ainda, o EGLO assumiu a responsabilidade pela destinação de uma das arenas esportivas, enquanto o destino das demais arenas ficou a cargo da Subsecretaria de Assuntos Administrativos da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania<sup>35</sup>.

Com a extinção das estruturas administrativas específicas para gestão do Legado Olímpico, algumas poucas competências relacionadas à sua gestão foram listadas como sendo responsabilidade da Secretaria Especial do Esporte (SEESP) do Ministério da Cidadania, conforme incisos V e VI do art. 50 do Decreto nº 10.357 de 20.05.2020, alterado pelo Decreto nº 10.680, de 19.04.2021:

V – Firmar acordos e parcerias com a finalidade de viabilizar a utilização das estruturas do legado olímpico com a implementação de atividades e eventos de natureza esportiva, cultural, recreativa ou educacional, dentre outras;

VI – Autorizar o uso das instalações esportivas que estejam sob a posse ou o domínio da União.

Verificou-se que grande parte das competências da AGLO e do EGLO não foram reproduzidas, pelo menos de forma literal, no rol de competências da SEESP. Em consequência, o Ministério da Cidadania tem restringido sua atuação ao gerenciamento da agenda de eventos e à manutenção dos espaços e equipamentos do Legado Olímpico sob sua responsabilidade. Assim, restou evidenciado que as atribuições, especialmente em nível estratégico, e a cadeia de responsabilidades, relacionadas à gestão do Legado Olímpico na SEESP/MC, não estão suficientemente descritas nos normativos.

Tal situação potencializa o risco de inércia na atuação dos gestores, por não terem clareza de suas atribuições e, conseqüentemente, o risco de a cessão dos imóveis do legado olímpico à União se tornar apenas fonte de despesas, sem a devida contraprestação de serviços

---

<sup>33</sup> Lei nº 13.474, de 23.08.2017.

<sup>34</sup> Decreto nº 10.154, de 04.12.2019

<sup>35</sup> Prazo do EGLO prorrogado e atribuições incluídas por meio do Decreto nº 10.408, de 30.06.2020.

relevantes e estrategicamente voltados ao desenvolvimento do esporte no País. A esse respeito, o Ministério da Cidadania apurou que o custo de manutenção destes imóveis, em 2021, foi de R\$21.187.727,32.

Cabe destacar que a definição de responsabilidades na gestão do legado olímpico não é uma obrigação que se restringe ao exercício 2021, entretanto, os atuais gestores não podem se omitir em relação à obrigação de normatizar adequadamente a questão, inclusive com vistas a buscar soluções sustentáveis e racionais para o futuro do Legado Olímpico. A decisão de se investir recursos federais em imóveis e equipamentos esportivos ocorreu no contexto da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, todavia, permanece a responsabilidade pelas decisões de como se deve gerir o custo de manutenção gerado, como por exemplo, os do exercício 2021, na ordem de, aproximadamente, R\$ 1,76 milhão por mês.

Nesse contexto, não se justifica a manutenção de investimentos em manutenção, por parte da União, sem uma análise dos custos e benefícios de todas as possíveis alternativas. Ademais, a ausência de tais definições potencializa o risco de utilização indevida, favorecimentos e desperdício de recursos, ante a falta de clareza de quem deve atuar e, das diretrizes principais a serem seguidas. Portanto, faz-se necessário que as atribuições e responsabilidades relativas ao legado olímpico estejam claramente estabelecidas nos normativos do Ministério da Cidadania.

#### **2.4.4. Ausência de Plano de Destinação para os imóveis do Legado Olímpico.**

Quando da análise da conformidade da atuação do Ministério da Cidadania com as responsabilidades previstas no Decreto nº 10.408, de 30.06.2020, verificou-se descumprimento da norma por não ter sido formalizado plano de destinação do Legado Olímpico.

Conforme relatado em tópico anterior, embora as principais atribuições da Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) tenham sido também previstas para o Escritório de Governança do Legado Olímpico (EGLO), a atuação destas estruturas administrativas teve caráter provisório. Ao final de suas atividades, a despeito de não terem sido descritas todas as responsabilidades relacionadas à gestão do Legado Olímpico no MC, o Decreto nº 10.408/2020 atribuiu à Subsecretaria de Assuntos Administrativos da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania a destinação das arenas esportivas.

No entanto, mesmo com a previsão nesse Decreto de prazo de apresentação até 15.01.2021, não foi concluído pelo EGLO o plano de destinação das arenas para que o MC o executasse.

A respeito disso, o MC informou que o EGLO havia iniciado o Processo 71000.053216/2020-78, que trata do Plano de utilização do Legado para o ano de 2021, mas não apresentou esclarecimentos sobre previsão de conclusão desse plano.

Ainda, no mencionado Processo, constou a Nota Informativa nº 36/2020/EMMS, de 13.10.2020, da Assessoria Especial de Assuntos Estratégicos do Ministério da Cidadania, que informava sobre o Contrato nº 09/2018, entre o então Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

Social (BNDES), com o objetivo de formular estudos de viabilidade referente à destinação das arenas do Parque Olímpico da Barra.

Não foram identificadas, contudo, informações sobre a situação atual desse Contrato, valores pagos, desdobramentos da contratação e obrigações remanescentes no caso de exclusão do projeto de desestatização das Arenas 1 e 2, Velódromo e Centro de Tênis, demandadas pelo Ministério da Cidadania, em outubro de 2020, ao Ministério da Economia.

Resta, portanto, descumprido o Decreto nº 10.408/2020 pela falta de conclusão do plano de destinação do Legado Olímpico, atividade, inclusive, não priorizada pelo MC, haja vista o tempo decorrido desde a demanda ao ME.

#### **2.4.5. Fragilidade no acompanhamento e na execução de contratos firmados com a Dataprev para operacionalização do AE, do AER e do AE 2021, com pagamentos sem a correspondente contraprestação do serviço e consequente prejuízo à operacionalização dos Auxílios Emergenciais**

Trata-se da avaliação da conformidade quanto aos processos e procedimentos adotados, pelo Ministério da Cidadania, no acompanhamento de contratos firmados com a Dataprev, que tiveram pagamentos ou liquidações em 2021, à luz das leis e regulamentos aplicáveis, bem como dos princípios de Administração Pública.

Em 29.03.2021, o Ministério da Cidadania firmou o Contrato administrativo nº 04 tendo por objeto a contratação de serviços especializados em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para operacionalização do Auxílio Emergencial 2021, instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021, no valor de R\$ R\$ 37.734.980,98 (trinta e sete milhões, setecentos e trinta e quatro mil novecentos e oitenta reais e noventa e oito centavos), com vigência até 29.09.2021.

Outrossim, em 14.07.2021, foi celebrado o Contrato administrativo nº 09 com a finalidade de contratar serviços especializados em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para operacionalização do AE, do AER e do AE 2021; no valor de R\$ 35.410.748,34 (trinta e cinco milhões, quatrocentos e dez mil setecentos e quarenta e oito reais e trinta e quatro centavos), com vigência até 14.01.2022.

Mister se faz relatar que as contratações de soluções de TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), do Poder Executivo Federal, estão disciplinadas na Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04.04.2019.

Dentre os preceitos dispostos na IN SGD/ME nº 01/2019, destacam-se:

- A equipe de fiscalização de contrato é composta por: gestor do contrato, fiscal técnico do contrato, fiscal requisitante do contrato e fiscal administrativo do contrato. Cada um responsável por um conjunto de atribuições;

- a fase de gestão do contrato se inicia com a sua assinatura e com a nomeação dos integrantes da equipe de fiscalização;
- O papel de gestor de contrato não poderá ser acumulado com nenhum outro papel da equipe de fiscalização;
- Os papéis de fiscais não poderão ser acumulados pelo mesmo servidor, salvo quanto aos papéis de Fiscal Requisitante e Técnico, em casos excepcionais, mediante justificativa fundamentada nos autos, aprovados pela autoridade máxima de TI; e
- O fiscal requisitante do contrato é definido como servidor representante da área de TIC, indicado pela autoridade competente dessa área.

Segundo cláusulas dos Projetos Básicos dos Contratos em comento, entre as obrigações da Contratante está a de “nomear Gestor e Fiscais Técnico, Administrativo e Requisitante do contrato para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos”. Ademais, define que o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços, dos materiais, técnicas e equipamentos empregados, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste; e que a verificação da adequação da prestação do serviço deverá ser realizada com base nos critérios previstos no Projeto Básico.

Dos testes de auditoria realizados, no âmbito dos Contratos nº 04/2021 e nº 09/2021, identificou-se:

#### **I) Quanto à equipe de fiscalização**

- a. Não obstante o Contrato nº 09/2021 ter sido formalizado em 14.07.2021, a Portaria nº 497, de designação da equipe de fiscalização do referido Contrato, somente foi emitida em 30.08.2021, com publicação em 03.09.2021.

Assim, foram emitidas Ordens de Serviço com datas retroativas para formalizar o processamento (residual) do AE e do AER, dos meses de julho e agosto/2021.

Considerando que a atividade de fiscalização pressupõe o acompanhamento das obrigações contratuais, para que a função seja exercida de modo efetivo e seu objetivo seja resguardado, a formalização da designação de fiscal deve ser feita em momento prévio ou, no máximo, contemporâneo ao início da vigência contratual.

- b. Na Portaria nº 497, de 30.08.2021, que designa representantes do Ministério para o acompanhamento e fiscalização do Contrato nº 09/2021, o gestor do contrato, CPF nº \*\*\*.469.181-\*\*, também foi nomeado como fiscal técnico, acumulando as duas funções indevidamente.
- c. Os servidores de CPF nº \*\*\*.462.221-\*\* e nº \*\*\*.867.994-\*\* da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), bem como os de nº \*\*\*.104.971-\*\* e nº \*\*\*.107.097-\*\* da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) acumulam os papéis de fiscais técnicos e de fiscais requisitantes, indevidamente, na fiscalização do Contrato nº 04/2021.

Posto isto, deve-se proceder à designação formal de fiscais de contrato em tempo hábil, com a devida segregação de funções, a fim de não prejudicar as atividades de fiscalização pertinentes.

#### **II) Quanto ao recebimento dos serviços**

a) Em 01.05.2021, foi emitida a Ordem de Serviço nº 11, para a demanda do serviço de elaboração de análises e relatórios personalizados sobre o auxílio emergencial, bem como do envio de dados a órgãos previamente autorizados pelo Ministério.

Consoante artigo 33, II, a, da Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04.04.2019, bem como cláusula do Projeto Básico, cabe ao Fiscal Técnico do Contrato confeccionar e assinar o Termo de Recebimento Provisório quando da entrega do objeto constante na Ordem de Serviço.

Ressalte-se, contudo, que o recebimento do serviço constante na Ordem de Serviço nº 11 foi assinado por servidor, CPF nº \*\*\*.107.097-\*\*, que não consta na função de fiscal técnico do serviço demandado, consignado na Portaria nº 296, de 10.06.2021, que instituiu comissão para a Fiscalização e Gestão do Contrato Administrativo nº 4/2021. Do mesmo modo, assinou o Despacho nº 15/2021/CFACD – Contrato nº 04/2021, de 18.08.2021, para o Gestor do Contrato, como fiscal técnico do serviço demandado, o qual também não consta designado na Portaria nº 404, de 23.07.2021.

b) Entre os serviços que integram e viabilizam a solução de TIC (plataforma do auxílio emergencial), concernente aos Contratos nº 04/2021 e nº 09/2021, encontra-se consignado o Serviço de Concessão/Elegibilidade: Serviços relacionados aos processos de reconhecimento de direito ao auxílio emergencial, serviço esse essencial para a verificação da elegibilidade dos potenciais beneficiários inscritos, previamente aos pagamentos a serem realizados pelo MC.

Na justificativa de contratação, consignada no Projeto Básico, consta que a Dataprev passaria a ser responsável pela verificação de elegibilidade no processo de concessão e de manutenção do auxílio com o fito de tirar a sobrecarga e divisão de responsabilidade com o Ministério, que só conseguia fazer validações parciais e amostrais de resultados. Não obstante a justificativa apresentada, a Nota Técnica Deben/Senarc nº 79, de 14.04.2021, que serve de subsídio para o recebimento do serviço de concessão/elegibilidade, informa que o ateste do MC, relativo aos serviços prestados pela Dataprev, é limitado e contempla apenas a verificação de resultados globais. A Nota Técnica em comento ressalta que não é possível verificar todas as regras aplicadas pelo agente operador, visto que o Ministério não tem acesso a todas as bases utilizadas pela empresa contratada para verificação dos critérios de elegibilidade. Acrescenta, ainda, que não se trata da validação do processo de avaliação de elegibilidade ou inelegibilidade executado pela empresa pública, mas da avaliação de consistência dos arquivos e dos resultados apresentados.

Ocorre que muitos dos pagamentos potencialmente indevidos do auxílio emergencial decorrem justamente de inconformidades relacionadas à aplicação dos critérios de elegibilidade, com falhas tendo sido identificadas nos trabalhos de acompanhamento concomitante realizados pela CGU.

c) Quanto ao Serviço de Controle de Pagamento, outro serviço integrante da solução de TIC, a ser executado pela contratada (Dataprev), consoante Anexo I do Projeto Básico, denominado Especificações Técnicas de Solução, do Contrato Administrativo nº 04/2021, encontra-se disposto que o referido serviço será prestado sob demanda, mediante Ordem de Serviço (OS), sendo remunerado no formato de preço fixo mensal, no valor de R\$ 1.069.441,23, ao qual serão aplicadas medições dos resultados entregues. Esse serviço

relaciona-se ao crédito dos valores dos benefícios, com a verificação de condições, montagem de folha de pagamento, comunicação com instituições bancárias, contraordens, conciliações, emissão e reemissão de parcelas.

O documento Especificações Técnicas de Solução trata-se de Modelo de Execução do Contrato, em que se encontra contemplada a documentação mínima de referência exigida, para o fornecimento da solução de TIC. Relativo ao Serviço de Controle de Pagamento, consignado no Contrato Administrativo nº 04/2021, estão previstos:

- 4.6.1. Cronograma de execução mensal dos processamentos.
- 4.6.2. Nota Técnica: com a descrição dos insumos utilizados e resultados alcançados na análise de elegibilidade do auxílio emergencial.
- 4.6.3. Relatórios e painéis de acompanhamento de valores enviados para pagamento com os resultados detalhados conforme arquivo retorno da Caixa.
- 4.6.4. Geração de arquivo com as informações enviadas para Caixa relativas a bloqueios e cancelamentos, com registro dos comandos de desbloqueio caso sejam solicitados.
- 4.6.5. Relatórios e painéis com o detalhamento das devoluções realizadas pela Caixa, inclusive dos valores não movimentados no prazo de vigência e aqueles solicitados por ofício pelo Ministério da Cidadania.
- 4.6.6. Relatório das conciliações dos pagamentos realizados (conciliação consolidada e detalhamento por processo, por ordem bancária, por listas de pagamentos judiciais e extrajudiciais, por arquivo transmitido para a Caixa, por parcela e por beneficiário) de forma que possibilite o gestor visualizar todo o fluxo do recurso financeiro.
- 4.6.7. Relatórios e painéis com as informações relativas as devoluções por meio de GRU e outras devoluções que vierem a serem efetivadas ao Ministério da Cidadania.

Verificou-se que para fins de cumprimento do artigo 33, inciso II, da IN SGD/ME nº 01/2019, os serviços demandados nas Ordens de Serviço foram recebidos provisoriamente, conforme discriminado a seguir:

**Tabela 25: Relação das Ordens de Serviço com recebimento provisório – Serviço de Controle de Pagamento – Contrato administrativo nº 04/2021**

OS nº	Data	Valor R\$	Data do Termo de Recebimento Provisório
03	31.03.2021	1.069.441,23	27.05.2021
09	03.05.2021	1.069.441,23	21.06.2021
14	31.05.2021	1.069.441,23	19.07.2021
19	30.06.2021	1.069.441,23	17.08.2021
24	01.08.2021	1.069.441,23	28.09.2021
29	01.09.2021	1.069.441,23	25.10.2021

Fonte: Processos SEI MC nº 71000.018217/2021-57, nº 71000.028348/2021-42, nº 71000.036798/2021-17, nº 71000.043919/2021-79, nº 71000.051630/2021-23 e nº 71000.061684/2021-05.

Já neste ponto, destaque-se que os recebimentos constantes na tabela acima foram efetuados com a existência de pendência na entrega da seguinte documentação mínima de referência exigida, ante a ausência de disponibilização dos produtos pela Dataprev (contratada):

- Relatórios e painéis com o detalhamento das devoluções realizadas pela Caixa, inclusive dos valores não movimentados no prazo de vigência e aqueles solicitados por ofício pelo Ministério da Cidadania;
- Relatório das conciliações dos pagamentos realizados (conciliação consolidada e detalhamento por processo, por ordem bancária, por listas de pagamentos judiciais e extrajudiciais, por arquivo transmitido para a Caixa, por parcela e por beneficiário) de forma que possibilite o gestor visualizar todo o fluxo do recurso financeiro; e
- Relatórios e painéis com as informações relativas às devoluções por meio de GRU e outras devoluções que vierem a serem efetivadas ao Ministério da Cidadania.

Assim, em todos os recebimentos provisórios dos serviços, efetuados pelos fiscais dos contratos, restavam claras as pendências de cumprimento e de entrega de produtos por parte da empresa contratada (Dataprev).

Ainda neste ponto, impende informar que, antes da emissão do Termo de Recebimento Definitivo referente à OS nº 03, a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato Dataprev (CFACD) informou ao gestor do Contrato, por meio do Ofício nº 5/2021/CFACD – Contrato nº 4/2021/MC, de 11.06.2021, que apesar de a SGFT ter avaliado que a não entrega dos produtos não causaria prejuízos à prestação de contas, em um primeiro momento, só seria possível prosseguir com a emissão do Termo de Recebimento Definitivo quando fosse formalizada a data de entrega dos relatórios e painéis previstos. Ademais, foi solicitado ao Gestor do contrato que instasse a Dataprev quanto à data de entrega dos produtos solicitados.

Em 09.07.2021, por meio do Ofício nº 14/2021/CFACD – Contrato nº 4/2021/MC, fazendo referência ao Ofício nº 5/2021/CFACD, de 11.06.2021, a CFACD informou ao Gestor do contrato que não houve resposta da contratada sobre o andamento dos serviços e o cronograma para a execução dos produtos pendentes do Serviço de Controle de Pagamento, ficando impossibilitados, pelo segundo período de execução do contrato, de emitir o Termo de Recebimento Definitivo. Por conseguinte, foi solicitado ao Gestor do contrato que instasse a Dataprev, novamente, a se manifestar.

Em resposta aos questionamentos efetuados, a Dataprev, por intermédio do Ofício nº 1324/2021/PR, de 14.07.2021, ponderou que, como o MC indicou que a não entrega dos produtos não causaria prejuízos à prestação de contas; como a demanda está em quarto lugar na fila de prioridades no desenvolvimento da empresa; como a Dataprev não detém os requisitos para poder planejar e executar as alterações solicitadas pelo MC; solicitava que o faturamento fosse liberado.

Diante da manifestação apresentada pela Dataprev, a CFACD, por meio do Ofício nº 24/2021/CFACD – Contrato nº 4/2021/MC, de 18.08.2021, solicitou à Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT) que se pronunciasse acerca dos fatos expostos, com o fito de subsidiar a tomada de decisão da referida Comissão.

Atendendo a solicitação formalizada, a SGFT emitiu a Nota Técnica nº 16, de 23.08.2021, merecendo destaque, os trechos abaixo:

(...)

Destaca-se que de acordo com o Contrato Administrativo nº 4/2021, as tarefas a serem desempenhadas para o serviço previsto no Item 4 deveriam ser em períodos mensais, distribuídos ao longo da vigência do contrato.

Quanto a periodicidade, é salutar afirmar que os produtos especificados no Item 4 possuem entregas mensais, considerando estarem atrelados ao procedimento de pagamento, com exceção feita aos relatórios propostos, que são desenvolvidos uma única vez, refletindo o período abrangido pelo Auxílio Emergencial 2021. Com isso, não há que se mencionar em periodicidade mensal de entregas de relatórios, sendo esperada uma única entrega para cada um desses, durante a vigência contratual. Assim, uma vez entregue os relatórios, não haveria de se falar em prejuízo ou descumprimento do termo avençado.

(...)

Cumpra ressaltar, que **não restou prejudicada a conciliação financeira do auxílio emergencial 2021**, diante da necessidade que se desdobra em sua plenitude apenas após a completude dos pagamentos em seu término e das devoluções por não saque efetuadas pela Caixa Econômica Federal.

(...)

Verifica-se ainda, que a previsão de entrega dos relatórios está prevista para ocorrer dentro da vigência do contrato, que expira em 29/09/2021.

Com isso, não obstante as pendências apontadas pelos fiscais do contrato nos Termos de Recebimento Provisório, a Secretária de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), por meio da Nota Técnica nº 16, de 23.08.2021, apresentou arrazoado para subsidiar a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato Dataprev (CFACD), na emissão do Termo de Recebimento Definitivo. Para tanto, o Diretor Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social, referendado pela Secretária de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), do Ministério da Cidadania, justificou que a não entrega desses produtos não causaria prejuízos à prestação de contas e que a aferição da prestação desses serviços deveria ser realizada inicialmente em 10.09.2021, dentro da vigência do contrato.

Destarte, com base na Nota Técnica supracitada, foram emitidos os Termos de Recebimento Definitivo, com pendência de entrega dos relatórios, pertinentes às OS nº 03, nº 09 e nº 14, em 25.08.2021, bem como da OS nº 19, em 30.08.2021, da OS nº 24, em 13.10.2021 e da OS nº 29, em 09.11.2021; tendo sido liberados os pagamentos que estavam suspensos, para as cinco primeiras OS.

Dessa forma, mesmo com a falta de apresentação dos produtos, cinco das seis OS demandadas foram pagas integralmente, cada uma, no valor de R\$ 1.069.441,23, que era o valor unitário máximo estabelecido no contrato, para cada mês, totalizando o montante de R\$ 5.347.206,15, que por sua vez, equivale a 83,33% do valor máximo global estabelecido no contrato, para tais serviços. A fatura relativa à OS nº 29 teve o seu pagamento retido.

Na análise efetuada, verifica-se que os argumentos apresentados na Nota Técnica SGFT nº 16/2021 vão de encontro aos dispositivos contratuais e outras normas aplicáveis uma vez que:

- O contrato, o projeto básico e seu Anexo I - Especificações Técnicas de Solução são os orientadores da Contratação Governamental, e como tais, devem ser obrigatoriamente observados. É no Anexo I que se encontra consignada a documentação mínima exigida, para a entrega do Serviço de Controle de Pagamento

demandado, ao preço fixo mensal, não podendo os gestores, discricionariamente, renunciar à apresentação de documentos exigidos em contrato. Não é redundante dizer que a liberação de tal exigência deveria ser objeto de termo aditivo ao contrato, com adaptação dos valores e dos serviços a serem efetuados em cada ordem de serviço mensal emitida, demonstrando, efetivamente, que tal liberação não traria prejuízos à execução do pagamento dos benefícios e, de outro lado, nenhum favorecimento indevido à contratada, a qual havia realizado um orçamento de todos esses serviços, quando da formulação de sua proposta de preços.

- A Ordem de Serviço é o instrumento formal para solicitar à contratada a prestação de serviço objeto do contrato. Para o serviço em comento, verifica-se que as Ordens de Serviço contêm o serviço especificado, quantificado em um mês, estabelecendo o período da tarefa (um mês) e as documentações a serem entregues, no prazo de um mês, atendendo aos pressupostos do artigo 32 da IN SGD/ME nº 01/2019. Ressalte-se que na documentação a ser entregue estão inseridos todos os produtos discriminados na documentação mínima de referência constante do Anexo I do projeto básico, porém restaram pendentes de entrega aqueles constantes nos subitens 4.6.5, 4.6.6 e 4.6.7 do Contrato Administrativo nº 04/2021 firmado entre as partes.
- No caso, não é redundante explicitar que, quando da formulação da proposta pela Dataprev, a empresa considerou todos os serviços e produtos a serem entregues, a fim de mensurar o valor e composição dos serviços, para a formulação de seus preços e oferta a ser apresentada. Assim, o pagamento das faturas mensais apresentados, em sua totalidade, mesmo que em clara ausência de produtos entregues, demonstra um favorecimento indevido à empresa, que acaba por receber um valor muito mais alto, pelo serviço mensal prestado (uma vez que só prestado parcialmente) e, um desperdício de recursos, pelo pagamento sem a contraprestação do serviço.
- Por conseguinte, a ausência desses demonstrativos impactou na verificação da tempestividade das devoluções (estornos não saque, pela Caixa) considerando as regras contratuais acordadas; na avaliação das devoluções dos recursos não sacados durante o período de validade das parcelas; bem como no exame dos valores estornados e as respectivas competências das despesas, conforme itens próprios, tratados neste relatório. Outrossim, a ausência de conciliações dos pagamentos realizados e de identificação das devoluções/ressarcimentos, por meio de GRU, afeta, sobremaneira, os princípios da transparência e de accountability quanto à governança dos Auxílios Emergenciais e impactam diretamente a execução da política pública, conforme relatado no item 2.1.4 deste relatório, onde foi constatado que a arrecadação incorreta de estornos realizados pela Caixa impactou negativamente o orçamento do AE 2021 no montante de R\$ 1,4 bilhão.

Ademais, mister se faz informar que, dado o encerramento do Contrato nº 04/2021, em 29.09.2021, a CFACD, por intermédio do Ofício nº 39/2021/CFACD – Contrato nº 4/2021/MC, de 28.09.2021, solicitou à Secretária de Gestão de Fundos e Transferências que se pronunciasse acerca da entrega dos relatórios. Em atendimento ao citado ofício, foi elaborada a Nota Técnica SGFT nº 24, de 29.09.2021, informando que SGFT estava aguardando os ajustes necessários da Dataprev para dar continuidade à homologação.

Em 07.12.2021, por meio do Ofício nº 52/2021/CFACD – Contrato nº 4/2021/MC, a CFACD solicitou, novamente, à SGFT que se manifestasse quanto à entrega definitiva dos relatórios. Em resposta, a SGFT produziu a Nota Técnica SGFT nº 35, de 08.12.2021, informando que os

relatórios se encontravam em processo de ajustes, ou seja, mesmo após o fim do pagamento dos benefícios relacionados ao Auxílio Emergencial 2021 (últimos pagamentos comandados em outubro/2021), tais produtos ainda restavam pendentes de entrega pela Dataprev, não cumprindo, sequer, a afirmação efetuada pela SGFT na Nota Técnica nº 16, de 23.08.2021 (de que os produtos seriam entregues ao final do contrato, que teria vigência até 29.09.2021).

Por todo o exposto, verifica-se que o Contrato Administrativo nº 04/2021 expirou, com desembolsos integrais que totalizaram R\$ 5.347.206,15, sem que tenha ocorrido a entrega da totalidade dos produtos previstos para o Serviço de Controle de Pagamentos, consubstanciando-se, em parte, em pagamentos indevidos, por serviços não prestados.

De igual modo, verificou-se a mesma ocorrência no Contrato Administrativo nº 09/2021. Para o Serviço de Controle de Pagamentos, para fins de cumprimento do artigo 33, inciso II, da IN SGD/ME nº 01/2019, os serviços demandados nas Ordens de Serviço nº 03, de 01.10.2021; nº 8, de 01.11.2021 e nº 12, de 01.12.2021 foram recebidos provisoriamente nas datas de 25.11.2021, de 07.01.2022 e de 31.01.2022, respectivamente, ressalvando a existência de pendência na entrega da seguinte documentação mínima de referência exigida:

- Relatórios de acompanhamento, de acordo com especificação das áreas de negócio, sobre valores enviados para pagamento e com os resultados detalhados conforme arquivo retorno da Caixa;
- Relatórios com o detalhamento das devoluções realizadas pela Caixa, inclusive dos valores não movimentados no prazo de vigência e aqueles solicitados por ofício pelo Ministério da Cidadania;
- Relatório das conciliações dos pagamentos realizados (conciliação consolidada e detalhamento por processo, por ordem bancária, por listas de pagamentos judiciais e extrajudiciais, por arquivo transmitido para a Caixa, por parcela e por beneficiário) de forma que possibilite o gestor visualizar todo o fluxo do recurso financeiro;
- Relatórios com as informações relativas às devoluções por meio de GRU e outras devoluções que vierem a ser efetivadas ao Ministério da Cidadania.

Por conseguinte, o recebimento definitivo dos Serviços de Controle de Pagamento foi efetuado nas datas de 07.12.2021, de 07.01.2022 e de 08.02.2022, sem ter ocorrido a apresentação dos relatórios.

Posto isto, no Contrato Administrativo nº 09/2021, para o serviço citado, cada OS demandada no exercício 2021 foi paga integralmente, no importe de R\$ 905.049,05, totalizando o montante de R\$ 2.715.147,15.

Com isso, tem-se que, mesmo com a falta de apresentação da totalidade dos produtos previstos, foram realizados pagamentos integrais à Dataprev no âmbito dos Contratos nº 04 e 09/2021, totalizando o montante de R\$ 8.062.353,30.

Nota-se, portanto, que os pagamentos deveriam ter sido ajustados, conforme o nível de execução atingido em cada ordem de serviço mensurada, destacando-se, ainda, todo o impacto proporcionado em decorrência de fragilidades relacionadas à execução do Auxílio Emergencial que pode ter sido trazido ao MC.

Ainda, as cláusulas pactuadas não traziam posição divergente. De acordo com as cláusulas 25.8 e 25.9 dos Projetos Básicos relativos aos Contratos nº 04/2021 e nº 09/2021:

A fiscalização técnica dos contratos avaliará constantemente a execução do objeto e utilizará o Relatório de Ateste de Serviços – RAS e Relatório Gerencial de Níveis de Serviço – RGNS, para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas.

Como agravado da fragilidade apresentada na execução contratual, destacam-se, em relação aos registros efetuados, duas situações:

1) Relatórios não entregues tinham o potencial de qualificar as ações de acompanhamento do Ministério em relação aos Auxílios Emergenciais: produtos que ainda estavam em elaboração quando houve o recebimento definitivo dos mesmos subsidiariam muitas das análises e decisões a serem adotadas pelo Ministério da Cidadania, especialmente, em relação à identificação de beneficiários não elegíveis, pagamentos indevidos e devoluções e estornos (não saque), o que repercutiria de forma significativa na estimativa de valores a serem contabilizados;

2) Prévio conhecimento do Ministério quanto ao necessário aperfeiçoamento de contratos firmados com a Dataprev: ressalta-se o fato de que os acompanhamentos realizados pela CGU ainda em relação aos contratos firmados para a execução do AE, em 2020, sinalizaram a importância de ser adequadamente definida, no âmbito do Ministério da Cidadania, uma estrutura de acompanhamento e de fiscalização desses contratos e de adequada definição das entregas a serem realizadas, a fim mitigar a ocorrência de pagamentos indevidos e, certificar-se de que todos os produtos avançados fossem efetivamente cumpridos, o que, de fato, não ocorreu.

Verificou-se, assim, a realização de pagamentos indevidos à Dataprev, decorrentes da não apresentação pela contratada de parte dos produtos previstos em contrato. Nesse contexto, destaca-se o registro feito, por Secretaria do MC, de que a entrega desses produtos poderia ser dispensada sem prejuízo às atividades relacionadas. Entretanto, caso os produtos não entregues – relacionados aos Serviços de Controle de Pagamento – tivessem sido disponibilizados ao MC tempestivamente, a ocorrência de pagamentos indevidos de Auxílios Emergenciais, conforme descrito nos itens 2.1.5 e 2.4.2 deste Relatório, que alcançaram o montante de R\$ 11,3 bilhões, poderia ser, no mínimo, reduzida. Tais produtos teriam possibilitado maior disponibilidade de controles relacionados à conciliação de pagamentos, devoluções e estornos.

Além disso, a disponibilidade desse serviço poderia ter evitado a arrecadação incorreta de estornos realizados pela Caixa, tal qual ocorreu em 2021, conforme descrito no item 2.4.1 deste Relatório. Os estornos indevidamente arrecadados deixaram de recompor o orçamento do Auxílio Emergencial 2021 em R\$ 1,4 bilhão, montante significativo frente ao orçamento do programa e que pode ter prejudicado a execução da política ao longo do exercício 2021.

Por fim, e não menos importante, o próprio MCidania, em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado pela CGU, corrobora a constatação exposta acima, bem como demonstra a imprescindibilidade de tais produtos na gestão dos pagamentos do Auxílio Emergencial:

“O descumprimento foi evidenciado após a quebra do prazo ajustado entre as partes e está sendo tratado de acordo, com retenção de pagamento e abertura de processo sancionador por atraso.

Até o momento, as áreas requisitantes entendem que as entregas são necessárias, caso a necessidade cesse, o enquadramento da sanção será por entrega parcial e deverá haver um esforço contábil por parte do Ministério para verificar, dentro do serviço contratado, qual valor de tais entregas, tendo em vista que planilha de custos do Contrato 04/2021, apresentada pela DATAPREV e analisada pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, não se encontram discriminados tais entregas, corroborando com a característica de serviço do Contrato 04/2021” (Trecho do Ofício xxxxxxxxx)

Desse modo fica evidente que muito embora a materialidade dos potenciais pagamentos indevidos realizados em favor da Dataprev não seja significativa frente ao orçamento do Ministério, os impactos causados sobre a política pública, em decorrência da ausência de entrega dos Serviços de Controle de Pagamento, podem alcançar montantes bilionários, gerando, portanto, impacto significativo no orçamento do Ministério bem como na execução da política pública.

#### **2.4.6. Fragilidade no acompanhamento e na fiscalização de contratos firmados com a Caixa para operacionalização do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio Brasil, com distorções de conformidade e impacto na confiabilidade do serviço prestado**

Trata-se da avaliação da conformidade quanto aos processos e procedimentos adotados, pelo Ministério, no acompanhamento dos contratos firmados com a Caixa Econômica Federal e que tiveram pagamentos em 2021, à luz das leis e regulamentos aplicáveis, bem como dos princípios de Administração Pública. A análise destes contratos revelou a existência de fragilidade no recebimento dos serviços prestados.

Em 27.11.2021, o Ministério da Cidadania celebrou o 5º Termo Aditivo ao Contrato administrativo nº 01/2016, para inserir serviço complementar no objeto da prestação de serviços, no âmbito da operação do Cadastro Único para Programas Sociais - Cadastro Único e da operacionalização das ações de transferência direta de renda do Governo Federal, bem como prorrogar, por 5 meses, a vigência do contrato.

Em 30.04.2021 e 30.07.2021, o Ministério da Cidadania firmou os Contratos administrativos nº 01 e nº 02, tendo por objeto a prestação de serviços para a execução operacional de Ações de Transferência Direta de Renda, bem como Operação do Cadastro Único para Programas Sociais - Cadastro Único.

Ademais, em 04.11.2021, foi assinado o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 01/2021, a fim de ajustar o instrumento contratual ao novo Programa Auxílio Brasil (PAB), de que trata a Medida Provisória nº 1.061, de 09.08.2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29.12.2021, e inserir serviços complementares.

O acompanhamento e a fiscalização dos contratos encontram-se previstos no artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, assim como no artigo 117 da Lei nº 14.133, de 01.04.2021, dispondo que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por representantes da Administração especialmente designados. Nesse diapasão, encontra-se previsto nas cláusulas contratuais que a execução dos serviços será acompanhada e fiscalizada por Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, com vistas a verificar a conformidade no fornecimento dos serviços executados e atestar os serviços efetivamente prestados.

A ação de recebimento dos serviços dá-se na Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato Caixa (CFACC), com a emissão de parecer, posterior ao recebimento de informações fornecidas pelas áreas técnicas com posicionamento conclusivo, em forma de Nota Técnica ou Despacho.

Na análise realizada, destacaram-se os procedimentos adotados para validação dos seguintes itens tarifários:

- Família Beneficiária - Bolsa Família;
- Família Beneficiária - Auxílio Brasil;
- Operação de Pagamento Social;
- Operação de Pagamento crédito C/C;
- Operação de Pagamento em Conta Digital Caixa;
- Reemissão de Cartão Social do PBF e Pactos;
- Emissão de Cartão Social do Programa Bolsa Família;
- Atendimento Telesserviço – URA; e
- Atendimento Telesserviço – Humano.

Na documentação suporte das áreas técnicas, encontra-se consignado que o ateste dos serviços prestados é realizado por declaração de conformidade entre o Contrato de Prestação de Serviços e o que foi declarado pelo Agente Operador como realizado. Destaca-se, contudo, que essa forma de atestar os serviços prestados se revela frágil, pois as informações se encontram consignadas em sistemas internos da Caixa, de modo que as informações são disponibilizadas pela própria contratada, sem a possibilidade de validações adicionais.

Assim, o recebimento dos serviços é efetuado, unicamente, com fundamento nas informações constantes das bases de dados disponibilizadas pela Caixa, não tendo sido estabelecidos nos Contratos instrumentos outros que possibilitem a verificação da qualidade e da integridade dos registros mantidos nos sistemas.

Dessa forma, a ausência de certificação das informações que constam das bases dos sistemas informatizados da Caixa, por meio de verificações externas, limita a atuação do MC na sua função de fiscalização dos contratos, gerando, portanto, situação de desconformidade com as normas aplicáveis em relação ao acompanhamento e à fiscalização dos Contratos.

Ressalte-se que o fato apresentado já foi objeto de apontamento no Relatório de Avaliação CGU nº 840289 que analisou o Contrato Administrativo nº 01/2016, firmado entre o MC e a Caixa, tendo por objeto a operacionalização do Cadastro Único, do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento). Mister se faz relatar que a situação persiste no Contrato nº 01/2021 e no Contrato nº 02/2021. Este último, abrange a operacionalização do Programa Auxílio Brasil.

#### **2.4.7. Ausência de providências visando a instauração de TCE quando não apresentadas ou reprovadas as prestações de contas de transferências voluntárias**

Trata-se de análise da gestão de transferências voluntárias especificamente no tocante à instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) quando há motivo para tanto. Verificou-se

que o MC tem sob a sua gestão transferências sem a apresentação de prestação de contas ou com prestação de contas reprovadas, porém, sem a respectiva instauração de TCE, conforme determina a legislação.

As transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse foram disciplinadas na Portaria Interministerial nº 424, de 30.12.2016. Quanto à apresentação da prestação de contas, o inciso III do artigo 59 da retrocitada Portaria dispõe que o prazo final será de até sessenta dias após o encerramento da vigência ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro. Ademais, o § 1º do mesmo artigo prevê que, no caso de a prestação de contas não ser encaminhada no prazo determinado, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 45 dias para sua apresentação.

Outrossim, o § 3º do artigo 59 determina que ao término do prazo estabelecido, caso o conveniente não tenha apresentado a prestação de contas nem devolvido os recursos, o concedente registrará a inadimplência no Siconv (agora Plataforma +Brasil), por omissão do dever de prestar contas. O concedente deverá, ainda, comunicar o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de Tomada de Contas Especial e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

Ademais, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria GM/MC nº 2.296, de 31.12.2019, que trata dos procedimentos para acompanhamento da execução, análise das prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial dos convênios e instrumentos congêneres. No tocante à TCE, o artigo 23 do normativo estabelece que no caso de rejeição das contas ou da verificação da omissão no dever de prestar contas, compete às Diretorias da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT) a abertura e o processamento de Tomada de Contas Especial, bem como o registro dos débitos resultantes da dispensa de TCE, na forma da legislação específica do Tribunal de Contas da União.

Destaca-se que a TCE é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, destinado a apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública Federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento. Portanto a omissão de instauração de TCE, além de contrariar a legislação aplicável, impede que a Administração Pública responsabilize aqueles que deram causa aos danos.

Quanto às transferências efetuadas pelo Ministério da Cidadania, que se encontram consignadas na Plataforma +Brasil, verificaram-se as seguintes situações:

- a) Transferências com vigência encerrada há mais de 105 dias (posição 31.12.2021), sem apresentação da prestação de contas e sem registro de inadimplência na Plataforma +Brasil, assim como de instauração de TCE. Essas transferências estão consubstanciadas em 106 Contratos de Repasse no montante de R\$ 64.734.901,69; 30 Convênios no importe de R\$ 91.883.447,46; 11 Termos de Fomento na cifra de R\$ 6.699.872,32; e 01 Termo de Colaboração no valor de R\$ 250.000,00, totalizando R\$ 163.568.221,47;
- b) Transferências registradas como inadimplentes na Plataforma + Brasil que, contudo, não possuem registro de instauração de TCE, compostas de 05 Convênios, no montante de R\$ 2.600.217,45 e 01 Contrato de Repasse, no valor de R\$ 195.000,00, totalizando R\$ 2.795.217,45; e

- c) Transferência reprovada, sem instauração de TCE, referente ao Contrato de Repasse nº 776265, no valor de R\$ 350.000,00.

As ocorrências verificadas representam infração às normas no tocante à falta de instauração de Tomada de Contas Especial, assim como demonstram fragilidades nos controles internos relacionados à gestão de transferências voluntárias. Como já citado, essa inconformidade, além de contrariar a legislação aplicável, dificulta a identificação dos responsáveis pelos danos ao patrimônio público e mantém o prejuízo ao Erário.

#### **2.4.8. Inconformidades no âmbito das transferências voluntárias relacionadas à falta de registro de inadimplência, à vinculação a outros Órgãos e a valores a liberar no Siafi em desacordo com a Plataforma +Brasil**

A correlação das informações qualitativas das transferências voluntárias vinculadas ao Ministério da Cidadania entre o Siafi e a Plataforma +Brasil permitiu identificar inconformidades relacionadas à falta de registro de inadimplência na Plataforma +Brasil, à vinculação a outros Órgãos, na Plataforma, de transferências com valores a comprovar e a liberar em contas de controle no Siafi referentes ao MC, e à existência de transferências com valores a liberar no Siafi mas sem valores a repassar na Plataforma.

Os exames foram conduzidos com base na característica qualitativa da informação contábil de Representação Fidedigna, prevista na Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TSP Estrutura Conceitual e no MCASP, no Decreto nº 10.426/2020, na Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 30.12.2016, que estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25.07.2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e no Comunicado Conjunto SEGES/STN nº 34/2021, referente à atualização do Comunicado Conjunto 63/2020 - Inscrição de Ente Federado no Siafi/Cadin sem o prévio julgamento de Tomada de Contas Especial.

As análises foram realizadas a partir de extrações do Tesouro Gerencial e da Plataforma +Brasil. Importa mencionar que, para a comparação com o Siafi, dos instrumentos vinculados ao Ministério da Cidadania e ao Ministério do Esporte da base de dados da Plataforma +Brasil, foram excluídos da análise os instrumentos com execução não iniciada, ou seja, em fase de plano de trabalho ou de proposta, os anulados ou rescindidos ou que estivessem sob liminar judicial e/ou cláusula suspensiva.

A partir dessa comparação, foram identificados 101 instrumentos com indícios de inadimplência não registrada na Plataforma +Brasil. Cabe destacar que houve formalização de TCE por omissão no dever de prestar contas para 5 instrumentos. Os 96 restantes não possuíam formalização de TCE (até 07.02.2022), mas estavam com vigência expirada no período de 2010 a 2020 e situação de “Aguardando Prestação de Contas”, o que caracteriza a omissão no dever de prestar contas.

Vale observar que a falta do registro da inadimplência na Plataforma +Brasil quando da omissão de prestação de contas ocasiona o descumprimento ao § 3º do art. 59 da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016, gerando, inclusive, prejuízo à finalidade de

impedir a concessão de novas transferências, conforme previsto no inciso I do § 3º do art. 70 dessa Portaria.

Importa registrar que não foi considerada inconformidade a falta de registro de inadimplência para os instrumentos com vigência não expirada (para casos de não execução total do objeto), com prestação de contas aprovadas ou aprovadas com ressalva e sem formalização de TCE (para casos de atraso na entrega da prestação de contas ou de ressarcimento ao Erário), com prestação de contas rejeitada e instrumentos com formalização de TCE por motivos diversos da omissão no dever de prestar contas (o registro dependeria de julgamento final da conta ou da TCE), bem como a falta de atualização no Siafi de inadimplência registrada na Plataforma +Brasil, visto que, conforme manifestação da Unidade, a representação fidedigna das informações qualitativas das transferências no Siafi, em relação à Plataforma, resta inviabilizada.

Além dessas inconformidades, verificou-se, dentre as transferências ainda não concluídas, a existência de 8 contratos de repasse vinculados a outros Órgãos na Plataforma +Brasil, mas com os totais de R\$ 350.725,00 a comprovar e de R\$ 8.195.604,00 a liberar no Siafi vinculados ao MC. A correlação inversa, desconsiderando as transferências em situação de prestação de contas rejeitada na Plataforma e as concluídas ou sem valores a comprovar no Siafi, permitiu constatar a existência do Termo de Colaboração nº 839104, cadastrado para o Ministério da Cidadania na Plataforma +Brasil na situação de “Prestação de Contas em Análise”, com vigência expirada desde 23.04.2018, mas vinculado no Siafi ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (UGE Fundo Nacional Antidrogas), com saldo a comprovar de R\$ 300.000,00, em 23.04.2022.

Ainda, foram identificados 18 instrumentos sem valores a repassar na Plataforma +Brasil e já aguardando a prestação de contas, com prestação de contas em análise ou aprovada, mas com o total de R\$ 104,7 milhões registrados na conta de controle no Siafi nº 812210101 - Convênios e Instrumentos Congêneres a Liberar.

As inconformidades constatadas, embora se refiram a casos pontuais, evidenciaram o descumprimento da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016 pela falta de registro de inadimplência na Plataforma +Brasil para impedir a concessão de novas transferências aos inadimplentes, podem ter impacto negativo no acompanhamento de prestações de contas, em que haja eventual necessidade de registro de inadimplência e de instauração de TCE, e podem ser indicativo de inconsistência entre a Plataforma e o Siafi, o que, por sua vez, pode ocasionar prejuízo à característica qualitativa da informação contábil de Representação Fidedigna, à transparência e ao controle social.

A relação das transferências relacionadas às inconformidades mencionadas encontra-se detalhada no Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria, especificamente na análise da equipe de auditoria referente ao Achado nº 2.4.8.

#### **2.4.9. Registro incompleto no inventário de bens móveis.**

Trata-se de análise do saldo de R\$262.374.725,40 registrado na conta 123100000 – Bens Móveis, com o objetivo de verificar se esses bens estão contabilizados adequadamente. O intuito foi avaliar se os bens registrados no controle de inventário físico do Ministério convergem com aqueles registrados contabilmente.

A Macrofunção Siafi 020343, com o intuito de confirmar os valores evidenciados nas demonstrações contábeis, orienta que os órgãos e entidades federais realizem inventários físicos anuais de seus bens. Orienta, ainda, que os órgãos e entidades adotem formas de identificação individual desses ativos, bem como a utilização de sistemas informatizados para o controle e a gestão desses bens.

Nesse sentido, em 28.11.2018, por meio da Portaria nº 385, foi criado o Sistema Integrado de Administração de Serviços (Siads), sob gestão da Secretaria do Tesouro Nacional, que possibilita aos órgãos da Administração Pública Federal o controle de seus estoques de materiais, bens patrimoniais e serviços de transporte. Esse sistema foi criado com a finalidade de permitir o controle permanente de depreciação dos bens, viabilizar a realização de inventário eletrônico em plataforma *mobile* e ampliar a automação do registro contábil. De acordo com a citada Portaria, os órgãos da Administração Direta que ainda não utilizavam o Siads deveriam ter providenciado a sua implantação, no período de até um ano contado da publicação da Portaria, ou seja, até 29.11.2019. As Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 do 4º trimestre informam que “no Ministério da Cidadania as Unidades Gestoras já estão utilizando plenamente o sistema SIADS”.

Analisando-se o inventário de bens móveis registrados no Siads, observou-se inicialmente a existência de saldo de R\$ 30.311.437,18 de bens vinculados ao Ministério do Esporte. Considerando que o Ministério do Esporte foi extinto e incorporado ao Ministério da Cidadania, de forma a dar confiabilidade e transparência à gestão patrimonial, qualquer bem vinculado à então pasta do Esporte deveria ter sido transferido para o MC.

Além disso, verificou-se que o valor total de bens registrados em inventário, no Siads, não converge com o saldo registrado na contabilidade, no Siafi. Enquanto o registro contábil de bens móveis em 31.12.2021 no Siafi alcança o montante de R\$ 262.374.725,40 o inventário no Siads, na mesma data, aponta a existência de R\$200.305.991,70, considerando, inclusive, os bens vinculados ao Ministério do Esporte, conforme supracitado.

Considerando que o Siads, criado em 2018, é mais recente que o Siafi, que foi criado em 1987 e que, embora seja de uso obrigatório desde 29.11.2019, para a Administração Direta, ainda está em processo de maturação e adaptação nos órgãos da Administração Pública Federal, em especial quanto ao registro de imóveis, é possível que a causa dessa diferença de R\$ 62.068.733,70 entre o inventário e o registro contábil se origine da falta de registro de bens no inventário do MC no Siads.

Ainda que a materialidade da falha no inventário do MC só possa ser confirmada após inspeção física nos bens do Ministério – procedimento não executado nesta auditoria –, é possível concluir que os fatos supracitados evidenciam fragilidades nos controles internos relacionados aos bens móveis do MC, que além de prejudicar a transparência e fidedignidade das demonstrações contábeis, expõem o Ministério a riscos relacionados a perda e desvio de bens.

# RECOMENDAÇÕES

Para algumas das situações elencadas neste Relatório não foram emitidas novas recomendações em função de existirem recomendações anteriores, com o mesmo objeto, nas quais se seguirá o monitoramento, conforme quadro seguinte.

**Quadro 5 – Recomendações em monitoramento relacionadas a itens do Relatório**

Item do Relatório	Identificador da recomendação no sistema e-Aud
2.1.6	991118
2.1.7	991070
2.1.9	991115
2.1.12	991079
2.1.14	991091
2.4.1	991150, 991148
2.4.2	991143, 991140, 1154928, 1154930, 1154932, 1154933, 1154935 e 1154936.

A seguir serão listadas as novas recomendações propostas a partir dos fatos elencados neste Relatório de Auditoria:

1. Mensurar o valor do direito de uso das arenas do Parque Olímpico da Barra cedidas à União e promover a sua contabilização.

Achado nº 2.1.1

2. Identificar a metragem de área do terreno e os valores de benfeitorias alocados a cada pavimento efetivamente ocupado pelo MC no Bloco A da Esplanada dos Ministérios, atualizar a avaliação do m<sup>2</sup> do terreno, e registrar o valor atualizado na conta contábil 123210102 – Edifícios, em contrapartida à conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, com a devida evidenciação do fato nas Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do exercício 2022.

Achado nº 2.1.2

3. Adotar medidas efetivas para apurar, das indicações de pagamentos indevidos de Auxílios Emergenciais reportados pelos Órgãos de Controle, aqueles que efetivamente foram irregulares. Para tanto, utilizar metodologias que garantam, com razoável segurança, as conclusões expostas, sem prejuízo à relação custo-benefício da informação, e, em seguida, realizar o ajuste dos valores inscritos em créditos a recuperar de modo que atendam a definição de ativo em conformidade com as normas contábeis aplicáveis.

Achado nº 2.1.5

4. Solicitar à unidade descentralizada que instaure a Tomada de Contas Especial, quando couber, e, caso a unidade descentralizada não o tenha feito no prazo estabelecido, adotar as medidas de instauração de Tomada de Contas Especial e reparação do dano ao erário.

Achado nº 2.1.7

5. Realizar a baixa contábil dos valores referentes aos veículos doados reconhecidos no Ativo da entidade.

Achado nº 2.1.8

6. Estabelecer rotinas de verificação de emissão de Acórdãos, pelo TCU, cujo objeto seja a reprovação de contas em sede de Tomada de Contas Especial para que, aquelas cuja responsabilidade seja do MC, sejam reconhecidas no Ativo da entidade e dentro do exercício financeiro no qual ocorreu o julgamento.

Achados nº 2.1.10 e 2.1.11

7. Considerando as liquidações realizadas na conta 211300100 – Benefícios Assistenciais a pagar em 30.12.2021, implementar ações para: i) apurar quem são os beneficiários que receberão os benefícios objeto da liquidação; ii) quantificar o montante a ser efetivamente pago e classificá-lo no passivo; e iii) anular o saldo que não será utilizado, se houver.

Achado nº 2.3.1

8. Classificar na rubrica 332310500 – Serviços Administrativos PJ os registros contábeis relacionados à remuneração dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal para operacionalização do pagamento de benefícios assistenciais.

Achado nº 2.3.2

9. Estabelecer, em seus normativos, atribuições e responsabilidades relacionadas à gestão dos imóveis do legado olímpico cedidos à União e que estejam sob responsabilidade do Ministério da Cidadania.

Achado nº 2.4.3

10. Apresentar um Plano de Legado Olímpico prevendo, dentre outros, planos de destinação e/ou utilização das arenas esportivas construídas para os Jogos Olímpicos Rio 2016.

Achado nº 2.4.4

11. Providenciar a apuração dos valores, a aplicação de glosas e/ou devoluções, bem como eventuais sanções à Dataprev, no âmbito dos Contratos Administrativos nº 04/2021 e nº

09/2021, com vistas à recuperação de valores pagos indevidamente, por produtos que não foram entregues, relacionados aos Serviços de Controle de Pagamentos.

Achado nº 2.4.5

12. Apurar a responsabilidade de agentes envolvidos quanto ao prejuízo causado ao erário no pagamento integral de serviços cujos produtos não foram entregues, na sua totalidade, decorrentes dos Contratos Administrativos nº 04/2021 e nº 09/2021.

Achado nº 2.4.5

13. Estabelecer mecanismos que permitam ao MC fazer validação dos dados fornecidos pela Caixa, de modo que não se limite a informações disponíveis provenientes da própria contratada.

Achado nº 2.4.6

14. Proceder a instauração de Tomada de Contas Especial pertinente à 148 transferências voluntárias com ausência de prestação de contas, 06 com registros de inadimplência na Plataforma +Brasil, bem como 01 de reprovação na análise, apontados no Anexo IV a este Relatório.

Achado nº 2.4.7

15. Atualizar a situação de inadimplência na Plataforma +Brasil das transferências mencionadas e regularizar as transferências vinculadas a outro Órgão na Plataforma +Brasil e com valores a comprovar para outro Órgão no Siafi, e transferências com valores a liberar no Siafi e sem valores a repassar na Plataforma +Brasil.

Achado nº 2.4.8

16. Realizar a atualização do sistema Siads de modo que ele reflita com fidedignidade os bens móveis do MC e esteja em consonância com os registros contábeis.

Achado nº 2.4.9

# CONCLUSÃO

Visando avaliar a prestação de contas do Ministério da Cidadania, a CGU realizou Auditoria Integrada Financeira com Conformidade com os seguintes objetivos gerais de auditoria:

- Assegurar que as demonstrações contábeis foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas contábeis e o marco regulatório aplicável e estão livres de distorções relevantes causadas por fraude ou erro; e
- Assegurar que as transações subjacentes às demonstrações contábeis e os atos de gestão relevantes dos responsáveis pelo MC estão de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta dos agentes públicos.

Em relação às Demonstrações Contábeis, de 31.12.2021, verificaram-se distorções relevantes com potencial de afetar a avaliação dos usuários das demonstrações contábeis e o processo de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), notadamente com relação às contas patrimoniais. Constataram-se distorções quantitativas no montante de R\$ 2.441.600.258,19, as quais estão detalhadas nos itens 2.1 e 2.2 deste relatório. No item 2.3 estão descritas distorções qualitativas que também podem afetar a opinião dos usuários.

As distorções que provocaram a **superavaliação do ativo** decorreram dos seguintes fatos:

- Manutenção indevida no ativo da entidade de saldo de R\$ 633.674.887,81 referente a TED a comprovar cujo prazo para análise da prestação de contas já havia expirado na data do balanço;
- Manutenção indevida no ativo da entidade de saldo de R\$ 115.300.045,58 referente a veículos doados a entes federativos;
- Reconhecimento a menor da depreciação dos bens móveis no montante de R\$ 11.260.165,70, impactando a conta do ativo referente a depreciação acumulada; e
- Manutenção indevida no ativo da entidade de saldo de R\$ 5.452.126,93 referente a depósitos judiciais efetuados e já resgatados por terceiros.

As distorções que provocaram a **subavaliação do ativo** decorreram dos seguintes fatos:

- Ausência de registro no Ativo Imobilizado de Edifício ocupado pelo MC na Esplanada dos Ministérios que, de acordo com estimativa realizada pelo MC, alcançaria o valor de avaliação de R\$ 49.254.493,11;
- Ausência de reconhecimento no ativo da entidade de Tomadas de Contas Especiais julgadas irregulares pelo TCU no montante de R\$ 26.623.775,00; e
- Ausência de reavaliação do Terreno registrado no Ativo Imobilizado que, se realizada de acordo com as premissas utilizadas pela equipe de auditoria, geraria um valor R\$ 8.877.467,13 superior ao registrado.

A distorção que provocou a **superavaliação do passivo** decorreu do seguinte fato:

- Manutenção indevida de passivos, no montante R\$ 20.146.714,89, referentes às transferências voluntárias a pagar cujo prazo de vigência encontrava-se encerrado na data do balanço ou que o passivo registrado era superior ao montante “a repassar” constante da Plataforma +Brasil.

As distorções que provocaram a **superavaliação do resultado do exercício** decorreram dos seguintes fatos:

- Reconhecimento, em 2021, de créditos a receber por dano ao patrimônio referentes a Acórdãos julgados em outros exercícios, gerando o registro indevido de VPA no montante de R\$ 17.400.954,62;
- Ausência de reconhecimento de VPD no montante de R\$ 12.259.314,23 em virtude da liquidação intempestiva e inobservância do regime de competência relativa à rubrica Serviços de Terceiros – PJ.
- Reconhecimento a menor – no montante de R\$ 11.260.165,70 – da VPD referente a depreciação de bens móveis;
- Estorno indevido de VPD no montante de R\$ 326.580,81 em virtude da classificação equivocada da arrecadação decorrente de devolução de despesas relacionadas ao Auxílio Emergencial 2021; e
- Ausência de baixa de saldo de TED a comprovar no montante de R\$ 136.947,90 cujo prazo para análise da prestação de contas expirou ao longo do exercício 2021.

As distorções que provocaram a **subavaliação do resultado do exercício** decorreram dos seguintes fatos:

- Ausência de estorno de VPD no montante de R\$ 1.482.758.125,27 em virtude da classificação equivocada da arrecadação decorrente de devolução de despesas relacionadas ao Auxílio Emergencial 2021;
- Ausência de contabilização de VPA – no montante de R\$ 36.880.512,02 – em virtude do reconhecimento inadequado da arrecadação da remuneração do saldo das Contas Poupança Digital Social - CPSD no âmbito dos auxílios emergenciais;
- Contabilização indevida de VPD – no montante de R\$ R\$ 4.162.430,28 – referente à baixa indevida de imóvel ocupado pelo MC na Esplanada dos Ministérios em Brasília/DF; e
- Ausência de contabilização de VPA – no montante de R\$ 1.378.799,21 – referente a Tomadas de Contas Especiais julgadas irregulares pelo TCU em 2021 sem o respectivo reconhecimento contábil no ativo da entidade.

Concernente às **distorções qualitativas** identificadas pela equipe de auditoria, foram identificadas as seguintes situações:

- Erro na classificação patrimonial e na execução orçamentária de provisões em virtude de liquidações de despesa realizada de forma inadequada;
- Erro na classificação das despesas referentes à remuneração dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal para operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial; e
- Ausência de informações relevantes nas Notas Explicativas do MC.

É importante destacar que as normas de auditoria estabelecem que, ao conduzir a auditoria de demonstrações contábeis, o objetivo geral do auditor é obter segurança razoável de que as demonstrações como um todo estão livres de distorções relevantes, devido a fraude ou erro. O auditor deve, portanto, expressar uma opinião sobre se tais demonstrações foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

Nesse sentido destaca-se o conceito de materialidade que é definida como a maior distorção, dentro de uma população, que o auditor está disposto a aceitar (distorção tolerável), levando em conta as necessidades de informação dos usuários previstos. Representa, pois, a magnitude (ou o tamanho) de uma distorção, incluindo omissão, de um item (informação) em uma demonstração financeira que, à luz das circunstâncias, individualmente ou de maneira agregada, pode influenciar as decisões econômicas dos usuários das informações.

Isso posto, para esta auditoria a materialidade global de planejamento determinada para as Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 do MC foi de R\$ 34,7 milhões para contas de estoque (ativo e passivo) e R\$ 5,2 bilhões para contas de fluxo (receita e despesa) de modo que, se o valor de distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, for maior que a materialidade global de planejamento estabelecida para o trabalho, isso significa que as demonstrações contábeis apresentam distorções relevantes.

Considerando que as distorções (quantitativas) não corrigidas identificadas nas contas de estoque totalizaram R\$ 870.589.676,15 – valor 25 vezes superior à materialidade global para esse grupo de contas – é possível concluir que as Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 do Ministério da Cidadania apresentam distorções relevantes e generalizadas.

Destaca-se ainda que não há razoável segurança para a confirmação das distorções relacionadas ao reconhecimento inadequado de créditos a recuperar – referentes a Auxílios Emergenciais pagos indevidamente – sem o suporte de evidências suficientes e apropriadas, que garantam a satisfação dos requisitos de ativo e comprovem a utilização de uma base monetária confiável bem como o respectivo ajuste para perdas. Considerando que esses créditos alcançaram o montante de R\$ 9,9 bilhões, essa potencial superavaliação do ativo implica que o efeito das distorções não detectadas que, se houver, poderiam ser relevantes e generalizadas impactando, nos termos da NBC TA 705, a opinião de auditoria a ser emitida.

No que se refere à conformidade, verificou-se que as transações subjacentes analisadas não atenderam a todos os requisitos exigidos pelas normas aplicáveis. Nesse sentido, foram identificadas as seguintes situações:

1. Ausência de implementação do processo de cobrança dos recursos dos Auxílios Emergenciais decorrente de benefícios pagos indevidamente;
2. Pagamentos potencialmente indevidos de benefícios referentes ao Auxílio Emergencial 2021 no montante de R\$ 1.072.132.386,00;
3. Atribuições relacionadas à gestão do Legado Olímpico não claramente estabelecidas nos normativos do Ministério da Cidadania;
4. Ausência de Plano de Destinação para os imóveis do Legado Olímpico;
5. Fragilidade no acompanhamento e na execução de contratos firmados com a Dataprev para operacionalização do AE, do AER e do AE 2021, com pagamentos sem a correspondente contraprestação do serviço e consequente prejuízo à operacionalização dos Auxílios Emergenciais;
6. Fragilidade no acompanhamento e na fiscalização de contratos firmados com a Caixa para operacionalização do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio Brasil, com distorções de conformidade e impacto na confiabilidade do serviço prestado;
7. Ausência de providências visando a instauração de TCE quando não apresentadas ou reprovadas as prestações de contas de transferências voluntárias;

8. Inconformidades no âmbito das transferências voluntárias relacionadas à falta de registro de inadimplência, à vinculação a outros Órgãos e a valores a liberar no Siafi em desacordo com a Plataforma +Brasil; e
9. Registro incompleto no inventário de bens móveis;

Por todo o exposto, conclui-se que há necessidade e oportunidade de aprimoramento das informações e registros nas Demonstrações Contábeis do MC, de modo a atender aos critérios dispostos ao longo deste relatório e demais normas aplicáveis à organização. Para tanto, é fundamental o aprimoramento do processo de controle interno da entidade, de modo a garantir com razoável segurança que as afirmações da gestão estejam completas e fidedignas nos demonstrativos, refletindo a real situação patrimonial, financeira e econômica da organização e que as transações subjacentes atendam às normas aplicáveis.

# ANEXOS

## Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria

### Achado n.º 2.1.1

#### Manifestação da unidade auditada

Por meio do Ofício nº 87/2022/SE/SAA/MC, de 30.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Inicialmente, impera aclarar, de forma tímida, que os imóveis do Parque Olímpico da Barra (POB) descritos como “Arenas Carioca 1 e 2”, “Velódromo Olímpico” e “Centro Olímpico de Tênis” foram objeto do contrato de cessão de uso registrado como “Termo nº 139/2016-SPA”, que regulamentou a cessão de direito não onerosa celebrada entre o Município do Rio de Janeiro (Proprietário e cedente) e a União (cessionária), sob a gestão do Ministério da Cidadania.

Deste modo, afere-se do referido trabalho que a CGU, após concluir sua auditoria, formou seu convencimento no sentido da exigibilidade da contabilização do direito de uso dos imóveis.

Para além disto, entendeu a CGU que a ausência do registro do direito de uso, por parte da União, gerou uma distorção no montante de R\$ 4.281.700.974,94.

Para se chegar a este valor, a CGU utilizou como parâmetro “o valor médio do aluguel de imóvel comercial no município do Rio de Janeiro, qual seja R\$ 37,74 por m<sup>2</sup>, para o período restante do contrato de cessão (aproximadamente 20 anos)”, destacando que:

Contudo, considerando que os imóveis em questão não são imóveis comerciais comuns, mas arenas esportivas, a premissa utilizada, embora ofereça um valor razoável para reconhecimento do direito de uso, deve ser aperfeiçoada de modo a refletir a realidade econômica do direito de uso dos imóveis do POB.

(...)

Anualmente, a Unidade deve reconhecer uma VPD em contrapartida à redução do direito de uso e uma VPA em contrapartida à redução da VPA diferida (reconhecida anteriormente no passivo). Tais contabilizações permitirão identificar claramente a doação recebida pela Unidade, bem como o gasto em que incorreria caso tivesse que pagar pelo aluguel do respectivo imóvel em uso. As distorções pelo não reconhecimento da VPD (aluguel) e da VPA (doação) importam no valor idêntico de R\$ 54,6 milhões.

Conclui-se, portanto, que, considerando a ausência de contabilização do direito de uso dos imóveis do Parque Olímpico da Barra, e demais registros contábeis associados, houve uma distorção total de R\$ 4,3 bilhões nos demonstrativos contábeis de 31.12.2021 do Ministério da Cidadania.

Ocorre que, conforme será explicitado adiante, em que pese inexistir uma quantificação exata que seja hábil a comprovar o valor exato do potencial de exploração econômica dos imóveis em voga, necessário se faz ponderar acerca da metodologia adotada pela CGU para que o referido valor fosse definido e apontado como distorção individualmente relevante das demonstrações contábeis deste Ministério da Cidadania.

Neste contexto, cumpre registrar ponderações acerca da adequação da metodologia aplicada em função de especificidades únicas atribuíveis ao Parque Olímpico da

Barra, que impera reiterar tratar-se de imóvel único com estas características no Brasil.

Conforme pontuado pela CGU, ao justificar a dinâmica dos cálculos que culminou no apontamento da distorção na ordem de R\$ 4.3 bilhões, o órgão levou em consideração o valor de mercado estabelecido para aluguéis de imóveis na região da Barra da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, ressaltando, ao final, que a base utilizada para se chegar a este valor pode “não refletir com segurança a realidade econômica do direito de uso dos imóveis do POB”.

Nesta esteira, urge destacar que, deverasmente, a utilização do valor médio de aluguéis para precificação do direito de uso do POB possivelmente não se mostra ser o melhor parâmetro para se chegar ao valor justo e real para a avença.

Note-se que estamos diante de uma estrutura sui generis, criada para uma finalidade específica - atividades esportivas - de grande relevância pública e social, cujo preço a ser considerado para fins de registro não pode ser encontrado no mercado comum. Não é possível se chegar a um valor factível sem que haja um aprofundado estudo especializado que leve em consideração todas as circunstâncias e nuances que envolvam a cessão de uso, tais como a (i) singularidade das estruturas do POB; (ii) ausência de valor de referência no mercado; (iii) restrições do direito de uso fixados no próprio instrumento firmado entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e a União; e (iv) finalidade não econômica, em contraponto à média da destinação dos demais imóveis da região onde está localizado o POB.

Denota-se, pois, do próprio contrato de cessão de uso firmado entre os entes epígrafados que sequer a União recebeu o direito para usar a totalidade da área do Parque Olímpico, existindo inclusive diversas amarras contratuais que vedam que a destinação e utilização dos espaços se deem de forma plena, ampla e irrestrita.

As estruturas do POB cedidas à União, quais sejam, Centro Olímpico de Tênis, Velódromo Olímpico e Arenas Carioca 1 e 2, constituem um complexo esportivo dotado de extrema singularidade, com características, dimensões, arquitetura, utilidade e natureza que não guardam similaridade com qualquer outra estrutura no Brasil. Isso se dá exatamente porque o POB foi criado para atender uma necessidade específica, qual seja, sediar os Jogos Rio 2016.

Sob este aspecto, difícil se torna a missão de estabelecer uma correta avaliação que leve em conta valores de mercado, seja pela estrutura, aspectos construtivos, localização, ou qualquer outro mecanismo que não leve em consideração a singularidade do POB.

Depreende-se, portanto, que a falta de parâmetros relacionados aos aspectos estruturais descritos anteriormente culmina na impossibilidade de se estabelecer, sem um estudo mais detido, o valor que poderia ser corretamente atribuído ao POB.

Neste viés, frisa-se que o valor de um bem é um relevante fator de análise para se chegar a um valor de “aluguel”, ou, neste caso, da cessão de uso. Para tanto, grandes construtoras e investidores do mercado imobiliário se utilizam de renomados escritórios de consultoria para realizar estudos de mercado, para somente após, definir o modelo da edificação, estrutura, características e, principalmente, valor de mercado, para então decidir pelo investimento, baseado no retorno em aluguel e/ou utilização do imóvel.

Outrossim, repisa-se que a CGU, utilizando-se de parâmetros aplicáveis a precificação de imóveis comerciais, sugere a contabilização do direito de uso referente à totalidade da área construída no POB em contraste latente à realidade de que estamos abordando. Fala-se, a bem da verdade, em cessão gratuita recheada de vedações contratuais que impedem que a exploração econômica do POB seja, de fato, plena.

Neste diapasão, este Ministério da Cidadania entende ser necessário estudo destinado a quantificar o valor de exploração econômica aferível a partir da análise intrínseca das amarras contratuais de utilização e destinação do POB, que contemple outros aspectos que não se restrinjam unicamente à metragem da área de construção edificada no Parque Olímpico e ao cálculo baseado no valor médio do metro quadrado daquela região.

Além disto, as restrições de uso de um imóvel podem e devem ser um relevante item no dimensionamento do seu valor de aluguel (referência utilizada pela CGU). Em uma análise de custo de aluguel, deve ser levada em consideração a flexibilidade do uso do imóvel, fator que altera significativamente a dicotomia clássica entre “oferta e demanda”, duas forças que justificam o funcionamento do mercado, inclusive o de aluguéis.

Trilhando neste caminho, a cessão de uso em comento possui uma finalidade bastante específica, a exploração do espaço para práticas esportivas e realização de eventos sociais e culturais, conforme se destaca do próprio instrumento:

"CLÁUSULA SEGUNDA (USO) - As áreas, instalações e equipamentos objeto da presente CESSÃO destinam-se à instituição de centros de treinamento, à realização de torneios, competições e eventos esportivos e demais atividades relativas ao desporto de rendimento, de formação, de participação e educacional, nos termos do artigo 3º da Lei 9.615/98, bem como à realização de eventos sociais e culturais.

Parágrafo Primeiro: As partes, a fim de incentivar o uso contínuo das áreas e instalações ora cedidas e favorecer a sustentabilidade econômica desta CESSÃO, deverão colaborar entre si para encontrar as melhores formas de se permitir o uso parcial ou total das instalações, a título oneroso ou gratuito, para entes públicos ou privados, inclusive que possuam a finalidade de exploração econômica.

Parágrafo Segundo: O CEDENTE autoriza a CESSIONÁRIA a desenvolver na área de CESSÃO projetos de instalação de um ALOJAMENTO e de um ESTACIONAMENTO, bem como as obras de adaptação necessárias ao uso das instalações cedidas para atender ao modo legado.

Parágrafo Terceiro: É vedada a destinação das instalações para qualquer outro uso que não os expressamente elencados nesta cláusula, constituindo sua utilização para uso diverso desvio de finalidade, causa necessária da extinção do presente TERMO, na forma do artigo 242, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ."

Dessume-se, ainda, que existe impossibilidade da União utilizar-se de tais estruturas para obtenção de fins econômicos. Tais limitações, sobretudo quanto ao direito de uso, são fatores que inibiriam, em uma análise simples de mercado, a demanda pelo espaço do POB, tendo em vista que as possibilidades de geração de renda ou obtenção de lucro com a utilização do espaço estariam de igual forma extremamente limitadas.

Por fim, no que tange a este ponto específico, reitera-se que a cessão de uso do POB à União possui natureza não lucrativa, o que aponta para impossibilidade de que a base de cálculo utilizada a partir da precificação de um aluguel comercial seja fixada para esta análise, sobretudo diante da certeza de que a União não pode se valer das estruturas citadas para aferir lucro, o que concorre, mais uma vez, para uma diminuição do valor de mercado da exploração econômica do bem que se distingue gritantemente da realidade do valor de mercado de um aluguel comercial de um imóvel cujo proprietário tem o direito de dispor irrestritamente do bem, dando a este a destinação econômica que melhor lhe aprouver.

Superadas tais considerações, necessário se faz observar, ainda, as implicações e barreiras contábeis aplicáveis à celeuma epigrafada, motivo exato pelo qual adiante será trazido breve esboço afeto a este ponto.

Em agosto de 2021, a Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos verificou a necessidade de registro do Termo de Cessão de Uso nº 139/2016 – SPA. Para isso, consultou a Macrofunção nº 020344 – BENS IMÓVEIS, mais especificamente nos itens 6.2.4.3 e 6.2.4.4, oportunidade em que constatou que as contas informadas para a situação na macrofunção consultada divergiam das contas respectivas no evento correspondente para registro no SIAFIWEB.

Desta forma, foram encaminhadas ao Órgão Central de Contabilidade – CCONT/STN, via SIAFI, as mensagens 2021/0426237 e 2021/0426262, questionando qual seria o procedimento correto de contabilização para o termo de cessão de uso em voga, haja vista que, de acordo com a referida macrofunção, a cessão deve ser registrada pelo cedente, no caso a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Entretanto, em que pese as diligências do Ministério, até o momento não foram obtidas respostas, tendo se quedado inerte o Município cedente.

Assim, conforme já reiterado, no apontamento do item em destaque, a CGU indicou a necessidade de contabilização do Ministério da Cidadania acerca do valor do direito de uso no ativo circulante (em relação aos próximos doze meses de uso) e no ativo não circulante (pela utilização superior a doze meses), tendo como contrapartida um resultado diferido (reconhecido no passivo não circulante).

Recomendou-se, ainda, o registro mensal para confirmação da efetiva utilização do imóvel por meio de uma variação patrimonial aumentativa e amortização de valor idêntico pela redução do prazo de utilização do bem por meio de uma variação patrimonial diminutiva.

Adicionalmente, recomendou o registro anual para reconhecer uma VPD em contrapartida à redução do direito de uso e uma VPA, em contrapartida à redução da VPA diferida (reconhecida anteriormente no passivo).

Diante dos apontamentos supracitados, a Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos encaminhou nova mensagem à CCONT/STN (2022/0283235), solicitando avaliação dos registros recomendados pela CGU haja vista que estes divergem das instruções constantes na Macrofunção 020344 – Bens Imóveis e nas Instruções de Procedimentos Contábeis nº 12.

No relatório preliminar, foram apontados como normativos a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC TSP) Estrutura Conceitual (EC) nos itens item 5.6 (que define ativo) e 5.11 (que conceitua o controle de recursos), porém não foi indicado normativo ou instrução com orientações quanto aos registros da Cessão de Uso.

Desta maneira, deve-se compreender que, para além das especificidades do POB, que dificultam aferir seu correto valor de exploração econômico, ainda que hodiernamente tal quantificação estivesse efetivada em valor líquido e certo, seria inviável, até a presente data, realizar corretamente os registros contábeis, principalmente por tratar-se de uma situação atípica – cessão de uso – não existindo situação e evento para que os órgão da esfera federal realizassem o registro de forma padronizada.

Deste modo, entende-se como medida mais sensata e ponderada aguardar a orientação do Órgão Central de Contabilidade, já demandada pelo Ministério, a fim de entender a melhor forma de proceder no caso em questão, tendo em conta inclusive a eventual existência de outros órgãos na mesma situação, ou seja, impedidos de realizarem os registros em virtude de não haver orientação para o feito.

A esse respeito, ressalta-se que a falta de orientação e padronização dos registros contábeis referentes ao direito de uso advindos dos Termos de cessão de uso podem ocasionar distorções qualitativas e quantitativas ainda mais expressivas no Balanço Geral da União, visto que haveria lançamentos realizados de diversas formas por cada órgão. Conclui-se, assim, ser necessária, previamente à atuação deste Ministério da Cidadania, orientação do Órgão Central de Contabilidade para viabilizar a execução dos referidos registros contábeis, sendo importante a atuação da CGU, em parceria com este órgão, para saneamento das questões sinalizadas e orientação a este Ministério e demais órgãos porventura envolvidos.

Isto posto, diante de tamanha complexidade e singularidade que a questão impõe, requer-se a reconsideração, por parte da CGU, acerca do lançamento, retirando-se a recomendação do item “2.1.1 - Ausência de contabilização do direito de uso de imóveis do Parque Olímpico da Barra”, uma vez que, conforme claramente explanado, trata-se de tarefa que só pode ser concretizada com a correta orientação do Órgão Central de Contabilidade.

Ainda no âmbito do pedido de reconsideração acerca do achado, a exposição acerca das questões metodológicas evidencia a complexidade e as dificuldades para quantificação precisa do valor de exploração comercial do direito de uso analisado. Essa questão representa risco elevado no que se refere ao registro dos valores que configuram a distorção apontada, cuja aferição e cujo cálculo do montante restam prejudicados para fins das conclusões obtidas no processo de auditoria.

Dessa forma, requer-se a não utilização dos valores expostos no Relatório Preliminar de Avaliação até que seja possível a conclusão dos estudos e levantamentos para a definição correta dos valores.

Por meio do Ofício nº 44/2022/SE/SPOG/CGCC/MC, de 08.04.2022, o Ministério da Cidadania complementou com a seguinte manifestação:

1. Em complemento ao Ofício 87 (SEI 12141612) no que se refere ao item 2.1.1 - Ausência de contabilização do direito de uso de imóveis do Parque Olímpico da Barra abordado no Relatório Preliminar de Auditoria nº 1021232 – AAC 2021 (SEI 12075945) informo que esta Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos recebeu, no dia 04/04/2022, o comunica 2022/0335811 da Coordenação-Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional - CCONT/STN em resposta ao comunica 2022/0283235 deste Ministério enviado em 17/03/2022.

2. No comunica 2022/0283235, conforme explanado no item 31 do Ofício Nº 87/2022/SE/SAA/MC (SEI 12141612), esta Coordenação-Geral solicitou avaliação da CCONT/STN dos registros recomendados pela CGU, haja vista que estes divergem das instruções constantes na Macrofunção 020344 – Bens Imóveis e nas Instruções de Procedimentos Contábeis nº 12.

3. Em resposta, a CCONT/STN por meio do comunica 2022/0335811 orientou que o registro de Termo de Cessão de Uso não onerosa deve impactar a conta do ativo imobilizado, ao invés de conta de direito de uso desse ativo, em contraposição ao recomendado pela CGU no Relatório Preliminar nº 1021232. Adicionalmente afirmou que os procedimentos constantes na IPC nº 12 são os corretos para a contabilização e não se pronunciou a respeito da contabilização VPA diferida considerando que este procedimento não está abrangido na referida IPC.

Seguem abaixo transcrição do comunica:

“....

**Passando para o questionamento consignado na alínea b) da mensagem em tela, esclarece-se que o registro do ativo apurado pela Controladoria-Geral da União (CGU) deve se dar no subgrupo 12300.00.00 é Imobilizado, invés de cessão de uso de bens imóveis,**

**tendo por base as premissas dispostas na Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 12 Contabilização de Transferências de Bens Móveis e Imóveis.**

Isso porque a operação em questão refere-se a uma cessão de uso gratuita, ou seja, o uso do bem imóvel cedido não será remunerado pelo Ministério da Cidadania em favor do Município do Rio de Janeiro, conforme pode ser constatado no Termo de Cessão de Uso nº 139/2016-SPA, de 23 de dezembro de 2016, e consignado na página 18 do relatório produzido por aquela CGU, encaminhados por essa Setorial de Contabilidade.

O registro da cessão de uso pelo cessionário e a manutenção do registro do ativo imobilizado pelo cedente se justifica apenas nos casos de cessão de uso onerosa, pois ambos os envolvidos gozarão de benefícios econômicos futuros ou de potencial de serviços proporcionados pelo mesmo bem.

O cessionário gozará desses benefícios em razão da exploração do ativo cedido, enquanto que o cedente pelo recebimento da contraprestação a ele devida em razão do uso do ativo pelo cessionário, nos termos da NBC TG 06 Arrendamentos (R3), combinado com os itens 12, 14 e 15, todos da NBC TSP 23 Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro.

Já no caso da cessão de uso gratuita (não-onerosa), o uso e gozo dos benefícios econômicos ou do potencial de serviços são exercidos apenas pelo cessionário, e não pelo cedente, já que este não receberá qualquer contraprestação em razão da cessão por ele realizada. Deste modo, caso o cedente mantenha o ativo cedido reconhecido em suas demonstrações contábeis, essas podem evidenciar a expectativa de geração de benefícios econômicos ou de potencial de serviços que, de fato e de direito, beneficiarão o cessionário e não o cedente, causando uma possível superavaliação do ativo deste último.

Em relação ao questionamento feito sob a alínea c), deixar-se-á de fornecer qualquer resposta a ele, uma vez que a utilização da IPC 12 na contabilização do ativo cedido gratuitamente dispensa tratamento outro que não aquele por ele disciplinado.

Por fim, caso eventuais situações constantes na Macro função 020344 não efetuem o reconhecimento patrimonial do bem cedido no ativo imobilizado, essa Setorial de Contabilidade, integrante do Sistema de Contabilidade Federal, nos termos do art. 17, inciso II, combinado com o seu § 1º, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, deverá, com base no art. 8º, inciso X, do Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, empreender esforços no SIAFI Web e SIAFI Operacional para encontrar situações/eventos que debitam conta contábil pertinente do subgrupo 12300.00.00 – Imobilizado e creditem a conta contábil 4590X.01.00 – Doações/Transferências Recebidas, sem prejuízo o registro da responsabilidade em contas de controle (classes 7 e 8).”

4. Importante também registrar o recebimento em 06/04/2022, da mensagem eletrônica enviada pela Controladoria-Geral da União que deu conhecimento da NOTATÉCNICA Nº 31/2022/DIREF/CGPEC/DE/SFC, de 28/03/2022 (SEI 12195348, 12195356), emitida para o Ministério da Saúde que trata da “Análise sobre a manifestação do MS de reconhecimento em seu ativo imobilizado de imóvel de terceiro relacionado com instrumento de cessão de uso”.

5. A CGU, na Nota Técnica em comento, discorda da forma de lançamento contábil executado pelo Ministério da Saúde, conforme orientação da STN. Entretanto, este Ministério, conforme já exposto neste documento, recebeu orientação por meio do comunica 2022/0335811, de 04/04/2022, para efetuar o lançamento contábil no Ativo Imobilizado, na mesma forma orientada ao Ministério da Saúde, tendo mantido assim, a STN, o seu posicionamento.

6. Diante do exposto, resta claro haver um impasse entre a forma de contabilização recomendada pela CGU, no âmbito da recomendação do relatório preliminar de Auditoria Financeira e de Conformidade nas Demonstrações Financeiras do Ministério da Cidadania (MCidadania) relativas ao exercício de 2021, e a orientação efetiva do Órgão Central de Contabilidade – CCONT/STN.

7. Consequentemente, este Ministério entende que é necessário o alinhamento entre a forma que se dará o lançamento contábil, cerne da questão entre a Controladoria-Geral da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, haja vista que a mensuração do valor a ser registrado como ativo imobilizado (orientado pela STN) difere do valor a ser registrado em caso de ativo de direito de uso (orientado pela CGU).

8. Registre-se que a intenção, a determinação e os esforços realizados pelo Ministério em 2021, conforme foi exposto de forma documental e demonstrado à equipe de auditoria, foi pelo pleno atendimento da melhor forma de registro para que não haja impactos e distorções nas demonstrações da Pasta, aguardando informações quanto às situações e eventos a serem utilizados para a contabilização, bem como a mensuração do valor pela área técnica competente.

### **Análise da Equipe de Auditoria**

Em sua manifestação o MC solicitou a retirada da recomendação vinculada ao achado 2.1.1 e a não utilização dos valores das distorções contábeis referentes ao mesmo item do relatório.

Em suma, o MC questionou a metodologia utilizada pela equipe de auditoria para avaliação do direito de uso em função de especificidades únicas atribuíveis ao Parque Olímpico da Barra. De acordo com o MC a falta de parâmetros para uma avaliação mais assertiva do valor do direito de uso desses imóveis culmina na impossibilidade de se estabelecer, sem um estudo mais detido, o valor que poderia ser corretamente atribuído ao POB.

Em relação a isso, cabe esclarecer que foi consignado no próprio achado de auditoria a informação de que as premissas utilizadas pela equipe de auditoria serviram como estimativas do valor da distorção e careciam de definição de metodologia por parte do Ministério da Cidadania antes do efetivo registro contábil do direito de uso, uma vez que a avaliação de arenas esportivas demandariam estudos técnicos mais aprofundados. Cabe, portanto, ao MC, como órgão gestor das políticas públicas esportivas, utilizando-se de seu *know how* e corpo técnico especializado, promover esses estudos de forma a encontrar um valor adequado para contabilização dos imóveis do POB.

O MC ainda questionou o método de contabilização sugerido pela CGU, indicando que em questionamento à STN foi informada forma diversa de contabilização da mesma situação, qual seja o registro de um ativo imobilizado, ao invés de um direito de uso dos ativos referentes ao POB, conforme dispostos na IPC nº 12.

Nesse sentido, é imperioso destacar que há uma divergência da interpretação contábil entre o entendimento da equipe de auditoria e a orientação proferida pela STN, órgão central de

contabilidade. Tal divergência já encontra-se em discussão junto ao órgão central de contabilidade, nos termos da Nota Técnica nº 631/2022/DIREF/CGPEC/DE/SFC

Apenas a título ilustrativo, o entendimento deste órgão de controle, com base nas NBC TSP, é o de que o MC não deve registrar o POB como se tratasse de ativo imobilizado próprio, pois a NBC TSP EC estabelece que um ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado do evento passado.

Desse modo, um item somente poderá ser reconhecido como ativo se atender a todas as condições estabelecidas no citado conceito. Assim, ainda que um imóvel preencha às características de um ativo, isto significa, que deverá ser reconhecido nas demonstrações contábeis da entidade que efetivamente possua controle sobre o recurso e não daquela entidade que faça uso do mesmo.

Na definição de controle, a NBC TSP EC descreve que (item 5.11):

A entidade deve ter o controle do recurso. O controle do recurso envolve a capacidade da entidade em utilizar o recurso (ou controlar terceiros na sua utilização) de modo que haja a geração do potencial de serviços ou dos benefícios econômicos originados do recurso para o cumprimento dos seus objetivos de prestação de serviços, entre outros. Considerando a definição de controle, ou seja, capacidade de utilizar o recurso ou de controlar o uso de terceiros, verifica-se que em uma cessão de uso, o cedente (entidade que cede o direito de uso do bem) é quem controla o recurso, pois é ele que decide como o cessionário (entidade que recebe o direito de uso do bem) poderá utilizar o bem. Inclusive, o cedente sempre terá o direito de ter de volta aposse do bem, a qualquer momento (desde que acordado no instrumento de cessão) ou ao final da cessão. Assim, não há que se falar de transferência de controle, mas sim da transferência de posse, ainda que de forma precária, caso o cedente possa solicitar a devolução do imóvel a qualquer momento.

O próprio MC ao destacar a existência de “amarras contratuais que vedam que a destinação e utilização dos espaços se deem de forma plena, ampla e irrestrita” e a “restrições do direito de uso fixados no próprio instrumento firmado entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e a União” deixa claro que os imóveis estão sob a sua posse, mas sob o controle do cedente.

O registro a ser realizado pelo MC, nesses termos, corresponde à direito de de uso obtido pela cessão é um ativo que terá como contrapartida uma receita diferida oriunda da doação recebida (no caso dos contratos não onerosos).

Desse modo, considerando a necessidade de uma convergência acerca do entendimento da contabilização de cessões de uso não onerosas, entende-se que é razoável acatar o pedido feito pelo MC, qual seja de não considerar o valor da distorção referente ao item 2.1.1 para fins de opinião de auditoria e somatória das distorções totais. Por outro lado, a recomendação será mantida, concedendo-se prazo razoável para sua implementação, considerando o tempo necessário para se buscar um entendimento acerca do método de contabilização do direito de uso dos imóveis do POB.

## Achado nº 2.1.2

### Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 82/2022/SE/SAA/MC, de 25.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

5. Quanto ao **item 2.1.2 (Falta de registro no Ativo Imobilizado de Edifício ocupado pelo MC)**, subsistem as seguintes informações a serem prestadas:

Conforme já informado no OFÍCIO Nº 5/2022/SE/SAA/CGLA/MC (SEI 11856344), o Ministério vem tratando com a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU a regularização dos espaços efetivamente ocupados no Bloco A da Esplanada dos Ministérios.

Após orientação da SPU, em 25 de novembro de 2021, este Ministério registrou no Sistema Eletrônico de Imóveis – SISREI Consulta Prévia Nº DF-0077/2021, informando todos os espaços efetivamente ocupados pelo MC, com suas respectivas áreas.

No dia 29 de novembro de 2021, a SPU, ao realizar contato com esta pasta, informou que seria adequado o MC proceder com a devolução dos espaços do Bloco A registrados no sistema SPIUnet para que, após a regularização de todos os espaços, fosse possível concentrar em apenas um “Termo de Recebimento” todas as informações referentes ao edifício.

Cumprido dizer, que, no sistema SPIUnet, estava registrado como ocupação deste Ministério, apenas o 3º e 4º pavimentos do edifício em questão (RIP SPIUnet nº 9701272685005), sendo que, efetivamente, o órgão ocupa, parcial ou integralmente, o subsolo, térreo, 1º, 2º, 3º, 5º, 7º e 8º pavimentos.

No mesmo dia (29/11/2021), seguindo a orientação daquela Secretaria, foi realizada, no sistema SPIUnet, a transferência dos 3º e 4º pavimentos do Bloco A (RIP SPIUnet nº 9701272685005), gerando a baixa contábil automaticamente no SIAFI.

Considerando que, até o momento, a SPU não respondeu a consulta realizada no SISREI nem a transferência de responsabilidade dos espaços ocupados no Bloco A por este Ministério no sistema SPIUnet, não existe lançamento contábil referente à ocupação do Bloco A por este órgão.

Por fim, considerando a metodologia de cálculo adotada pela CGU, a qual entendemos adequada, bem como os valores da efetiva ocupação de espaços por este Ministério, foi realizado cálculo para estimativa do lançamento contábil:

Valor terreno (R\$)	Benfeitorias (R\$)	Valor Total (R\$)	Pavimentos ocupados
9.159.484,50	40.095.008,61	49.254.493,11	Garagem, térreo, 1º, 2º, 3º, 5º, 7º e 8º pavimentos

Assim, espera-se que, quando a SPU finalizar a transferência nos sistemas dos espaços ocupados por este Ministério no Bloco A, seja realizado um lançamento contábil de R\$ 49.254.493,11 na conta contábil 1.2.3.2.1.01.02 – Edifícios.

### Análise da equipe de auditoria

Conforme exposto na manifestação da Unidade, houve um alinhamento de entendimento sobre a metodologia de cálculo do valor do Edifício ocupado pelo MC que deveria estar registrado na conta contábil 123210102 – Edifícios, com vistas à representação fidedigna da

informação contábil. Além disso, o Ministério atualizou a estimativa do lançamento contábil para R\$ 49.254.493,11, com o valor total das benfeitorias.

Vale mencionar que não foram disponibilizadas à CGU a memória de cálculo e a documentação que fundamentaram a apuração feita pelo MC. Em função disso, a estimativa aparenta ter considerado o valor do terreno calculado pela CGU, que, por conservadorismo na quantificação da distorção contábil, utilizou a avaliação menos desatualizada do m<sup>2</sup> do terreno, referente ao RIP da Utilização do 2º andar do Edifício, mas que se encontrava vencida desde 27.05.2021.

Para fins do registro do valor atualizado na conta contábil 123210102 – Edifícios, foram recomendadas tanto a identificação da metragem de área do terreno e dos valores de benfeitorias alocados a cada pavimento efetivamente ocupado pelo MC no Bloco A da Esplanada dos Ministérios, quanto a atualização da avaliação do m<sup>2</sup> do terreno.

A subavaliação do Ativo Imobilizado em 31.12.2021, calculada pela CGU e apresentada preliminarmente ao MC, havia sido de R\$ 47.499.584,52, por falta de informação sobre a exata metragem da área efetivamente ocupada e sobre a alocação de benfeitorias por pavimento. Para essa mensuração, foram considerados os valores registrados no SPIUnet, embora estivessem com avaliação vencida, referentes aos registros de utilização do Bloco A da Esplanada dos Ministérios, a saber:

**Tabela 26 – Valores dos RIP de Utilização do RIP do Imóvel – SPIUnet nº 9701272685005**

RIP da Utilização	Área Terreno Utilizada (m <sup>2</sup> )	Valor m <sup>2</sup> (R\$)	Área Construída (m <sup>2</sup> )	Benfeitorias (R\$)	Pavimentos utilizados
9701.27269.500-0	3.772,03	112,32	26.970,37	47.850.003,15	Parte do 1°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, térreo, 02 subsolos e parte na garagem
9701.27271.500-1	342,06	4.594,54	2.781,77	6.052.776,89	2°
9701 27290.500-5	24,39	112,32	174,36	201.592,85	Subsolo – depósito e 3 salas
9701.27270.500-6	498,39	84,94	3.563,52	4.120.097,16	3° e 4° andares
9701.27272.500-7	97,90	112,33	700,00	1.311.213,61	Ala norte do 1°
<b>Total</b>	<b>4.734,77</b>	<b>433,26</b>	<b>34.190,02</b>	<b>59.535.683,66</b>	-

Fonte: Elaboração pela CGU a partir de consultas ao SPIUnet em 27.01.2022

Além disso, foram adotados os seguintes parâmetros:

- a metade da área de terreno do RIP da Utilização nº 9701.27270.500-6 referente aos 3º e 4º pavimentos, para fins de identificação da área do terreno por pavimento e do valor do terreno equivalente aos oito pavimentos utilizados pelo MC;
- o valor do m<sup>2</sup> do RIP da Utilização nº 9701.27271.500-1 referente ao 2º andar, de R\$ 4.594,54, por ser o menos desatualizado dentre os registros de utilização, com avaliação efetuada em 27.11.2020;

- o valor unitário de benfeitorias do RIP da Utilização nº 9701.27269.500-0, a partir da divisão do montante de benfeitorias pelos nove pavimentos correspondentes (a parte do 1º andar e a parte da garagem foram consideradas um pavimento), a ser multiplicado pelo total de pavimentos utilizados pelo MC: cinco pavimentos e a parte do 1º andar, equivalente a 44% dos 1.781,76 m<sup>2</sup> de área construída por andar (metade da área construída do registro de utilização dos 3º e 4º andares);
- os valores das benfeitorias do RIP da Utilização nº 9701.27271.500-1 referentes ao 2º andar;
- os valores das benfeitorias do RIP da Utilização nº 9701.27272.500-7 referentes à ala norte do 1º andar; e
- metade das benfeitorias do RIP da Utilização nº 9701.27270.500-6 referentes aos 3º e 4º pavimentos.

Baseado nesses critérios e com a ressalva de que, por prudência, foram consideradas a menor metragem de área do terreno por pavimento, a avaliação menos desatualizada do m<sup>2</sup> do terreno e a divisão por igual dos valores das benfeitorias aos pavimentos, foi apresentada ao Ministério, no Relatório Preliminar nº 1021232, a avaliação feita pela CGU da parte do Bloco A ocupada pelo MC, conforme tabela a seguir.

**Tabela 27 – Valor aproximado do Edifício utilizado pelo MC**

Valor terreno(R\$)	Benfeitorias (R\$)	Valor Total (R\$)	Pavimentos utilizados
9.159.484,50	38.340.100,01	47.499.584,52	Subsolo, térreo, 1º, 2º, 3º, 5º, 7º e 8º

Fonte: Elaboração pela CGU a partir de consultas ao SPIUnet em 27.01.2022

Não obstante a estimativa feita pelo MC aparentar ter levado em conta a avaliação vencida do m<sup>2</sup> do terreno, o valor correspondente foi considerado para fins de distorção contábil pela falta de registro no Ativo Imobilizado, em 31.12.2021, de Edifício ocupado pelo Ministério, uma vez que houve atualização do valor total de benfeitorias. Ressaltou-se, no entanto, a importância de se atualizar essa avaliação antes do lançamento contábil, caso haja alteração significativa de valor.

Diante de estarem pendentes a resposta da SPU acerca do registro pelo MC no SISREI das áreas efetivamente ocupadas no Bloco A, a transferência de responsabilidade dos espaços ocupados no SPIUnet e os correspondentes reflexos no Siafi, será concedido prazo adequado para atendimento da recomendação.

### **Achado nº 2.1.3**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 23/2022/SE/SAA/CGLA/MC, anexo ao Ofício nº 82/2022/SE/SAA/MC, de 25.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

2.2 Quanto ao item **2.1.3 - Falta de reavaliação do Terreno registrado no Ativo Imobilizado**, temos a informar:

O terreno anexo ao Bloco C, registrado no sistema SPIUnet com o RIP 9701272605001, foi cedido ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS com a expectativa da construção de edifício anexo ao Bloco C para instalação da sede daquela pasta.

Entretanto, uma vez que tal expectativa não foi concretizada, o terreno se tornou sem utilidade para esta pasta, e, portanto, deu-se início às tratativas junto à SPU para devolução do imóvel.

Em 29 de novembro de 2021, foi realizado no sistema SPIUnet, a transferência, mas, aparentemente, tal movimentação não foi registrada. Após contato com aquela Secretaria, foi solicitada a realização de novo registro no SPIUnet, bem como o envio de ofício formalizando a situação (SEI 12113909).

**SPIUnet**  
Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União

**Transfereir UG**

**SPIUnet atualizado com sucesso**  
Rip do Imóvel: 9701 27260.500-1  
Rip da Utilização: 9701 27261.500-7 (atualizado)

**SIAFI atualizado com sucesso**  
Exercício SIAFI: 2022 Nota de Lançamento: 2022NL800459  
Data de Emissão: 17/03/2022 - 08:45 Data da contabilização: 17/03/2022  
UG/Gestão emitente: 550005 / 00001 - Coordenação-Geral de Logística e Administração/MDS  
UG/Gestão favorecida: 170021 / 00001 - SPU/DF  
Observação: TRANSFERENCIA DE IMOVEIS DE USO ESPECIAL NO SPIUnet

Evento	Inscrição 1	Classificação 1	Classificação 2	Valor (R\$)
541732	9701272615007	123210102		1.043.076,50

Secretaria do Patrimônio da União

Após nova realização da operação no sistema SPIUnet, pode-se verificar que foi realizada a baixa contábil no SIAFI.

```

___ SIAFI2022-CONTABIL-DEMONSTRA-CONRAZAO (CONSULTA RAZAO POR C. CONTABIL) ___
17/03/22 08:52                                USUARIO : PEDRO RAMIRO
                                                PAGINA : 1
UG EMITENTE      : 550005 - COORDENACAO GERAL DE LICITACOES E CONTRATOS.
GESTAO EMITENTE  : 00001 - TESOURO NACIONAL
CONTA CONTABIL   : 123210102 - EDIFICIOS
CONTA CORRENTE   : P 9701272615007

                                SALDO ANTERIOR A 01MAR                1.043.076,50D
DATA   UG  GESTAO NUMERO  EVENTO                MOVIMENTO                SALDO
_ 17Mar 550005 00001 NL800459 541732                1043.076,50C                0,00

PF1=AJUDA PF2=DET PF3=SAI PF4=ESP PF5=EVENTO PF9=PERIODO PF10=E-MAIL PF12=RET

```

Considerando que o imóvel de RIP 9701272605001 não mais faz parte do conjunto de bens controlados por esta pasta, entendemos não haver necessidade de outras ações por esta pasta.

## Análise da equipe de auditoria

Considerando que o MC realizou a baixa contábil do terreno em março de 2022, conclui-se que não é mais pertinente a emissão da recomendação relacionada à realização de avaliação consistente do valor do m<sup>2</sup> do terreno e os correspondentes lançamentos contábeis de reavaliação do imóvel.

Conforme exposto na manifestação da Unidade, os esclarecimentos não tiveram o objetivo de contestar os fatos registrados no achado de auditoria, mas tão somente revelar as providências adotadas. A medida adotada, no entanto, não elidiu o fato de que o Ativo Imobilizado estava subavaliado em 31.12.2021, no valor de R\$ 8.877.467,13, por falta de atualização do valor de terreno contabilizado na conta contábil 123210102 – Edifício, mantendo-se, portanto, inalterado o registro constante do Relatório Preliminar.

#### **Achado 2.1.4**

##### **Manifestação da Unidade examinada**

O Ministério da Cidadania, por meio do Despacho nº 1150 /2022/SE/SGFT/DEFNAS, de 18.03.2022, apresentou a seguinte manifestação

“2.1. Com relação ao item 2.1.4. informa-se que a SGFT observará para os próximos lançamentos contábeis os apontamentos contidos no teor do texto do Relatório Preliminar nº 1021232, segundo ainda as diretrizes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).”

##### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica que observará para os próximos lançamentos contábeis da mesma natureza os apontamentos contidos no Relatório de Auditoria, em luz das diretrizes previstas no MCASP.

Considerando que não foi registrada recomendação para este achado em virtude de se tratar de classificação equivocada de receita e de despesas realizada ainda no exercício de 2021, e sobre a qual não recai ajuste retroativo na DVP, caberá a CGU nas avaliações futuras verificar a correta contabilização de devoluções e estornos de despesas.

#### **Achado 2.1.5**

##### **Manifestação da Unidade examinada**

Por meio da Nota Técnica Conjunta nº 09/2022/SEDS/SAGI/SENARC/MC e do Ofício nº 934/2022/SE/SGFT/MC, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Nota Técnica Conjunta nº 09/2022/SEDS/SAGI/SENARC/MC

“Nesse tocante ao item 2.1.5 e sua consequente recomendação, informamos que a metodologia aplicada ao processo e DISPONÍVEL no momento, constou da Nota Técnica Conjunta nº 1/2022/SECAD/SAGI/SENARC (SEI 11871992) e Nota Técnica Conjunta nº 2/2022/SECAD/SENARC (SEI 11880896). Tal metodologia partiu do princípio de que os recebimentos de benefícios sob indício de irregularidade eram passíveis de recuperação. **No entanto, também era sabido e informado na**

**supracitada nota, que tais indícios ainda estavam, e alguns seguem, sob aferição de informações complementares, notadamente, reprocessamento de requisitos de elegibilidade junto à empresa contratada para tal – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV).**(Grifo nosso)

Tal processo é fruto de aprimoramentos tanto do Ministério da Cidadania como dos Órgãos de Controle, conforme podemos depreender do item 2 a seguir, o qual relata a Nota Técnica nº 24/2021 (SEI 11666764), emitida pela SAGI. Tal documento apresenta uma análise comparativa dos microdados referentes ao Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648 (SEI 9811282), de 12 de março de 2021 e ao Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 (SEI 11597526), de 23 de novembro de 2021, este último, sendo responsável por revisar os apontamentos enviados pela CGU, sobre o mesmo período enviados no Relatório 874648.

Cabe reforçar que a construção dessa metodologia foi embasada por diversos documentos, conforme listados a seguir:

1. Relatório de Análise da Dataprev (SEI 11710210) que traz subsídios ao Ministério da Cidadania na resposta à Controladoria Geral da União – CGU dos apontamentos contidos no Relatório de Avaliação nº 874648;
2. Nota Técnica nº 24/2021 (SEI 11666764), emitida pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que apresenta uma análise comparativa dos microdados referentes ao Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648 (SEI 9811282), de 03/2021 e ao Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 (SEI 11597526), de 11/2021
3. Ata da 2ª Reunião do Comitê Gestor do Auxílio Emergencial do Exercício de 2022, realizada em 06 de janeiro de 2022 (SEI 10475314), que aprovou a metodologia para apuração do valor de pagamentos indevidos, com base nos bloqueios/cancelamentos realizados durante o ano de 2021.
4. Parecer nº 00939/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 11744343), que esclarece se o recorte temporal aplicado às bases de dados disponíveis no momento em que se avalia a elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial pode ser revisto em momento posterior ao da concessão do benefício, para fins de ressarcimento ao Erário ou se deve utilizar para esse fim o mesmo recorte temporal do momento de concessão do benefício. Busca ainda esclarecer questões atinentes ao ressarcimento de recursos aos cofres públicos, tendo em vista o veto presidencial e sua justificativa, tal como registrado na Mensagem nº 141, de abril de 2020, no sentido de que a apuração da elegibilidade para o AE 2020 fosse realizada uma única vez.

Ou seja, partiu-se de um estudo e de informações que se possuía à época e que deram segurança necessária para que, naquele momento, fosse realizada tal inscrição.

O processo de validação das informações se utiliza dos dados da DATAPREV, para aquelas bases que compõe o CNIS, contudo, a CGU realizou cruzamentos utilizando bases que não estavam de posse do Ministério e nem constavam disponíveis à DATAPREV, a exemplo das bases dos servidores municipais e estaduais, sendo um quantitativo muito representativo dentro dos achados do auxílio emergencial.

**Ademais, é válido ressaltar que o processo de verificação dos beneficiários que receberam indevidamente o Auxílio Emergencial (AE20/AER/AE21) continua em aperfeiçoamento**, tendo sido objeto de nova deliberação pelo Comitê Gestor do Auxílio Emergencial, na 9ª Reunião do Exercício de 2022 (SEI 12066089), de 21 de fevereiro de 2022, que tratou das premissas referentes à temporalidade abordada pelo Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania no PARECER nº 00939/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 11744343). (Grifo nosso)

Neste ponto, acrescentamos o disposto pela CGU, Relatório Preliminar (pg. 29) sobre a possibilidade de uso de estimativa para o registro contábil. A informação se integra com o argumento constante do documento acerca da utilização de todos os recursos disponíveis à época do lançamento para construção da metodologia aplicada:

‘Dito isso, cumpre expor que a NBC TSP Estrutura Conceitual estabelece que, para se reconhecer um item nas demonstrações contábeis, é necessário atribuir um valor monetário a ele. Isso requer que a mensuração seja suficientemente relevante e fidedignamente representativa para o item a ser reconhecido nas demonstrações contábeis. Pode haver incerteza associada à mensuração de montantes apresentados nas demonstrações contábeis, portanto o uso de estimativas é parte essencial da contabilidade sob o regime de competência. Entretanto, deve-se considerar que, em circunstâncias nas quais o nível de incerteza, em um único ponto da estimativa, é tão grande que a relevância e a representação fidedigna da medida utilizada são questionáveis, o item não deve ser reconhecido’.

Cabe esclarecer ainda que, em reunião de “busca conjunta de soluções”, entre este Ministério da Cidadania e a Controladoria-Geral da União (CGU), verificou-se de forma mais clara o presente apontamento e consequente recomendação. Assim sendo, informamos que, a metodologia anteriormente utilizada passa por melhoramentos, sendo estes focados na distribuição dos créditos recuperáveis por trilhas de auditoria e estas sendo utilizadas, em relação aos seu público, como parâmetro para o procedimento de ressarcimento, logo, na contabilização dos créditos em favor da União.

Lembramos que o processo de aperfeiçoamento da técnica contábil é fato comum no próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), que se encontra em 9ª edição.

Como depreendido da reunião ocorrida no dia 21 de março do presente, o ponto questionado pela CGU foi a aderência da metodologia anterior em relação ao levantamento do quantitativo de benefícios com indício de irregularidade e, com isso, o total de créditos em favor da União.

Não se pode olvidar que a normatização sobre o ressarcimento, correlata ao tema aqui trabalhado, ainda está em mutação, como visto na edição do Decreto nº 10.990, de 9 de março de 2022. Logo, tal aperfeiçoamento legal ensejará na revisão e expedição dos atos infralegais para modelar o processo de busca dos créditos em favor da União.

Com a finalização do reprocessamento, pela DATAPREV, além, é claro, dos normativos atualizados, entendemos que os elementos finais necessários para a ação de ressarcimento estarão disponíveis às áreas técnicas responsáveis pelo processo, tanto do ressarcimento, como do processo orçamentário contábil do Ministério.

Por fim, cabe ratificar que o aperfeiçoamento metodológico dar-se-á sobre a égide das alterações legais promovidas ao longo do período. Visto que a inscrição ora discutida, conforme Nota Técnica Conjunta nº 1/2022/SECAD/SAGI/SENARC (SEI 11871992) e Nota Técnica Conjunta nº 2/2022/SECAD/SENARC (SEI 11880896), supramencionada, detalha a metodologia com os elementos disponíveis na época”.

Ofício nº 934/2022/SE/SGFT/MC

(...)

Quanto aos valores dos crédito a receber, os valores apurados estão presentes no Ofício Conjunto nº 10/2021/SECAD/SENARC (SEI nº 11820902), **ressaltando-se que os valores do Auxílio Emergencial Residual - AER2020 e do Auxílio Emergencial 2021 - AE2021** serão revistos em momento posterior, os quais ainda necessitarão de

análise técnica mais aprofundada pelas equipes técnicas da SENARC, SAGI e SECAD. (Grifo nosso)

Apresenta-se assim, quadro resumo com os valores que efetivamente foram lançados nas contas de Créditos a Receber e de ajuste de perdas desses valores:

Auxílio	Valores dos créditos a receber (R\$)	Registro SIAFI	NT 25 - SEI 113855 88	Perda (R\$)	Registro SIAFI
AE 2020	6.364.514.742,00	2021PA000019	99,89%	6.357.513.775,78	2021PA000022
AER 2020	1.597.455.658,00	2021PA000020	99,89%	1.595.698.456,78	2021PA000023
AE 2021	1.947.966.960,00	2021PA000025	99,89%	1.945.824.196,34	2021PA000024
<b>TOTAL</b>	<b>9.909.937.360,00</b>	-	-	<b>9.899.036.428,90</b>	-

### Manifestação da equipe de auditoria

No Relatório Preliminar a equipe de auditoria apresentou a seguinte proposta de recomendação para esse achado de auditoria:

Adotar medidas efetivas para apurar, dos indícios de pagamentos indevidos de Auxílios Emergenciais reportados pelos Órgãos de Controle, aqueles que efetivamente foram irregulares. Para tanto, utilizar metodologias que garantam, com razoável segurança, as conclusões expostas, sem prejuízo à relação custo-benefício da informação, e, em seguida, realizar o ajuste dos valores inscritos em créditos a recuperar de modo que atendam a definição de ativo em conformidade com as normas contábeis aplicáveis

A manifestação da unidade não apresenta novas informações acerca do achado 2.1.5. O MC ratificou que a inscrição do ativo “créditos a recuperar” considerou metodologia deliberada pelo Comitê Gestor do Auxílio Emergencial (COGAE) que, para apuração dos valores registrados, conforme aduz a Nota Técnica Conjunta nº 1/2022/SECAD/SAGI/SENARC, de 21.01.2022, utilizou-se das premissas já detalhadas no item supracitado deste relatório. Ademais, reitera que tais valores dependem de informações e apurações complementares de modo a definir o total a ser ressarcido e a atender a definição de ativo em conformidade com as normas contábeis aplicáveis.

O MC ainda informou que com a edição do Decreto nº 10.990, de 09.03.2022, e a expedição de atos infralegais para regulamentá-lo, bem como a finalização do reprocessamento, pela DATAPREV, será possível fornecer às áreas técnicas os elementos finais necessários tanto para o processo de ressarcimento como para os registros orçamentários e contábeis.

Desse modo, considerando que ainda está em andamento o processo de apuração dos indícios de irregularidade nos Auxílios Emergenciais, para conseqüente registro adequado do crédito a recuperar no ativo, o apontamento contido no Relatório Preliminar será mantido inalterado e, ainda, será concedido prazo para finalização dos levantamentos e implementação da recomendação emitida, caso em que, findado esse prazo, a equipe de auditoria avaliará as providências adotadas.

## Achado 2.1.6

### Manifestação da Unidade examinada

Por meio da Nota Técnica nº 7/2022/SAGI/MC, de 25.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

“4.1. Preliminarmente, insta destacar que a recomendação nº 11 (id nº 991118) da CGU informa que o Ministério da Cidadania "Promova a contabilização no SIAFI do ajuste para perdas dos créditos a receber, com base em metodologia de cálculo prevista na macrofunção SIAFI 020342 – Ajuste para Perdas Estimadas”.

4.2. Diante da recomendação, seguiu-se o descrito na Macrofunção 020342 - Ajuste para Perdas Estimadas (SEI 10776774). Contudo, verifica-se na Macrofunção que a metodologia indicada para a obtenção do quociente para as perdas estimadas dos créditos a receber necessita de dados históricos, dados esses inexistentes sobre recebimentos de exercícios anteriores referente ao Auxílio Emergencial (AE), uma vez que o cálculo se baseia em médias de quocientes de recebimento dos últimos três exercícios. Estabelece ainda o item 6.3 – "Dadas as diversidades de ativos e peculiaridades de cada um deles, é possível que, para refletir de maneira mais fidedigna a real situação do ativo, outra metodologia se mostre mais adequada, ou mesmo alguma variação da metodologia sugerida acima. (...)

4.3. Dessa forma, o Ministério da Cidadania buscou uma metodologia de cálculo com Nota Técnica 7 (12088652) SEI 71000.064846/2021-59 / pg. 1 referência em perdas de créditos a receber de benefícios similares ao AE para refletir adequadamente a situação patrimonial do Ministério.

4.4. Posto isto, a SAGI/MC encaminhou Ofício à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC/MC (SEI nº 10768410) solicitando o quociente de perdas estimadas de valores a recuperar dos últimos três anos (2018, 2019 e 2020) do Programa Bolsa Família - PBF, bem como para Órgãos externos (Ministério do Trabalho e Previdência Social - SEI 10775520, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN- SEI 10776560 e Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - SEI 10777476) buscando a mesma informação, dessa vez relacionada aos benefícios ou créditos devidos similares ao Auxílio Emergencial e/ou de relevâncias para a cobrança administrativa (Seguro-Desemprego, Dívida Ativa da União, benefícios de aposentadorias a ressarcir em virtude de óbito e de Seguro Defeso - Pescador Artesanal).

4.5. Em resposta aos Ofícios supracitados, se recebeu da SENARC o Ofício nº 42/2021/SEDS/SENARC/GAB-CADOC/MC, que encaminhou o Despacho nº 54 /2021/SEDS/DEOP/CGEOF (SEI 10787438) com as informações solicitadas. Da PGFN foi recebido o Ofício SEI nº 218025/2021/ME (SEI 10879322), juntamente com os anexos (SEI 10879326, 10879332 e 10879334). O INSS encaminhou, por e-mail (SEI 11385552) e planilha anexa (SEI 11385582), ao Departamento de Avaliação da SAGI (SE/SAGI/DA) as informações que baseiam a análise do cálculo.

4.6. Dessas respostas recebidas, verificou-se um alto quociente de perdas na recuperação de valores a receber nessas práticas evidenciadas de cobranças de créditos constituídos devidos pelo cidadão, sendo de 99,89% para o PBF - Público Bolsa Família, 99,91% de Dívida Ativa, 99,27% de FRGPS e 99,51% de benefícios do INSS, considerando as médias mensais dos últimos três anos, conforme rege a Macrofunção 020342. (...)

4.7. Dessa forma, considerando a similaridade do perfil de público de beneficiários - atingidos pela pandemia da COVID-19 e pela crise social e econômica, - dos benefícios citados e seus percentuais de perdas na recuperação de valores a receber,

e também considerando o Nota Técnica 7 (12088652) SEI 71000.064846/2021-59 / pg. 2 mesmo tipo de ação de proteção social a esses cidadãos por meio de programa de transferência de renda emergencial, a ainda buscando apoiar-se em dados evidenciados, realistas e consistentes, sugeriu-se utilizar o quociente médio de recebimento do histórico do Programa do Bolsa Família de 0,11% como índice de ajuste para perdas estimadas de valores a receber do Auxílio Emergencial, assim os "Ajustes para Perda Estimada na contabilização no SIAFI" alcança o percentual de 99,89%.

4.8. Importante ressaltar que tal índice de ajuste para perdas de 99,89% não considerou os valores já recuperados pelo MC, anteriores à data do lançamento contábil no SIAFI, no caso, dia 31/12/2021.

4.9. Para a mensuração do valor recuperável dos créditos a receber dos benefícios dos auxílios emergenciais, pode se pensar na hipótese de ser realizada uma média dos valores quocientes médios de recebimento de dessas práticas evidenciadas historicamente nessas outras ações apresentadas, que seria: 0,11% (PBF) + 0,088% (Dívida Ativa) + 0,73% (FRGPS) + 0,49% (INSS) / 4 = 0,35%, um quociente que pode ser um pouco mais otimista.

4.10. Assim aplicando o quociente médio de recebimento, o percentual de perdas ficaria em 99,65%, percentual semelhante ao adotado pelo Ministério 99,89% (PBF) + 99,91% (Dívida Ativa) + 99,27% (FRGPS) + 99,51% (INSS) / 4.

4.11. Cogitou-se também utilizar uma metodologia de cálculo levando-se em consideração valores já recuperados por ações de segurança, por meio de não movimentação bancária, por meio de incentivos à devolução voluntária através de pagamentos de GRU, estimulados por envio de SMS, e de ações junto aos órgãos que os beneficiários tinham vínculos. Esses valores recuperados, não foram provenientes de ações de cobrança administrativa por meio de constituição de crédito por falta de marco legal. Assim, chegou-se à **conclusão que tal metodologia poderia trazer grandes distorções no índice final das perdas estimadas em razão de particularidades do Auxílio Emergencial, como por exemplo: 1. uma considerável parcela de valores recuperados pelo Ministério ocorreu de forma automática, por não saque de beneficiários e de estornos realizados pela Caixa Econômica Federal, em virtude da não movimentação dos recursos; e 2. servidores com vínculo no SIAPE, com empresa estatal, nas Forças Armadas, agentes públicos estaduais, distritais ou municipais foram comunicados, pelo Ministério, com maior brevidade de um possível, do recebimento indevido do AE e, diante das ações de cobrança dos próprios órgãos de governo aos quais são vinculados, é possível que a grande maioria dessas devoluções já tenham ocorrido.** (grifo nosso)

4.12. Nota-se uma diferença considerável entre valores a se recuperar decorrentes de devoluções voluntárias e de ações de cobrança administrativa. As devoluções voluntárias ocorreram principalmente por beneficiários que reconheceram o recebimento indevido de parcela(s) do AE e devolveram espontaneamente, de boa-fé, por GRU gerada no site do ministério ou por meio da obrigatoriedade legal de pagar seu imposto devido acrescido com o pagamento de Documento de Arrecadação Federal (DARF) gerado no momento da entrega da declaração do imposto de renda específico do exercício de 2020. Assim, não se acredita que o volume de recursos recuperados mediante devoluções voluntárias ao Erário permaneça na mesma intensidade após o ano de 2021. Já as ações de cobrança via administrativa, que caracterizam-se por ser um processo de recuperação de valores com dados consistentes de constatação de irregularidade e que segue ritos constitucionais de ampla defesa e contraditório, tornando-o meticuloso, custoso, lento e burocrático, respeitando todas as etapas exigidas nas mais diversas legislações como por exemplo o direito à defesa de cada cidadão, com evidências em cobranças similares de grande percentual de perda de créditos a receber,

identificados nos históricos dos casos demonstrados do PBF, Dívida Ativa, FRGPS e INSS.

4.13. Em outra hipótese, cogitou-se, ainda, utilizar uma metodologia com base nos valores recuperados por meio de envio de Short Message Service (SMS) aos beneficiários do AE que receberam parcela(s) indevidamente. Pegou-se como exemplo dois grupos de envios de SMS encaminhados entre 18/08 e 05/10/2021, que já apresentam números consistentes - embora não definitivos, uma vez que novas devoluções ainda podem ocorrer - para se buscar indicadores acerca de recuperação de valores, tendo como insumo a Nota Técnica nº 16/2021 - SEI 10856498; a Nota Técnica nº 18/2021 - SEI 11189130; a Nota Técnica nº 19/2021 - SEI 11235242; e a Nota Técnica nº 22/2021 - SEI 11603154). Segue abaixo os resultados obtidos:

Data do Envio do SMS	Valor Estimado devido	Valor Recuperado (pelo pagamento de GRUs e DARFs)	% de Recuperação	% de Perda	Quantidade e de SMS enviados	Quantidade e de CPFs que Pagaram
18 e 19/08/21	R\$ 1.887.708,89	R\$ 48.771,903	2,58%	97,42%	662.776	18.291 (2,76%)
04 e 05/10/21	R\$ 1.765.862,82	R\$ 17.607,754	0,99%	99,01%	627.403	6.871 (1,09%)
MÉDIAS			1,82%	98,18%		

3 4.14. Considerando que o envio de SMS não se configura como uma ação de cobrança administrativa, e sim como uma ação e atuação rápida e proativa do Ministério na solicitação de devolução voluntária, o percentual de recuperação, ainda sim é baixo, próximo ao definido por este Ministério para ser contabilizado no SIAFI.

**4.15. Portanto, pelos motivos trazidos nos parágrafos anteriores, decidiu-se não utilizar como parâmetro para o cálculo do índice estimativa para perdas de créditos a receber percentuais de valores já recebidos por públicos específicos. (Grifo nosso)**

4.16. Por fim, cabe destacar os itens 5.1, 5.2 e os itens 6.6.2 e 6.6.3 da Macrofunção 020342, que demonstram como os ajustes para perdas estimadas deverão ser registrados caso a previsão seja a maior ou a menor, registros estes que o MC deverá fazer ao final de cada exercício: (...)

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Diante da recomendação da CGU às unidades responsáveis do Ministério da Cidadania - MC para manifestação a respeito da inadequação da metodologia utilizada para registro de ajuste para perdas de créditos a receber do Auxílio Emergencial e, considerando que a metodologia de cálculo do índice sugerido na Macrofunção 020342 para essa perda não se aplica ao AE por se tratar de um auxílio criado em 2020, portanto, sem dados históricos de recuperação de valores, o Ministério buscou quocientes médios de recebimento de reais, evidentes e históricos de cobrança administrativa no Governo Federal e de benefícios similares ao Auxílio Emergencial para amparar, usar dados realísticos e justificar o índice e fazer sua contabilização

5.2. Entre os índices de perdas encontrados em outros órgãos governamentais e no programa de transferência de renda do Ministério sugeriu-se, respeitando o princípio contábil da prudência, utilizar o quociente médio de recebimento do Programa Bolsa Família de 0,11% para a mensuração do valor recuperável dos créditos a receber, impactando no cálculo do ajuste para perdas baseado no histórico de recebimentos passados em um ajuste de perdas de 99,89%.

5.3. Caso a primeira metodologia proposta continue sendo julgada e apontada como inadequada, outra metodologia, que pode ser adotada, entendida e pactuada em solução e colaboração conjunta com equipe da CGU, seria a da média entre os quocientes médios de recebimentos de históricos de outras cobranças verificados. Assim, poderia pactuar em utilizarse da média aritmética dos valores dos quocientes médios de recebimento de práticas evidenciadas historicamente, que seria de 0,35%, resultado do cálculo  $[0,11\% \text{ (PBF)} + 0,088\% \text{ (Dívida Ativa)} + 0,73\% \text{ (FRGPS)} + 0,49\% \text{ (INSS)}] / 4 = 0,35\%$ . Desse modo, apontando o ajuste para perda em créditos a receber de 99,65%.

5.4. Outra hipótese a ser estudada, mais otimista e com menos consistência de dados, em colaboração em ação conjunta para pactuar com os técnicos da CGU, pode ser a metodologia fazendo médias aritméticas entre as médias de recuperação de valores advindos, frutos das ações de envios de SMS para estimular as devoluções voluntárias, com as porcentagens de recuperação de 2,58% e 0,99%, resultando no valor médio de 1,82% e com o valor do quociente médio de recebimento do PBF de 0,11%. Desse modo, fazendo a média entre  $[(0,11\% + 1,82\%)/2] = 0,965\%$  como valor médio para utilizar-se como quociente estimado de recebimento.

5.5. Nesse momento, pela exposição dos motivos anteriores, verifica-se que, ainda, pode ser inseguro e inconsistente tecnicamente viabilizar uma busca por um percentual de perdas considerando valores já recuperados do AE pelo Ministério, podendo criar uma estimativa irreal de ser atingida com quociente médio de recuperação acima dos reais evidenciados em exemplos praticados pelas cobranças administrativas.

5.6. Do exposto, o Ministério da Cidadania sugeriu para a mensuração do valor recuperável dos créditos a receber quociente médio de recebimento de 0,11%, provocando o ajuste para perdas em créditos a receber do Auxílio Emergencial de 99,89%, contabilizado no SIAFI em 31/12/2021.

5.7. Por fim, a SAGI se coloca à disposição para reavaliar, em conjunto com a CGU, uma metodologia mais adequada”.

### **Análise da equipe de auditoria**

Inicialmente vale reiterar que este achado não é objeto de recomendação neste Relatório de Auditoria, dado que o tema “ajuste para perdas estimadas” foi abordado no Relatório nº 874648 (auditoria financeira integrada com conformidade acerca das Demonstrações Contábeis de 31.12.2020) e existe recomendação anterior que continuará em monitoramento.

A recomendação registrada sugere que o Ministério "Promova a contabilização no SIAFI do ajuste para perdas dos créditos a receber, com base em metodologia de cálculo prevista na Macrofunção SIAFI 020342 – Ajuste para Perdas Estimadas”. Em 31.12.2021, em implementação, a unidade registrou no ativo o ajuste com quociente de perdas de 99,89% - mesmo percentual de recuperabilidade de recebimentos indevidos do Programa Bolsa Família, conforme detalhado na Nota Técnica acima transcrita, bem como no corpo do achado.

Em contrapartida, considerando o público que recebeu indevidamente os Auxílios Emergenciais, a equipe de auditoria sugeriu revisar a metodologia adotada para reconhecimento do ajuste para perdas de créditos a recuperar do AE, do AER e do AE 21, de forma que sejam considerados aspectos relacionados aos grupos específicos de beneficiários dos Auxílios Emergenciais, divididos em três grupos, com características bastante distintas, e em informações de recuperação de valores relacionados aos Auxílios Emergenciais.

Em sua manifestação o MC informou, em síntese, que:

- A utilização do histórico de recebimento para definição do quociente para as perdas estimadas dos créditos a receber – conforme orienta a Macrofunção Siafi 020342 – não é aplicável aos Auxílios Emergenciais em virtude da falta de dados históricos;
- Para esse cálculo, foi pesquisada a média de recebimento do Programa Bolsa Família, Seguro-Desemprego, Dívida Ativa da União, benefícios de aposentadorias a ressarcir em virtude de óbito e de Seguro Defeso - Pescador Artesanal. Os percentuais de perda obtidos foram 99,89% para o PBF - Público Bolsa Família, 99,91% de Dívida Ativa, 99,27% do FRGPS e 99,51% de benefícios do INSS;
- Considerando a similaridade do perfil de público de beneficiários, o MC decidiu utilizar o quociente médio de ressarcimento histórico do Programa do Bolsa Família de 0,11%, e que estaria aderente ao quociente verificado em outras políticas públicas pesquisadas;
- Foi cogitado utilizar metodologia que levasse em consideração o histórico de valores já recuperados por ações do Ministério porém a conclusão foi de que não seria fidedigno pois uma considerável parcela de valores recuperados ocorreu de forma automática, por não saque de beneficiários (estorno Caixa). Especificamente em relação aos servidores públicos que receberam o benefício indevidamente, foi registrado que há a percepção de que a grande maioria dessas devoluções já tenham ocorrido;
- Haveria diferença considerável entre valores a recuperar decorrentes de devoluções voluntárias (que já ocorreram em sua maioria) e de ações de cobrança administrativa (que serão feitas futuramente). Assim, o MC não acredita que o volume de recursos recuperados permaneça na mesma intensidade após o ano de 2021.

Destaca-se que o principal objetivo do Ajuste Para Perdas Estimadas é apresentar a real situação patrimonial da entidade em relação à expectativa de recebimento dos créditos registrados no ativo. Para tanto, conforme orienta a Macrofunção Siafi 020342, geralmente se utiliza o histórico de recebimento de créditos semelhantes para fazer essa aferição, contudo, essa norma também dispõe que dada a diversidade de ativos e peculiaridade de cada um deles, outra metodologia pode se mostrar mais adequada.

No caso em análise, as informações apresentadas pelo MC indicam que a utilização do histórico de recebimento poderia fornecer uma informação imprecisa, principalmente pelos seguintes motivos:

- a) Pequeno histórico de recebimento;
- b) Cômputo de devoluções automáticas por não saque (estornos Caixa) impactariam indevidamente o cálculo, uma vez que não irão mais acontecer; e
- c) Expectativa de recebimento futura (por cobranças administrativas) é inferior ao que se constatou no passado (por devoluções espontâneas)

Quanto a esses motivos, em relação aos valores que já retornaram ao Ministério da Cidadania, os estornos possuem natureza distinta dos ressarcimentos efetuados de forma espontânea, por meio de GRU, ou induzida, por meio de DARF. Qualquer estimativa de perda a ser calculada, pode, e deve, considerar essas diferenças.

Destaca-se, ainda, que a aludida expectativa de que as cobranças administrativas sejam menos exitosas que as devoluções espontâneas não foi acompanhada de estudos que amparem essa conclusão. Inclusive, é possível que a adoção de procedimentos de cobrança pelo MC implique em aumento nos valores ressarcidos, tal qual ocorreu com a adoção da geração de DARF por ocasião da declaração de imposto de renda no exercício de 2021 (ano base 2020) como forma de devolução de recursos dos Auxílios Emergenciais.

Desse modo, a adoção, para a totalidade dos créditos a recuperar dos Auxílios Emergenciais, do mesmo quociente de perdas verificado no Programa Bolsa Família não se mostra a alternativa mais adequada, considerando a diversidade de públicos abrangidos pelos Auxílios Emergenciais. Tal fato, inclusive, fica evidenciado por meio da análise da Tabela 8 deste Relatório, que mostra que os percentuais de recuperação, a depender do público e da tipologia da trilha de auditoria, variaram de 1,91% a 50,13%.

Desse modo, considerando a necessidade de discussão e de aprimoramento da metodologia de cálculo do ajuste para perdas relacionado aos créditos a recuperar dos Auxílios Emergenciais, a recomendação de ID e-Aud #991118, emitida no bojo da Auditoria Anual de Contas 2020, permanece em monitoramento.

Vale ressaltar, ainda, que, no âmbito deste relatório de auditoria, que analisa as contas do ano de 2021, não foi mensurada distorção associada ao ajuste para perdas estabelecido pela unidade, tendo em vista as discussões constantes do item 2.1.5, que trata do reconhecimento indevido como ativo de pagamentos potencialmente devidos pendentes de apuração e de cobrança pelo Ministério da Cidadania.

### **Achado nº 2.1.7**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 82/2022/SE/SAA/MC, de 25.03.2022, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

7. Acerca do **Item 2.1.7 (Manutenção indevida no Ativo de saldo de adiantamento de TED) cumpre** ressaltar que sob a gestão da SAA encontram-se apenas 4 (quatro) Termos de Execução Descentralizada, conforme tratado no bojo do Processo SEI nº 71000.001640/2022-07 e elencados no Ofício nº 29/2022/SE/SAA/MC (11881241). Acerca dos aludidos TEDs, são essas as informações a serem prestadas por esta Subsecretaria:

- **Processo nº 71000.000920/2016-41 (Termo de Execução Descentralizada nº 01/2016 - SEI nº 6618315 - celebrado entre o então Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania - MC, e a Imprensa Nacional):** o presente instrumento teve a sua vigência encerrada em 18/02/2021. Após o encerramento da vigência do TED, deu-se início à prestação de contas do instrumento, onde foram produzidas a Planilha de Prestações de Contas (SEI 10904342, a qual sofreu alguns ajustes registrados no documento SEI nº 10904342. Na análise, foram identificados valores ainda pendentes de pagamento à Imprensa Nacional, no montante de R\$

258.115,24, o que retardou a conclusão do feito. Tal montante já foi transferido à Imprensa Nacional, estando a prestação de contas deste instrumento próxima de ser concluída.

- **Processo nº 71000.043865/2017-65 (Termo de Execução Descentralizada nº 03/2017 - SEI nº 0619510 - firmado entre este Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Social):** o presente instrumento teve a sua vigência encerrada em 21/08/2018. Após o encerramento da vigência do TED, deu-se início à prestação de contas do instrumento, onde foram produzidas as Planilha para a Prestações de Contas nº 11809038 e 11815166). No transcurso da análise da execução do instrumento, a Coordenação de Gestão Condominial identificou algumas inconsistências no levantamento de saldo do Termo de Execução Descentralizada nº 03/2017. Tais inconsistências estão sendo apuradas visando dar prosseguimento aos trâmites pertinentes à conclusão da prestação de contas do instrumento.
- **Processo nº 71000.043483/2018-12 (Termo de Execução Descentralizada nº 02/2018 - SEI nº 2430292 - formalizado entre o antigo Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia, e o antigo Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania):** o instrumento em comento teve a sua vigência encerrada em 21/07/2019. Após o encerramento da vigência do TED, deu-se início à prestação de contas do instrumento, onde foi produzida a Planilha de Prestações de Contas nº 4271029. Conforme reportado pela CEOF/CGLC, foram emitidos os documento contábeis pertinentes à baixa do TED no SIAFI, sendo eles: as Notas de Sistemas nº **2022NS000357 Estorno de Lançamentos para correção TED 02/2018** (SEI 11867687) no valor total de R\$ 817.810,55 (oitocentos e dezessete mil oitocentos e dez reais e cinquenta e cinco centavos), **2022NS000358 Registro Parcial de comprovação TED 02/2018** (SEI 11867690) no valor de R\$ 356.985,92 (trezentos e cinquenta e seis mil novecentos e oitenta e cinco reais e noventa e dois centavos) e **Consulta de Transferência TED 02/2018** (SEI 11867727) à Unidade Gestora 170531/00001 - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO ME.
- **Processo nº 71000.031591/2019-23 (Termo de Execução Descentralizada - TED nº 01/2019 - SEI nº 6331008 - firmado entre o Ministério da Cidadania - MC e o Instituto o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN):** o instrumento em comento teve a sua vigência encerrada em maio de 2020. Após o encerramento da vigência do TED, deu-se início à prestação de contas do instrumento, onde foi produzida a Planilha de Prestações de Contas nº 11564499. Conforme reportado pela CEOF/CGLC, foram emitidos os documentos contábeis comprobatórios da baixa do TED no SIAFI, sendo eles: **2022NS000395 (11871196) o Registro de valores não liberados - TED 01/2019 no valor de R\$ 6,00 (seis reais); 2022NS000396 (11871207) o Registro de Comprovação - TED 01/2019 no valor de R\$ 32.040,10 (trinta e dois mil quarenta reais e dez centavos) e o Espelho da consulta de transferência - TED 01/2019 (11871215) à unidade Gestora 403101/40401 - INSTITUTO DO PATRIMONIO HIST. E ART. NAC - IPHAN.** A Gestão Contratual elaborou o Ofício nº 1/2022/SE/SAA/CGLA/COSET-FIS/MC (SEI n. 11806475), uma vez que se fez necessário o complemento da documentação encaminhada pelo IPHAN, considerando divergência nos valores pagos à empresa e repassado pelo Ministério da Cidadania ao IPHAN, o qual pende de resposta.

Por meio do Ofício nº 778/2022/SEESP/GAB/MC, de 25.03.2022, a Secretaria Especial do Esporte (SEESP), do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

2. Em apertada síntese a CGU aponta que, em virtude de falhas de controles que geraram intempestividade de apresentação e análise de prestações de contas de TED, o ativo do MC foi superavaliado devido à manutenção de saldo de "TED a Comprovar" de termos cujo prazo para prestação e/ou análise das contas superava, em 31.12.2021, os 330 dias após o fim de sua vigência. Neste sentido, a fim de se evitar danos ao Erário, recomendou-se ao MC que solicite às unidades descentralizadas a "instauração de Tomada de Contas Especial para os TED com

execução do objeto não comprovada, devolução do saldo de recursos não efetuada e com prazo expirado de apresentação do RCO".

3. Considerando as informações prestadas pelas unidades vinculadas a esta SEESP/MC, é possível depreender que, dos instrumentos litados pela CGU, e que serviram de subsídios para o Achado 2.1.7, grande parte deles já tiveram seu registro de baixa efetivado no SIAFI, outros ainda estão em execução ou com prazo para envio de prestação de contas/análise ainda em aberto.

4. A exemplo do que se quer expressar, a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social- SNELIS, sobre a UG de sua responsabilidade, informou que "dentro dos 26 (vinte e seis) Termos de Execução Descentralizada, listados no achado supracitado, 12 (doze) instrumentos encontra-se com o Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) finalizado e comprovado junto ao SIAFI, diante disso, constam como pendentes de análise por esta Secretaria Nacional somente 6 (seis) instrumentos, ao qual serão finalizados no prazo de 90 dias".

5. Neste mesmo sentido, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento - SNEAR (SEI nº 12089538), destacou que "em relação aos TEDs com vigência expirada que constam na conta contábil 113823800 - Adiantamento – Termo Execução Descentralizada, conforme consulta SIAFI (SEI 12095800), segue planilha (SEI 12110294) com detalhamento da situação de cada instrumento. Ressaltamos que da lista em questão consta apenas 01 instrumento expirado, que já foi encaminhado à SGFT no dia 17/03/22 para regularização junto ao SIAFI".

6. Por sua vez, o DIE informou que (SEI nº 12101220), constam no achado 2.1.7, vinculados à UG 550028, 09 TEDs sob sua responsabilidade, sendo 7 TEDs com análise de RCO finalizada e comprovados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, 1 com análise de RCO finalizada, encaminhado para ajuste no SIAFI e 1 com pendência de finalização, conforme demonstrado na planilha SEI nº 12112195).

7. Portanto, em que pese a existência de irregularidades pontuais com relação a tempestividade de apresentação e análise de prestações de contas de TED, é preciso destacar o avanço das baixas de instrumentos que estavam pendentes antes mesmo do final do exercício anterior, demonstrando que a SEESP tem agido com diligência para diminuição do seu passivo. Com relação aos instrumentos remanescente, informamos que a solução das pendências se dará no prazo de 90 dias a partir da apresentação deste relatório.

Por meio do Ofício nº 934/2022/SE/SGFT/MC, de 25.03.2022, a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

**Item 2.1.7. Manutenção indevida no Ativo de saldo de adiantamento de TED**

Ao realizar a análise da lista de Termos de Execução Descentralizada - TED, presente no anexo do Relatório Preliminar nº 1021232, verificou-se que o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, *a priori*, não possui TED nas situações apresentadas.

A DTEDS, por meio da Coordenação Geral de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil - CGEOFC, somente executa operacionalmente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal- SIAFI, os registros das demandas encaminhadas pelas Secretarias Finalísticas, as quais têm a competência pelo acompanhamento da execução dos TED.

Por ocasião do atendimento à Solicitação de Auditoria nº 1021232/07, esta diretoria procedeu à conferência dos instrumentos relacionados na planilha SEI 11805308 registrados nas Unidades Gestoras – UG vinculadas ao Esporte e ao Desenvolvimento Social a fim de identificar a situação atualizada das transferências.

Desta feita, a partir da planilha encaminhada em referência ao achado, em conjunto com as planilhas referenciadas ao achado 2.4.8, procedeu-se à nova conferência individualizada dos instrumentos na qual foi verificada se foram realizados os devidos registros de comprovação para os instrumentos com análise do cumprimento do objeto efetuada pela área finalística correspondente e encaminhados a esta diretoria.

As divergências decorrentes de lançamento encontradas foram registradas nas Planilhas anexas (SEI 12121445) "Achado 2.1.7" e "Achado 2.4.8", esta última nas abas 3 e 4, e estão sob tratamento.

Registre-se, porém, que durante reunião de busca conjunta de solução, realizada entre representantes deste Ministério e a CGU em 21/03/2022, por meio da plataforma TEAMS, foi suscitada dúvida quanto ao tratamento a ser dado para os casos de ausência de comprovação integral da execução do objeto pactuado, uma vez que, conforme Manual do SIAFI, Seção 020300 - Macrofunções, Capítulo 020307 – Transferências Voluntárias, para os tipos de execuções utilizados para as transferências do tipo "Termo de Execução Descentralizada" não consta campo apropriado para registro de eventual reprovação, integral ou parcial das contas do TED.

Face a se tratar de questão controversa, acerca dos registros necessários para atendimento das normas em contraposição a questões sistêmicas do SIAFI, o referido tema foi objeto de comentário da própria CGU, a qual inclusive informou a necessidade de tratativas junto a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia haja vista que serão necessárias discussões mais aprofundadas quando ao procedimento a ser adotado a fim de mitigar riscos atinentes a problemas decorrentes de possíveis equívocos nos registros.

Por meio do Ofício nº 162/2022/SE/SAGI/GAB/MC, de 25.03.2022, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

1. Com meus cumprimentos, trata-se de resposta ao Ofício Circular no 9/2022/AECI/CGCIA/MC (SEI12075947), especificamente no que se refere a transferências voluntárias, no caso da SAGI, os TEDs incluídos nos itens 2.1.7, 2.1.13 e 2.4.8 do Anexo Relatório Preliminar nº 1021232 - ACC 2021 (SEI 12075941).

2. No que concerne o item 2.1.13, informo que esta Secretaria não encontrou, na planilha "Anexo ao Relatório Preliminar nº 1021232 – Achado 2.1.13 - Manutenção indevida de TV", nenhum instrumento sob sua responsabilidade.

3. Esclareço que em consulta ao documento supracitado, esta SAGI observou 7 (sete) TEDs sob sua responsabilidade e 1 (um) convênio de responsabilidade da SNAPI (UG 550023), antiga SNPDH, que foi operacionalizado por esta Secretaria e que se encontram nas situações descritas abaixo:

- TED 698040: TED realizado entre a SAGI e o CNPq. Processo: 71000.036903/2019-95. Prestação de contas aprovada. Encerramento/comprovação no SIAFI realizado pela SFGT em 03/01/2022 (SEI11805606). Como a mudança da situação "NAO VIGENTE" para "CONCLUIDO" se dá ao final do exercício no qual o encerramento foi feito, por meio de rotina automática do SIAFI, o status ainda não mudou. Pode-se, porém, observar a comprovação da totalidade dos recursos descentralizados, na cópia de tela abaixo. O TED em questão está relacionado na planilha do achado 2.1.7 e na aba "Inconformidades Estoque TED" da planilha do achado 2.4.8.

[...]

- TED 698079: TED realizado entre a SAGI e o CNPq. Processo: 71000.036616/2019-85. Prestação de contas aprovada.

Encerramento/comprovação no SIAFI realizado pela SGFT em 17/02/2022 (SEI11973166). Como a mudança da situação "NAO VIGENTE" para "CONCLUIDO" se dá ao final do exercício no qual o encerramento foi feito, por meio de rotina automática do SIAFI, o status ainda não mudou. Pode-se, porém, observar a comprovação da totalidade dos recursos descentralizados, na cópia de tela abaixo. O TED em questão está relacionado na planilha do achado 2.1.7 e na aba "Inconformidades Estoque TED" da planilha do achado 2.4.8.

[...]

- TED 697836: TED realizado entre a SAGI e a UFPE. Processo: 71000.032713/2019-07. Prestação de contas aprovada. Encerramento/comprovação no SIAFI realizado pela SGFT em 02/12/2021 (SEI11638182). Consta nas abas "Inconformidades Estoque TED" e "Transf. concl. e ã publicadas" da planilha do achado 2.4.8.

[...]

- TED 698772: TED realizado entre a SAGI e o MCTIC. Processo 71000.059440/2019-30. Prestação de contas aprovada. Encerramento/comprovação no SIAFI realizado pela SGFT em 05/11/2021 (SEI 11488017). Consta na aba "Transf. concl. e ã publicadas" da planilha do achado 2.4.8.

[...]

- TED 696511: TED realizado entre a SAGI e o IPEA. Processo: 71000.032892/2018-93. Prestação de contas aprovada após conciliação na CCAF. Encerramento/comprovação no SIAFI realizado pela SGFT em 13/08/2021 (SEI10807648). Consta na nas abas "Inconformidades Movimento TED" e "Transf. concl. e ã publicadas" da planilha do achado 2.4.8. O RCO é o de nº SEI 10651266. Foi registrado na UG 550005 (CGLC).

[...]

- TED 682305: TED realizado entre SAGI e a FIOCRUZ. Processo: 71000.016010/2014-19. Prestação de contas aprovada após conciliação na CCAF. Encerramento/comprovação no SIAFI realizado pela SGFT em 23/03/2021 (SEI11704784). Consta na nas abas "Inconformidades Movimento TED" e "Transf. concl. e ã publicadas" da planilha do achado 2.4.8. Foi registrado na UG 550005 (CGLC).

[...]

- TED 685353: TED realizado entre SAGI e a FIOCRUZ. Processo: 71000.074368/2015-47. Prestação de contas aprovada após conciliação na CCAF. Encerramento/comprovação no SIAFI realizado pela SGFT em 23/03/2021 (SEI11704761). Consta na nas abas "Inconformidades Movimento TED" e "Transf. concl. e ã publicadas" da planilha do achado 2.4.8. Foi registrado na UG 550005 (CGLC).

[...]

Por meio do Ofício nº 688/2022/SEDS/MC, de 06.04.2022, a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (SEDS), do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

2. Em atendimento à solicitação, registro que todas as Secretarias Nacionais foram instadas a prestarem esclarecimentos quanto aos apontamentos apresentados pela CGU no Relatório Preliminar de Avaliação nº 1021232.

[...]

5. A Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas - SENAPRED, se manifestou através do Despacho nº 14/2022/SEDS/SENAPRED/DPA (SEI nº 12123635), o qual encontra-se acompanhado da planilha SENAPRED (SEI nº 12123642), prestando informações relacionadas a Termos de Execução Descentralizada sob sua responsabilidade, contidos nos itens 2.1.7, 2.1.8, 2.4.7 e 2.4.8.

[...]

7. Por derradeiro, a Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva - SEISP, expôs sua análise através do OFÍCIO Nº 61/2022/SEDS/SEISP-ASSESSORIA II/MC (SEI nº 12123953), o qual segue acompanhado da Planilha resposta CGU item 2.1.7 SEISP (SEI nº 12124024) e da Planilha Resposta CGU item 2.4.7 SEISP (SEI nº 12124025), reportando as informações relativas aos achados contidos nos itens 2.1.7, 2.4.7 e 2.4.8. Informações que foram complementadas por intermédio do Ofício nº 62/2022/SEDS/SEISP-ASSESSORIA II/MC (SEI nº 12127965) apresentando retificação da Planilha resposta CGU item 2.1.7 (12124024), informando que a Planilha a ser considerada deve ser a Planilha Resposta a CGU sob doc. SEI nº 12128095, na qual foi acrescentada a linha 15, referente à Transferência 697256.

### **Análise da equipe de auditoria**

Conforme exposto na manifestação da Unidade, parte do estoque de TED a comprovar com vigência expirada há mais de 330 dias teve sua efetiva baixa contábil em 2022. Confirmou-se a redução de R\$ 119.363.497,95 (19% desse montante com vigência expirada) correspondente a 39 TED até 19.04.2022.

A medida adotada correspondeu ao atendimento parcial à recomendação<sup>36</sup> em monitoramento emitida no âmbito da Auditoria Financeira sobre as Demonstrações Contábeis de 31.12.2020 do Ministério da Cidadania. No entanto, não reduz a superavaliação do Ativo em 31.12.2021, no valor de R\$ 633.674.887,81, em virtude de TED com vigência expirada há mais de 330 dias e saldo a comprovar registrado na conta contábil 113823800 – Adiantamento – Termo Execução Descentralizada.

Em relação ao estoque, em 19.04.2022, de TED a comprovar e com vigência expirada há mais de 330 dias, no montante de R\$ 512.582.199,19 (total de 56 TED), o MC apresentou a situação atualizada até março de 2022 quanto à apresentação e à análise das prestações de contas, e, no caso da SEESP, informou prazo de solução das pendências.

Essa atualização acerca da apresentação do RCO alterou de forma significativa a quantidade apurada pela CGU de TED classificados como “inexistente no controle gerencial do MC” ou “sem RCO apresentado”, dentre os TED com vigência expirada há mais de 330 dias e valores a comprovar registrados na conta 113823800 – Adiantamento – Termo Execução Descentralizada (percentual informado no Relatório Preliminar nº 1021232, de 76%, reduziu para 41%).

Foi possível verificar, também, que, do montante do estoque em 19.04.2022 de R\$ 512.582.199,19 de TED a comprovar e com vigência expirada há mais de 330 dias, R\$ 452.585.411,42 (88%) estão com a análise da prestação de contas concluída (15 TED), R\$ 47.722.133,25 (10%) estão com prestação de contas recebida e/ou em análise (18 TED), e para R\$ 12.274.654,52 (2%) não houve apresentação do RCO (23 TED).

---

<sup>36</sup> Identificador no Sistema e-Aud nº 991070.

Dentre os TED a comprovar, com vigência expirada há mais de 330 dias e sem apresentação de prestação de contas informada nos controles do MC, identificou-se o total de 5 TED com valores a comprovar superiores a R\$ 100 mil<sup>37</sup>, no montante total de R\$ 3.206.229,59.

Diante disso, permanece recomendável que, nesses casos, o MC solicite à unidade descentralizada que instaure a Tomada de Contas Especial, e, caso a unidade descentralizada não o tenha feito no prazo estabelecido, adote as medidas de instauração de Tomada de Contas Especial e reparação do dano ao erário.

Com base na quantidade de análises de prestação de contas concluídas e correspondente baixa contábil de janeiro a abril de 2022, e da quantidade de TED a comprovar e com vigência expirada há mais de 330 dias pendentes de conclusão das análises, será concedido prazo adequado para atendimento da recomendação.

### **Achado nº 2.1.8**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 23/2022/SE/SAA/CGLA/MC, 25.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Quanto ao item 2.1.8 - Reconhecimento indevido de veículos doados no ativo da entidade, temos a informar:

Embasado em legislação vigente (art. 94 da Lei nº 4.320 e na IN 205 de 08/04/1988), a área técnica do Ministério da Cidadania – MC realiza o registro contábil de todos os bens móveis adquiridos pela pasta, bem como suas movimentações, o que é o caso dos veículos objeto de Políticas Públicas da pasta. Entretanto, após manifestação da CGU, embasada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), onde a definição de recurso controlado não se aplica aos veículos adquiridos, uma vez que o Ministério, mesmo os municípios ainda não tendo finalizado a transferência definitiva nos órgãos competentes, não tem mais condições de negar ou restringir o uso desses veículos depois da doação, a área técnica competente iniciou as baixas dos veículos nos sistemas. Conforme pode ser observado no SIAFI, o valor atual da conta “Veículos - 1.2.3.1.1.05.00”, em 25/03, está em R\$ 36.178.488,53:

---

<sup>37</sup> Valor abaixo do qual fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, conforme inciso I do art. 6º da IN TCU 71/2012.

SIAFI 12022 - CONTABIL - DEMONSTRAR BALANÇETE (BALANÇETE CONTABIL)  
 25/03/2022 10.16 SALDOS DIFERENTE DE ZERO JGUARIO: PEDRO RAMIRO  
 ORGAO : 55000 - MINISTERIO DA CIDADANIA TELA: 001  
 F SUBORDINADOS

MARCO DE 2022 - ABERTO POSICAO ATE O MES 25MAR22 AS 00:13 HS

SALDO EXERC ANT.	MOVIMENTO DEVEDOR	MOVIMENTO CREDOR	SALDO ATUAL	RS
-----GLOBAL (REAL+OUTRAS MOEDAS) EN REAL				
1.2.3.1.1.05.00	VEICULOS			
137977668,06	2639394,00	104438573,53	36178488,53	D
1.2.3.1.1.05.01	VEICULOS EM CEROL			
21355502,02	0,00	13887715,00	7967877,02	D
1.2.3.1.1.05.03	VEICULOS DE TRACAO MECANICA			
110122076,64	2639394,00	90550853,53	28210611,51	D

PF1-AJUDA PF2-DETALHA PF3-SAI PF7-RECJA PF6-AVANCA P=12-RETORNA

MÉ + = 08/003

Cabe destacar, entretanto, que a área técnica responsável não está conseguindo realizar a baixa contábil de todos os veículos registrados na conta 1.2.3.1.1.5.01 – Veículos em geral, bem como de alguns na conta 1.2.3.1.1.05.03 - Veículos de tração mecânica, totalizando o montante de R\$ 11.528.425,00, uma vez que estes foram registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços – SIADS e, ao tentar realizar a operação de baixa no referido sistema, é apresentada mensagem de erro informando que a conta está sem saldo. Em contato com a STN, por meio de correio eletrônico, foi-nos informado que o problema se referia à conta de Depreciação Acumulada – 1.2.3.8.1.01.00, conta corrente 1.2.3.1.1.05.01, e que a solução desse problema, por se tratar de depreciações de exercícios anteriores, depende de uma nova transação, cujo desenvolvimento estava sendo finalizado e a previsão de disponibilização seria em fevereiro do presente ano. Após a referida data, tentamos executar novamente a operação e o mesmo erro persiste até o momento. Tentamos novo contato com a STN, mas não obtivemos resposta até a presente data.

Existem ainda processos de veículos adquiridos em unidades finalísticas da pasta, em processo de doação. Ou seja, nesses casos, o Ministério ainda detém o controle do bem, devendo permanecer o registro contábil no ativo do Ministério (R\$ 24.650.063,53). Em virtude dos problemas ao se realizar a baixa contábil, optou-se por não cadastrar-los no SIADS até que o problema sistêmico seja sanado.

Por fim, vale ressaltar que este Ministério está buscando alternativas de aquisição de veículos para doação que não necessitem de registro contábil em seu balanço, uma vez que, em momento algum, tais veículos são planejados para uso direto ou indireto do órgão.

### Análise da equipe de auditoria

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica as providências adotadas em face do reconhecimento indevido de veículos no ativo da entidade. Em suma, a Unidade informa que já iniciou o processo de baixa no SIAFI dos veículos doados contudo, estaria enfrentando problemas técnicos relacionados a baixa de veículos que estão também registrados no Siads, dependendo assim de solução junto à STN.

Ante o exposto, a manifestação apresentada não teve o objetivo de contestar os fatos registrados no achado de auditoria, mas revelar as providências já adotadas, dessa forma mantém-se inalterado o registro constante do Relatório Preliminar.

### **Achado nº 2.1.9**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 23/2022/SE/SAA/CGLA/MC, 25.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Quanto ao item 2.1.9 - Reconhecimento a menor da depreciação de bens móveis, informamos que a recomendação já está sendo monitorada no Sistema e-Aud (ID 991070), que todas as medidas possíveis de ser adotadas por este Ministério já foram realizadas e que resta a esta pasta reiterar as cobranças junto à STN por uma solução do problema.

#### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica que o problema permanece pendente de solução devido à dependência de medidas a serem adotadas pela STN. Portanto, mantém-se inalterado o registro constante do Relatório Preliminar.

### **Achado nº 2.1.10**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 934/2022/SE/SGFT/MC, de 25.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

“Cabe informar que após análise do item, em comento, verificou-se que não são apresentados acórdãos vinculados ao FNAS.

Registramos que a DTEDS tem envidado esforços a fim de garantir o tratamento adequado no que se refere às Tomadas de Contas Especiais e registros delas decorrentes, para que Acórdãos recebidos sejam devidamente tratados com celeridade e de forma minuciosa, a fim de que os registros a serem demandados para a setorial contábil sejam realizados de forma tempestiva, ao encontro das normas de contabilidade pública e às melhores práticas de gestão. Ressalva-se, porém, que as comunicações e as interlocuções com o Tribunal de Contas da União - TCU são realizadas por meio do sistema Conecta-TCU, por intermédio da unidade de controle interno do Ministério.

A Assessoria de Tomadas de Contas Especiais-TCE tem trabalhado no estabelecimento das rotinas internas para gestão das atividades a seu cargo, a exemplo do controle dos Acórdãos recepcionados na unidade e que determinam providências a cargo desta Assessoria, da priorização de tratamento em razão dos prazos estabelecidos, de providências internas decorrentes do julgamento por parte da Egrégia Corte de Contas, bem como o monitoramento do atendimento pleno das determinações decorrentes dos julgamentos das contas enquanto afetas à esta Diretoria.

Resumidamente, em atualização aos itens de apontamento, no que compete à DTEDS, tem-se para cada item os procedimentos adotados conforme as tabelas abaixo:

Número do Acórdão	Data do Acórdão	Valor dos Débitos e Multas (R\$)*	Resposta do MC	Procedimento adotado
12.348/2021 – 2ª Câmara	14.09.2021	214.447,49	Processo sendo digitalizado. Será iniciado o procedimento de registro contábil.	Registro realizado por meio da 2022NS000008, em 07/01/2022 (SEI 11826014)
2.096/2021 – Plenário	01.09.2021	1.164.351,72	Solicitação de realização dos devidos registros contábeis remetida à Caixa Econômica Federal – CEF, mandatária da União, remetida por meio do OFÍCIO Nº 5/2022/SE/SGFT/DTEDS-TCE/MC (SEI 11813578).	Registro realizado por meio da 2022NS000107, em 14/01/2022 (SEI 12090169)
5.219/2020 – 2ª Câmara	07.05.2020	108.159,75	Solicitação de realização dos devidos registros contábeis remetida à Caixa Econômica Federal – CEF, mandatária da União, remetida por meio do OFÍCIO Nº 5/2022/SE/SGFT/DTEDS-TCE/MC (SEI 11813578).	Registro realizado por meio da 2022NS000025, em 14/01/2022 (SEI 12090169)
4.401/2020 – 2ª Câmara	23.04.2020	1.092.147,59	Solicitação de realização dos devidos registros contábeis remetida à Caixa Econômica Federal – CEF, mandatária da União, remetida por meio do OFÍCIO Nº 5/2022/SE/SGFT/DTEDS-TCE/MC (SEI 11813578).	Registro realizado por meio da 2022NS000002, em 14/01/2022 (SEI 12090169)

Além disso, por meio do Ofício nº 82/2022/SE/SAA/MC, de 25.03.2022, o Ministério da Cidadania ainda complementa apresentando a seguinte manifestação:

Tem-se que a inscrição no ativo, dos valores a receber por parte do Ministério, contabilizados em virtude do dano ao erário identificado pelo TCU nas TCEs deflagradas, possui correlação com o atendimento do item 2.1.10, do Ofício Circular nº 09/2022/AECI (12075947), referente à Auditoria de Contas do Ministério da Cidadania - Exercício de 2021.

A CGCC/SPOG confirmou a efetuação do lançamento de tais valores no ativo, conforme registrado no Ofício nº 40/2022/SE/SPOG/CGCC/MC (12119854).

Assim, naquilo que competia a esta SAA, na contribuição para o atendimento do aludido Item 2.1.10, as providências cabíveis foram adotadas.

Ante o exposto, sendo essas as informações passíveis de serem prestadas por esta Subsecretaria quanto às recomendações que lhe foram imputadas por meio do

Ofício Circular nº 09/2022/AECI (12075947), restituem-se os autos a essa Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) para conhecimento e providências reputadas pertinentes.

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica as providências adotadas em face dos acórdãos apontados como não contabilizados. Em suma, após a recepção do relatório preliminar o MC realizou a devida contabilização da totalidade dos créditos a receber apontados como ausentes nos demonstrativos contábeis.

Ante o exposto, a manifestação apresentada não teve o objetivo de contestar os fatos registrados no achado de auditoria mas tão somente revelar as providências adotadas. Considerando que a situação identificada foi sanada após o encerramento do exercício 2021, o achado será mantido – uma vez que se refere a posição contábil em 31.12.2021 –, contudo foi consignada no corpo do relatório a informação das providências adotadas.

### **Achado nº 2.1.11**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 1197/2022/SE/SGFT/MC, de 08.04.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Em conformidade com os apontamentos repassados pela Assessoria Especial de Controle Interno, em reunião realizada no dia 07 de abril de 2022, via plataforma Teams, para tratar de complementações/aperfeiçoamentos nas manifestações anteriormente apresentadas acerca do achado 2.1.11, informo que:

Cumpre-nos esclarecer que as interlocuções com o Tribunal de Contas da União (TCU), são realizadas por meio do Sistema Conecta por intermédio da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério da Cidadania (MC). Atualmente, após a entrada no MC, a AECI encaminha para a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), atual área técnica instauradora de TCE nesta Pasta Ministerial, com vistas à identificação de qual unidade técnica o assunto tratado no acórdão refere-se. Em prosseguimento, o assunto é direcionado à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG), que é a setorial contábil do Ministério.

Isso posto, a publicação do Decreto nº 11.023, de 31 de março de 2022, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança, estabeleceu:

Art. 16. À Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências compete:

...

IV - planejar, supervisionar, gerenciar, coordenar, acompanhar e decidir sobre a aprovação ou a reprovação das prestações de contas e instauração de tomada de contas especial dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, das transferências voluntárias e dos incentivos das Secretarias Especiais;

Ademais, o referido normativo consigna as competências da SPOG e determina:

Art. 14. À Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança compete:

I - planejar, coordenar e executar as atividades relacionadas com os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal, de Contabilidade Federal, de Administração Financeira Federal e de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, no âmbito do Ministério;

Nesse contexto, em aprimoramento ao fluxo até então estabelecido, em consonância aos princípios da governança e com vistas a mitigar riscos, especialmente relativos à possíveis atrasos no registro contábil, as três áreas envolvidas nos processos de Tomada de Contas Especial passarão a adotar o seguinte fluxo: a AECl encaminhará os acórdãos, concomitantemente, para SGFT e SPOG, com vistas às providências cabíveis dentro de cada unidade.

Dessa forma, julga-se que a distribuição processual concomitante ocasionará maior celeridade processual e procedimentos internos mais eficientes e eficazes com o res pública.

Isso posto, esta Secretaria coloca-se à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica a intenção de implementar novo processo de monitoramento e ciência de acórdãos emitidos pelo TCU visando o registro contábil tempestivo dos créditos a receber referentes a processos relacionados a Tomadas de Contas Especial.

Ante o exposto, as informações apresentadas não tiveram o objetivo de contestar os fatos apresentados no achado de auditoria, dessa forma, mantém-se inalterado o registro constante do Relatório Preliminar.

### **Achado nº 2.1.12**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 87/2022/SE/SAA/MC, de 30.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Quanto ao item 2.1.12 em comento, cumpre esclarecer que essa recomendação vinha sendo tratada internamente no bojo do Processo SEI nº 71000.001045/2022-63.

Conforme elencado no Ofício nº 47/2022/SE/SAA/MC (11938650), do saldo de R\$ 5.458.445,85 (cinco milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil quatrocentos e quarenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos) contido na Conta 1.2.1.2.06.03 e questionado pela CGU, esta SAA procedeu a baixa de R\$ 5.452.126,93 (cinco milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, cento e vinte e seis reais e noventa e três

centavos) no SIAFI. Ou seja, esta Subsecretaria realizou o ajuste contábil no sistema quase que da integralidade dos valores questionados pela CGU.

Ademais, até mesmo os valores atinentes à Reclamação Trabalhista nº 0024600-15.2009.5.10.0019, sobre a qual foram requeridas informações à 19ª Vara do Trabalho de Brasília acerca da condição atual do processo judicial, já foram encaminhados à Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira (CEOF/CGLC/SAA) para que sejam liquidados no SIAFI (11938650), após sermos informados de que o depósito judicial vinculado a essa ação já foi levantado pelo beneficiário.

Um pequeno montante remanescente ainda não pôde ser liquidado em virtude de estar correlacionado a uma Ação Trabalhista a qual se encontra pendente de julgamento por parte do Tribunal Superior do Trabalho (Reclamação Trabalhista nº 0000993- 89.2012.5.10.0011).

Assim, naquilo que concerne ao saldo identificado pela CGU vinculado à Conta 1.2.1.2.06.03, esta SAA adotou todas as providências possíveis de serem praticadas no momento.

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica as providências adotadas em face dos apontamentos realizados. Em suma, após a recepção do relatório preliminar o MC realizou a baixa contábil do saldo constante da conta 12120603 referente a depósitos judiciais já resgatados pelos beneficiários.

Ante o exposto, a manifestação apresentada não teve o objetivo de contestar os fatos registrados no achado de auditoria mas tão somente revelar as providências adotadas. Considerando que a situação identificada foi sanada após o encerramento do exercício 2021, o achado será mantido – uma vez que se refere a posição contábil em 31.12.2021 –, contudo foi consignada no corpo do relatório a informação das providências adotadas.

### **Achado nº 2.1.13**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 778/2022/SEESP/GAB/MC, de 25.03.2022, a Secretaria Especial do Esporte (SEESP), do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

8. Trata-se de instrumentos com vigência expirada sem a respectiva baixa do Passivo e a instrumentos vigentes com valores a repassar superiores aos registrados na Plataforma +Brasil. Em virtude de falhas de controle relacionadas às obrigações derivadas de transferências voluntárias, o MC manteve em seu balanço passivos sem a característica de “obrigação presente”, relacionados a instrumentos vigentes com valores a pagar superiores aos registrados na Plataforma +Brasil e a instrumentos com vigência encerrada.

9. Visando o correto tratamento da demanda, especialmente com relação aos **Contratos de Repasse**, encaminhamos a planilha relacionada aos instrumentos inseridos no achado 2.1.13 (Manutenção Indevida de TV), à Caixa Econômica Federal (CAIXA), instituição mandatária contratada por este Ministério para operacionalizar as ações pertinentes à implantação e modernização de infraestrutura esportiva, inclusive celebrar o contrato de repasse e eventuais aditivos, promover a execução orçamentária-financeira, acompanhar e atestar a execução de obras e serviços,

analisar e formalizar as eventuais reprogramações e prazos de vigência, e, receber, analisar e adotar as providências necessárias à respectiva baixa da prestação de contas/instaurar processo de TCE, por meio da mensagem eletrônica expedida em 22/03/2022 (SEI. nº 12104393), para conhecimento e manifestação.

10. Em resposta, à CAIXA, por meio da mensagem eletrônica recebida em 22/03/2022, solicita prazo de 30 (trinta) dias para análise das ocorrências e eventual regularização, considerando o universo significativo de contratos constante na planilha, conforme demonstrado no documento SEI 12114495.

Por meio do Ofício nº 934/2022/SE/SGFT/MC, de 25.03.2022, a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

**Item 2.1.13. Manutenção indevida de obrigações relacionadas a transferências voluntárias**

Com a análise da relação apresentada, constatou-se que o FNAS é responsável por 6 (seis) instrumentos da "Relação das transferências a pagar com vigência expirada em 31.12.2021" e 12 (doze) da "Relação dos instrumentos vigentes e com valores a pagar registrados no Siafi, em 31.12.2021, superiores aos valores a repassar constantes da Plataforma +Brasil".

Assim sendo, a Caixa Econômica Federal - CAIXA foi notificada a prestar esclarecimentos e realizar a correção dos apontamentos por meio do Ofício nº 30/2022/SE/SGFT/DEFNAS/CGGTV/MC (SEI 12097932). Isso se faz necessário, tendo em vista que os instrumentos listados são contratos de repasses, os quais são acompanhados e executados pela instituição mandatária da União, no caso a CAIXA.

Em contribuição para atendimento à recomendação, considerando tratar-se de créditos oriundos de contratos de repasse registrados em diferentes unidades gestoras, em que pese guardarem transversalidade com as atividades a cargo da DTEDS, os referidos registros são de natureza contábil e atrelados aos respectivos contratos administrativos de prestação de serviços junto à mandatária da União, não havendo providências por parte desta Diretoria.

Por meio do Ofício nº 162/2022/SE/SAGI/GAB/MC, de 25.03.2022, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

1. Com meus cumprimentos, trata-se de resposta ao Ofício Circular nº 9/2022/AECI/CGCIA/MC (SEI12075947), especificamente no que se refere a transferências voluntárias, no caso da SAGI, os TEDs incluídos nos itens 2.1.7, 2.1.13 e 2.4.8 do Anexo Relatório Preliminar nº 1021232 - ACC 2021 (SEI 12075941).

2. No que concerne o item 2.1.13, informo que esta Secretaria não encontrou, na planilha "Anexo ao Relatório Preliminar nº 1021232 – Achado 2.1.13 - Manutenção indevida de TV", nenhum instrumento sob sua responsabilidade.

3. Esclareço que em consulta ao documento supracitado, esta SAGI observou 7 (sete) TEDs sob sua responsabilidade e 1 (um) convênio de responsabilidade da SNAPI (UG 550023), antiga SNPDI, que foi operacionalizado por esta Secretaria e que se encontram nas situações descritas abaixo:

[...]

- Convênio nº 001/2018 (Plataforma +Brasil nº 871952) realizado entre a SNAPI e a USP. Processo 71000.064332/2017-17. Prestação de contas aprovada. Encerramento/comprovação no SICONV em 25/03/2021 e registrado na plataforma +Brasil (SEI9871316). Consta na nas abas "Inconformidades TV Siafi" e "Transf. concl. e ã publicadas" da planilha do achado 2.4.8. Foi registrado na UG 550023 (SNAPI).

### **Análise da equipe de auditoria**

Conforme exposto na manifestação da Unidade, encontra-se em andamento pela CAIXA análise quanto à necessidade de celebração de termos aditivos para fins de prorrogação de vigência ou retificação do valor de repasse, ou de cancelamento/anulação de empenho e baixa contábil, com relação aos contratos de repasse com vigência encerrada até 31.12.2021 e com valores a pagar registrados na conta contábil 215310000 – Transferências Discricionárias a Pagar – Consolidação.

Ante o exposto, as informações apresentadas não tiveram o objetivo de contestar os fatos apresentados no achado de auditoria, mantendo-se, dessa forma, inalterado o registro constante do Relatório Preliminar. As providências adotadas serão verificadas no âmbito da recomendação em monitoramento<sup>38</sup>, resultado da Auditoria Financeira sobre as Demonstrações Contábeis de 31.12.2020 do Ministério da Cidadania, oportunidade em que o mesmo assunto foi abordado.

#### **Achado 2.1.14**

##### **Manifestação da Unidade examinada**

Não houve manifestação da unidade.

#### **Achado 2.2.1**

##### **Manifestação da Unidade examinada**

O Ministério da Cidadania, por meio do Despacho nº 1150 /2022/SE/SGFT/DEFNAS, de 18.03.2022, apresentou a seguinte manifestação

“8.1. Com relação ao item 2.2.1, informa-se que a SGFT observará para os próximos lançamentos contábeis os apontamentos contidos no teor do texto do Relatório Preliminar nº 1021232, segundo ainda as diretrizes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).”

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica que observará para os próximos lançamentos contábeis de mesma natureza os apontamentos contidos no Relatório de Auditoria, considerando as diretrizes previstas no MCASP.

Considerando que não foi registrada recomendação para este achado, em virtude de se tratar de classificação inadequada vinculada à recuperação de despesa de exercício anterior, cabe à Unidade Auditada atentar para que este erro não seja repetido, sem prejuízo à realização de avaliações futuras, pela CGU, acerca da correta contabilização de receitas decorrentes de

---

<sup>38</sup> Identificador no Sistema e-Aud nº 991079

remuneração financeira, desde que esse tema seja selecionado como objeto de auditoria no âmbito do planejamento dos trabalhos.

### **Achado 2.3.1**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 934/2022/SE/SGFT/MC, de 25.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Em referência aos apontamentos constantes no item 2.3.2, informa-se que o entendimento quanto à questão está consignado no Despacho nº 712 /2022/SE/SGFT/DEFNAS (SEI 11920729), in verbis:

‘No que tange ao questionamento referente ao registro de liquidações de despesa baseadas em estimativas, cabe esclarecer que no caso do Auxílio Emergencial, o beneficiário que atende os requisitos presentes na concessão possui o direito adquirido de receber o benefício, conforme o art. 2º Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, § 1º do art. 1º da Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, e o §5º e 2º do art. 1º da Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Assim, o direito de receber o benefício existe mesmo sem a apuração final da Administração Pública.

Desse modo, considerando que os pagamentos dos auxílios terão que ser realizados no decorrer de 2022 e que os recursos, em volume significativo, encontravam-se devidamente e legalmente empenhados para fazer frente as respectivas despesas e, ainda, que no caso, específico e singular não haverá documentos comprobatórios individuais como nota fiscal, recibo ou similar, a liquidação foi realizada haja vista o direito ao recebimento pelo beneficiário estar amparado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e na Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.

Assim sendo, o arcabouço necessário para liquidação, manutenção e previsibilidade do pagamento está configurado nas normas supracitadas, bem como no direito líquido e certo do beneficiário que cumpra os requisitos para receber o auxílio. Dessa forma, os gestores consideraram como documentos comprobatórios dos respectivos créditos as informações prestadas pela área técnica, que posteriormente encaminhará os processos, devidamente ordenados, para os respectivos pagamentos.

Registre-se, ainda, que a liquidação também considerou os processos em andamento, as informações constantes em base de dados e sistemas que amparam a execução o Auxílio Emergencial e Residual.

Outrossim, cabe registrar que apesar de constar o termo “estimativa” nas Notas Técnicas, as despesas são referentes à direitos adquiridos pelos beneficiários e os números apresentados refletem os procedimentos de pagamento dentro do arcabouço jurídico, para manter os pagamentos ordinários e extraordinários a serem realizados no decorrer do exercício como, por exemplo, os reprocessamentos advindos do CNJ e DPU, bem como de decisões judiciais.

Após os esclarecimentos supramencionados, registra-se que o cancelamento de restos a pagar de uma despesa da magnitude dos auxílios, com orçamento extraordinário e específico, traria certamente prejuízos a administração e apuração de responsabilidade, pois tais pagamentos são devidos. Nesse contexto, caso existisse a necessidade de novos créditos, esses teriam trâmite demorado com impacto nas contas do governo federal e o não adimplemento das obrigações, como o não pagamento de decisões judiciais, dentre outras.

De outro modo, a decisão do Ministério da Cidadania foi no sentido de garantir as demandas em andamento, **pois se a despesa não fosse liquidada os restos a pagar seriam cancelados indevidamente em 31 de dezembro de 2021, o que prejudicaria os pagamentos a serem realizados no decorrer de 2022.**

Com relação ao questionamento sobre a não utilização das contas 39731.01.00 – Provisão Riscos Fiscais e 39791.01.00 – VPD outras provisões para registro de provisões relacionadas a possíveis demandas judiciais e reprocessamentos/contestações do AE e do AER, respectivamente, informa-se que de acordo com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional foram realizadas as reversões dos lançamentos das demandas judiciais e reprocessamentos/contestações do AE e AER referentes ao exercício de 2021, conforme documentos SIAFI 2021NS008736, 2021NS008737 e 2021NS008738. Para o exercício de 2022, foram realizadas as provisões de acordo com os documentos SIAFI 2021NS008728, 2021NS008729, 2021NS008730, 2021NS008731, 2021NS008732'.

Reforça-se nesse sentido que os pagamentos realizados com os recursos da *conta 211300100 – Benefícios Assistenciais a pagar em 30.12.2021*, são feitos à medida que decisões judiciais e administrativas são encaminhadas para a execução orçamentária e financeira por parte da SGFT. Portanto, serão identificados os valores e beneficiários.

### **Análise da equipe de auditoria**

Para regularizar a situação apresentada no Achado 2.3.2 foi destacada a seguinte proposta de recomendação no Relatório Preliminar de Auditoria:

Considerando as liquidações realizadas na conta 211300100 – Benefícios Assistenciais a pagar em 30.12.2021, implementar ações para: i) apurar quem são os beneficiários que receberão os benefícios objeto da liquidação; ii) quantificar o montante a ser efetivamente pago e classificá-lo no passivo; e iii) anular o saldo que não será utilizado, se houver.

Conforme exposto na manifestação, o MC reproduziu as informações constantes do Despacho nº 712 /2022/SE/SGFT/DEFNAS, ao qual a equipe de auditoria teve acesso ainda na fase de análise das informações solicitadas por meio da SA 1021232/09.

É compreensível a posição do Ministério de que o cancelamento dos restos a pagar referentes a despesas com os Auxílios Emergenciais poderia causar empecilhos ao pagamento de demandas que surgissem ao longo de 2022 referentes a esses programas. Por outro lado, não é adequada a manutenção de um passivo caracterizado pela incerteza acerca do prazo e do valor do desembolso futuro necessário para extinção da obrigação.

Nesse sentido, buscando-se uma solução que tenha um custo/benefício favorável à fidedignidade das demonstrações contábeis em conjunto com a execução da política pública, reitera-se a disposição constante da recomendação emitida, qual seja realizar a qualificação do valor liquidado de forma a manter como obrigação apenas o valor necessário para adimplemento das obrigações relacionados aos Auxílios Emergenciais. Para tanto será concedido prazo adequado para finalização dos levantamentos e implementação completa da recomendação emitida para este achado de auditoria.

### **Achado nº 2.3.2**

## **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 87/2022/SE/SAA/MC, de 30.03.2022, a Secretaria de Assuntos Administrativos, do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

A Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira - CEOF realizou um procedimento no momento da execução do pagamento, gerando um erro de classificação de despesas onde, por equívoco, digitou-se a rubrica 332310200 – serviços de apoio administrativo, técnico e operacional, o que na verdade seria serviços prestados para operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial – serviços bancários, e contabilizado na rubrica 332310500 – Serviços Administrativos PJ.

Dessa forma, constituiu-se num evento isolado, pontual, cujo fato pode ocorrer a quem executa esse tipo de trabalho.

É importante esclarecer que os demais pagamentos foram realizados conforme o PCASP, tendo em vista que nos meses subsequentes os pagamentos foram de forma regular, sendo contabilizados na rubrica correta: 332310500 – Serviços Administrativos PJ, consoante documento probatório anexo (12119422).

## **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica que os problemas identificados caracterizam evento isolado. Destaca-se, contudo, que no exame da rubrica serviços de terceiros pessoa jurídica, também se verificou a ocorrência de classificação inadequada de despesas relacionadas à rubrica em comento, vinculados a outros contratos que totalizavam R\$ 178.656.114,51. Tais valores foram discriminados ao MC por meio da Solicitação de Auditoria nº 1121232/06, de 24.12.2021, os quais foram regularizados parcialmente, ainda no exercício 2021. Esse fato indica uma necessidade de aprimoramento do processo de classificação de despesas.

Ante o exposto, a argumentação apresentada não teve o condão de dirimir a situação apresentada. Dessa forma, mantém-se inalterado o registro do fato apontado.

## **Achado 2.4.1**

### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 179/2022/SE/SAGI/GAB/MC, de 28.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

“Com meus cumprimentos, trata-se de resposta ao Ofício Circular nº 9/2022/AECI/CGCIA/MC (SEI 12075947), especificamente no que se refere a ausência de implementação do processo de cobrança dos recursos dos Auxílios Emergenciais pagos indevidamente, item 2.4.1 do Relatório Preliminar de Avaliação nº 1021232 (SEI 12075945).

Em relação a este tema, que não é objeto de recomendação, encaminha-se um breve relato dos tempos e movimentos do ressarcimento realizado por diversas áreas deste Ministério sob a coordenação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI.

**PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TRABALHO INTEGRADO**

(...)Os princípios da administração pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são as premissas de atuação do Ministério da Cidadania para afastar e impedir a possibilidade de ocorrência do ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 02.06.1992). Desse modo, na estruturação desse programa de transferência de renda, e continuamente durante a sua execução e, ainda, nas fases de implementação dos procedimentos de ressarcimento e do processo de cobrança, o Ministério busca com segurança, prudência e perícia estar dentro das conformidades da administração e mitigar os riscos de processos judiciais e administrativos contra a gestão pública.

Trabalhando constante em colaboração conjunta com os órgãos de controle nesse programa emergencial, busca-se a estruturação, a organização e a operacionalização sempre com o amparo legal, com os meios disponíveis e adequados, objetivando realizar os procedimentos corretos para que o Estado Brasileiro proporcione a política pública justa e de qualidade à sociedade brasileira.

Assim, o trabalho integrado entre as nossas instituições permitiu implementar e evoluir o programa de auxílio emergencial, visando sempre a eficiência nas conformidades, ao longo desses mais de dois anos, prosseguindo em conjunto nessas fases de legado dos auxílios emergenciais.

#### **REANÁLISES E VALIDAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES**

Em relação à implementação do processo de ressarcimento dos valores potencialmente pagos indevidamente do AE20, de AER20 e do AE21, informa-se que o ressarcimento é dependente da definição do quantitativo de parcelas consideradas passíveis de ressarcimento por pagamento indevido ou recebimento indevido. Tanto o valor, quanto o quantitativo de CPFs a serem cobrados refletirão diretamente na estratégia a ser definida para o ressarcimento.

Ressalta-se que a apuração dos valores e quantitativos não é simples, verifica-se que os apontamentos da própria Controladoria-Geral da União vêm sendo aprimorados a cada relatório apresentado, trazendo a necessidade de reanálises e de refinamento das áreas técnicas deste Ministério.

(...)

Destaca-se que, o valor apontado, somente, para o AE20 no relatório final de contas do ano de 2020 possui uma diferença de R\$ 1.170.149.066,95 para o relatório preliminar de contas de 2021 que engloba além do AE20, o AER20 e o AE21. Sendo que, o relatório de avaliação final de assessoria nº 925618 aponta o valor de R\$ 808.989.283,50 para o AER20, e o relatório nº 937042 aponta o valor de R\$ 1.072.132.386,00 para o AE21.

Frisa-se que, dos valores potencialmente pagos indevidamente apontados por essa Controladoria e ainda não ressarcidos, depende, necessariamente, de reavaliações do órgão operador além de avaliações minuciosas do cruzamento de dados complementares por parte deste Ministério para validar e se responsabilizar pelos registros e cobranças a serem realizados.

Citamos como exemplo, relativo à necessidade de reavaliações de apontamentos de órgãos de controle, o caso apontado de vínculo empregatício na esfera Municipal, no Município de Cavalcanti/GO, onde, o vínculo apontado, na verdade, se tratava de pagamento de pensão alimentícia a menor, que de acordo com o Parecer n. 00944/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU "...o recebimento de pensão alimentícia para si ou para terceiro sob sua responsabilidade, por si só, não impede a elegibilidade para o Auxílio Emergencial..." (processo SEI nº 71000.088204/2021-45). Da mesma forma, tal situação, poderá ter ocorrido também nos apontamentos de vínculo empregatício do setor privado, Municipal, Estatal, Distrital, Federal, Forças Armadas e nos benefícios previdenciários.

Portanto, ressalta-se que é imprescindível receber os dados referente aos critérios de elegibilidade definidos pelo legislador, dos Órgãos detentores das bases, para verificar e excluir os pagamentos de pensão alimentícia dentre outros. Esse tipo de análise complementar é indicado pela própria Controladoria em seus relatórios<sup>1</sup>. Além de realizar esse processo, será necessário realizar a depuração de todos os CPF's indicados, uma vez que, o quantitativo e valores podem estar inexatos pela duplicidade de CPF em mais de um critério apontado, como os próprios relatórios mensais<sup>2</sup> informam. (...)

### **VALORES DOS AUXÍLIOS EMERGENCIAIS DEVOLVIDOS**

É importante destacar que esse relatório menciona o termo “devolução espontânea”, porém, excetuando-se as devoluções contratuais realizadas pela Caixa Econômica Federal e as devoluções pela operadora a pedido deste Ministério, todas as outras devoluções ocorreram devido a imediata ação do Ministério da Cidadania ao disponibilizar, em 30 dias do início do pagamento do AE20, em maio/2020, o site: <https://devolucaoauxilioemergencial.cidadania.gov.br/> por recomendação do TCU, a qual foi prontamente atendida.

Salientamos que, somente no ano de 2020<sup>3</sup>, R\$ 2.937.124.015,00 retornaram aos cofres públicos em razão de devolução **voluntária** realizada pelo cidadão e de ações do Ministério em solicitar a devolução à operadora do pagamento contratada, e R\$ 4.399.879.421,00 foram devolvidos pela Caixa Econômica Federal, referente às parcelas não movimentadas, ou seja, 2,07% do total pago de todo AE (R\$ 354.660 bilhões) retornaram aos cofres públicos.

<sup>3</sup> Fonte: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1/prestacao-de-contas/>

Comparativamente, de forma genérica e absoluta de valores, se adotarmos o apontado no presente, de possível recebimento indevido, isto é, o valor de R\$ 11.290.979.681,95, cabe frisar que estamos tratando de 3,18% do total pago de AE.

### **PROCESSO DE ENVIO DE MENSAGENS INCENTIVOU A DEVOLUÇÃO DE POSSÍVEIS VALORES PAGOS OU RECEBIDOS INDEVIDAMENTE**

O uso do site de devolução voluntária foi incrementado com as ações de envio de short message service – SMS – realizadas por este Ministério para incentivar a devolução pelos cidadãos, baseados nos apontamentos de indícios de irregularidade no recebimento do auxílio emergencial, apresentados nos relatórios de assessoria dessa Controladoria. O Ministério da Cidadania sempre esteve atento aos relatórios recebidos, realizando bloqueios prévios e até cancelamentos de pagamento do auxílio emergencial, os quais foram essenciais para evitar maiores danos ao erário.

(...)

### **AÇÕES MINISTERIAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE RESSARCIMENTO / PROCESSOS DE COBRANÇA DOS AUXÍLIOS EMERGENCIAIS INDEVIDOS**

- Em relação ao questionamento das ações de ressarcimento pelo Ministério, além da ação de envio de SMS acima demonstrado, listamos outras providências concretas realizadas até o momento para a estruturação das ações de ressarcimento:
- Desenvolvimento e disponibilização do site: <https://devolucaoauxilioemergencial.cidadania.gov.br/> - em maio/2020;
- Primeiro envio de SMS's em dezembro/20 (vide tabela acima);
- Portaria MC nº 631, de 14/05/2021;
- Criação da Assessoria Extraordinária de Ressarcimento do Auxílio Emergencial (AERAE) em junho/2021;

- Contratação de 5 servidoras temporários para atuar na AERAE em junho e julho/2021;
- Deslocamento de uma servidora do Departamento de Avaliação para a AERAE em junho/2021;
- Portaria Conjunta MC/INSS nº 11, de 13/07/2021;
- Decurso do prazo da Medida Provisória nº 1.039 de 18/03/2021 em 15/07/2021;
- Publicação da Medida Provisória nº 1.061 de 09/08/2021;
- Segundo envio de SMS's em agosto/21 (vide tabela acima);
- Portaria MC nº 667 de 02/09/2021;
- Terceiro envio de SMS's em outubro/21 (vide tabela acima);
- Quarto envio de SMS's em novembro/21 (vide tabela acima);
- Quinto envio de SMS's em dezembro/21 (vide tabela acima);
- Art. 28 e 29 - Lei 14.284 de 29/12/2021; Marco legal para a cobrança administrativa
- Parecer nº 00040/2022/CONJUR-MC/CGU/AGU - relativo ao item 8 Portaria Conjunta MC/INSS de 18/01/2022; e há necessidade de instruir o processo administrativo de constituição de crédito, com as etapas de notificação, ciência da notificação, garantia da ampla defesa e contraditório antes da realização do desconto no benefício previdenciário.
- Ata da 9ª Reunião do Comitê Gestor do Auxílio Emergencial (SEI 12066089) de 21/02/2022. Deliberações do comitê relacionadas a critérios para identificação de Pagamentos Indevido e Recebimento Indevidos.
- Decreto nº 10.990 de 9/03/2022; Regulamenta o procedimento de ressarcimento à União de recursos dos benefícios do auxílio emergencial, de que tratam os art. 28 e art. 29 da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, nas hipóteses de constatação de irregularidade ou erro material em sua concessão, manutenção ou revisão.

(...) Portanto, os procedimentos de cobrança do AE necessitam de adequação às recentes publicações tanto da Lei 14.284/21 quanto do Decreto Regulamentar nº 10.990/22.

Nesse sentido, o Ministério contratou, em dezembro/21, empresa terceirizada para reforçar a quantidade de desenvolvedores do Ministério o que possibilitaria desenvolver internamente o sistema informatizado de cobrança administrativa de benefício, fez previsão orçamentária na LDO/22 e está revendo sua reestruturação interna para conduzir as ações de ressarcimento, pois até o momento a equipe é pequena e está voltada apenas para análise administrativa de ações judiciais. Entretanto, para lidar com a estimativa de cobrança administrativa para pelo menos 5,440 milhões de cidadãos/processos (SEI 11976425), com análise individualizada do contraditório e ampla defesa, conforme previsto no artigo 28 da Lei nº 14.284/21, a reestruturação da área é primordial.

Portanto, para finalizar a estruturação da cobrança administrativa será necessário realizar pelo menos as tarefas abaixo:

- a. Receber as bases dos órgãos detentores dos dados;
- b. Constatar e validar as irregularidades ou erros materiais, seguindo as deliberações relativos a pagamento indevido e recebimento indevido da 9ª reunião de 21/02/2022 do Comitê Gestor do Auxílio Emergencial, com dados consistentes, para permitir segurança, prudência e perícia nas ações de ressarcimento e cobrança extrajudicial;
- c. Sistema informatizado de cobrança administrativa de benefício;
- d. Elaborar uma Portaria para seguir as regulamentações estabelecidas pelo Decreto nº 10.990 de 9/03/2022, substituindo e adequando a Portaria nº 667/21 ao Decreto nº 10.990/2022;

- e. Elaborar a Instrução Normativa para reorganizar a operacionalização interna de Cobrança;
- f. Reestruturar o setor responsável pela cobrança;
- g. Contrato ou aditivo de com a DATAPREV para gerar informações sobre a renda mensal familiar per capita e total dos beneficiários devedores, fruto das constatações das irregularidades;
- h. Firmar contrato com os Correios para o envio de notificações;
- i. Elaborar ACT com a Secretaria de Gestão de Pessoas do Governo Federal
- j. Elaborar ACT com órgãos pagadores de benefício para o envio de mensageria no extrato de pagamento;
- k. Elaborar ACT com o INSS para o repasse dos recursos que poderão ser consignados em benefício previdenciário.

#### **INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO - AÇÃO CONTINUADA DE COBRANÇA DO ESTADO**

Em relação a repercussão da inscrição dos beneficiários inadimplentes na inscrição da dívida ativa da União, registra-se que o parágrafo único do artigo 10 do Decreto nº 10.990/22 prevê essa inscrição que se dará de forma integrada (integração de sistemas) como prevê o artigo 3º da Portaria PGFN 6.155 de 25 de março de 2021.

(...)

Os valores para inscrição no Cadin, acima, são similares para a inscrição na dívida ativa da União e, neste sentido, já está previsto no artigo 10 do Decreto nº 10.990/22, transcrito acima, que os beneficiários inadimplentes do AE com valores iguais ou superiores a R\$ 1.000,00 serão inscritos na dívida ativa da União, conseqüentemente, serão inscritos no Cadin pela PGFN caso não efetuem o pagamento dos créditos constituídos. Portanto, a estratégia de inscrição na dívida ativa e no Cadin foi prevista durante a elaboração do Decreto regulamentador nº 10.990/22. (...)

Por fim, embora o relatório menciona que o transcurso de prazo aumenta a probabilidade de não recuperação dos valores pagos indevidamente e o risco de prescrição, salienta-se que o Ministério está atento a esta preocupação dos órgãos de controle, como segue.

#### **REFERENTE À PRESCRIÇÃO**

Conforme PARECER n. 00847/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 11611447) da Consultoria Jurídica do Ministério:

II - quais as consequências para os procedimentos de ressarcimento que não serão iniciados até o prazo previsto de um ano da publicação da MP 1.039/2021; e Não há qualquer consequência sobre os procedimentos de ressarcimento que não forem iniciados no prazo de um ano, uma vez que não tem eficácia o dispositivo em comento. **A Administração Pública pode solicitar o ressarcimento do cidadão no prazo de cinco anos, conforme regra geral mencionada do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, art. 1º.**

Neste sentido, uma vez que o início do pagamento do AE ocorreu em abril de 2020, a prescrição ocorrerá em abril de 2025, estrategicamente, o Ministério teve o cuidado de realizar o enquadramento orçamentário e instrumental para operacionalizar o ressarcimento do AR, por isso serão notificados 20% dos beneficiários a cada 6 meses, a contar do segundo semestre de 2022, estimando a conclusão das notificações até o segundo semestre de 2024, evitando-se assim a prescrição.

#### **REFERENTE AO TRANSCURSO DO PRAZO PARA O INÍCIO DA COBRANÇA**

É notório que a pandemia mundial do COVID-19 trouxe desequilíbrio econômico mundial, afetando tanto as nações desenvolvidas quanto as emergentes e as subdesenvolvidas. (...)

A retomada à normalidade, anterior a pandemia, está lenta e sem perspectiva de mudanças significativas, pois a instabilidade na busca por segurança global tem reflexo na alta persistente do petróleo e do dólar que afeta o preço dos combustíveis, alimentos, energia, aumento da inflação e a diminuição da oferta de emprego para a retomada da economia.

Portanto, se dentro de uma normalidade a relação direta de quanto mais rápido o início da cobrança administrativa a recuperação de valores é maior, pode ser que, no atual momento de instabilidade, a relação poderá ser inversa, pois a recuperação econômica do país é essencial para que o cidadão tenha condições de cumprir com suas obrigações perante o Estado brasileiro.

### **Análise da equipe de auditoria**

Convém ressaltar que no Relatório Preliminar não se registrou recomendação para este achado em função de existirem recomendações, decorrente de trabalho anterior, com o mesmo objeto, no âmbito das quais o monitoramento será realizado, quais sejam as recomendações com ID e-Aud nº 991150 e 991148.

Em sua manifestação o Ministério não apresentou novas informações sobre a implementação do processo de cobrança e ressarcimento, apenas reiterou a sua atuação voltada à devolução voluntária e demonstrou que ainda trabalha na consolidação do processo de cobrança e ressarcimento de benefícios dos Auxílios Emergenciais recebidos indevidamente. Desse modo, permanece a conclusão de que as ações adotadas pelo Ministério até o momento não foram suficientes para suprimir as fragilidades identificadas na apuração da situação dos créditos a receber e na estruturação de fluxos e procedimentos para o processo de ressarcimentos e de cobranças.

Entretanto, é importante ressaltar que, com a edição do Decreto nº 10.990, de 09.03.2022, houve a regulamentação de procedimentos específicos para o ressarcimento de benefícios pagos indevidamente, em hipóteses de constatação de irregularidade ou de erro material quando da concessão, manutenção ou revisão dos benefícios. Desse modo, uma vez apurado o valor a ser ressarcido aos cofres públicos, o processo de cobrança e ressarcimento pode avançar tão logo os procedimentos previstos nesta norma forem iniciados, os processos operacionais relacionados aos ressarcimentos e às cobranças sejam definidos, bem como aconteça a implementação dos sistemas pertinentes, conforme necessidades definidas pelo Ministério da Cidadania.

Diante do exposto, permanece inalterado o registro constante do Relatório Preliminar e a implementação das recomendações será monitorada pela CGU.

### **Achado nº 2.4.2**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio da Nota Técnica Conjunta nº 9/2022, de 29.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Em linha com a resposta ao item 2.1.5, isto é, o avanço conceitual na metodologia utilizada para inscrição dos créditos em favor da União, conceberá os elementos necessários para o processo de cobrança dos valores recebidos indevidamente.

Aproveitamos para salientar, conforme apontado pela D. Controladoria, ações impulsionadas pelo Ministério em busca de soluções ao descrito:

"Os pagamentos a beneficiários que, a princípio, não cumpririam os critérios de elegibilidade indicam possível insuficiência das providências adotadas pelo Ministério da Cidadania para a adequada identificação dos beneficiários do AE 2021, em especial, considerando apontamentos anteriormente efetuados por ocasião das verificações realizadas pela CGU relacionadas ao Auxílio Emergencial e ao Auxílio Emergencial Residual, bem como em relação a situações identificadas e relacionadas ao pagamento de parcelas anteriores do AE 2021". (pg. 65)

Adoção de novos critérios de verificação do perfil adequado para recebimento do benefício, em aprimoramento aos requisitos já colocados para o auxílio emergencial 2020, Lei nº 13.982, e auxílio emergencial residual, Medida Provisória nº 1000, ambos de 2020, tais como:

ajuste no perfil de renda mensal familiar, que antes possibilitava que a família recebesse auxílio mesmo tendo renda maior que  $\frac{1}{2}$  salário per capita, desde que até o limite de 3 salários mínimos na família no total, ou que tivesse renda acima de 3 salários mínimos no total, desde que a renda per capita fosse de até  $\frac{1}{2}$  salário por pessoa. Assim, no AE21, com qualquer desses dois patamares de renda ultrapassado, o(a) cidadão(ã) não ficou elegível;

verificação se houve cancelamento dos auxílios emergenciais prévios;

verificação se houve devolução dos auxílios anteriores por não movimentação dos recursos ou por GRU;

proibição de recebimento do auxílio por estagiários, residentes médico ou residentes multiprofissional, beneficiários de bolsa de estudo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq ou de outras bolsas de estudo concedidas por órgão público municipal, estadual, distrital ou federal;

verificação das bases de instituidor de pensão por morte considerado como indicativo de óbito;

Além do aprimoramento de critérios, foram incorporadas novas bases de dados aos motores de processamento da Dataprev, fruto de esforço hercúleo do Ministério da Cidadania para aprimorar o processo de concessão do auxílio emergencial, como por exemplo: Arquivo de bolsistas do CAPES, do FNDE, do MEC (Residência Multifuncionais, Tutoria mais médicos, Residência médica e Bolsa Permanência - PROUNI), do Bolsa Atleta, folhas de pagamento do Poder Judiciário de servidores, aposentados, requisitados e estagiários. Além disso, a permanente atualização das bases de dados usadas nesse processo.

Assim, resta claro que este Ministério adotou diversas ações prévias e durante a execução do auxílio emergencial 2021, para obter a maior focalização possível do benefício.

"Cabe ressaltar que os resultados dos cruzamentos efetuados indicam possíveis pagamentos indevidos e foram tempestivamente disponibilizados ao Ministério da

Cidadania para subsidiar as verificações, sob sua responsabilidade, quanto ao cumprimento dos critérios de elegibilidade ao Auxílio Emergencial definidos em norma, haja vista que os resultados de cruzamentos de informações não devem ser utilizados isoladamente, pois representam sinalizações que demandam o adequado aprofundamento". (pg. 66)

Diante do recebimento dos resultados dos cruzamentos preliminares da CGU, este Ministério adotou bloqueio preventivo e imediato do benefício recebido pelos CPFs apontados. Essa ação permitiu que, posteriormente, o Ministério e a Dataprev analisassem os achados da CGU, com consequente qualificação da elegibilidade.

Quando confirmados os achados, conforme efetuado no Auxílio 2020 e Residual, os benefícios são cancelados e o Ministério está adotando, nesse momento, ações para possibilitar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente. Quando identificado que os achados não eram procedentes, foram discutidos, junto à CGU, ajustes de metodologia, novas verificações e, de fato, quando os achados não se confirmaram, os benefícios foram liberados.

Como se vê, o Ministério adotou ações imediatas diante de todos os achados e tratou com cautela a análise e confirmação dos achados. Frisa-se que a maior parte dos apontamentos se refere a questões inerentes à execução do auxílio que não poderiam, de nenhuma maneira, ser evitados pela Dataprev, pois referem-se a questões de temporalidade das bases. Ou seja, em regra, o fato gerador do achado da CGU é verificado em base posterior à usada na concessão ou avaliação do benefício, de modo que, todos aqueles que eram passíveis de cancelamento de revisão mensal já estavam cancelados ou estavam em via de o serem.

Assim, fica demonstrado o extremo zelo com que esse Ministério tratou da execução e dos pagamentos do auxílio emergencial 2021.

Aproveitamos, também, para citar outro trecho da CGU, que relata o alto índice de pagamentos sem indícios de irregularidade:

"A partir da análise dos resultados decorrentes de cruzamentos de dados realizados pela CGU, exclusivamente naquilo que se refere à verificação do atendimento aos critérios de elegibilidade, verificou-se que 98,2% dos benefícios pagos até 19.11.2021, o equivalente a R\$ 58.419.232.893,71, não apresentaram críticas que indicassem pagamento indevido" (pg. 70).

Visto que tal achado será tratado por recomendação já cadastrada no e-AUD (ID 991143, 991140, 1154928, 1154930, 1154932, 1154933, 1154935 e 1154936), este Ministério atenderá por este instrumento as informações complementares que se fizerem necessárias. Logo, o avanço nessas frentes permitirá a concreta validação dos "benefícios potencialmente indevidos" em indevidos ou não. Ensejando, quando confirmado o pagamento irregular, no processo de ressarcimento dos valores recebidos indevidamente.

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação apresentada não teve o objetivo de contestar os fatos registrados no achado de auditoria mas tão somente demonstrar a atuação do Ministério diante das situações com indicação de irregularidade apontados pela CGU ao longo da execução do Auxílio Emergencial 2021.

No Relatório de Avaliação nº 1094221, de 12.04.2022, que apresentou a consolidação da avaliação realizada pela CGU acerca do Auxílio Emergencial 2021, conclui-se que as iniciativas desenvolvidas pelo Ministério da Cidadania ao longo da execução dessa política resultaram em aprimoramentos da normatização relacionada, proporcionando maior adequação na focalização do público-alvo, bem como em ações para evitar a continuidade de pagamentos indevidos.

Porém, como registrado no mesmo Relatório, o fato de as situações de pagamentos indevidos identificadas no AE e no AER terem se repetido no AE 2021 demonstra que a etapa de avaliação de critérios de elegibilidade não incorporou os aprimoramentos necessários e suficientes para mitigar as ocorrências de forma significativa em relação aos beneficiários que receberam os benefícios de forma indevida.

### **Achado nº 2.4.3**

#### **Manifestação da unidade examinada:**

Por meio do Ofício nº 778/2022/SEESP/GAB/MC, de 25.03.2022, a Secretaria Especial do Esporte, do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

Em seu relatório, a CGU destaca a "ausência de determinação clara das atribuições do Ministério da Cidadania referentes à gestão desse legado para minimizar o risco de que os custos com o uso dos imóveis cedidos superem os benefícios por falta de uma atuação estratégica". Eis alguns excertos do relatório:

Assim, restou evidenciado que as atribuições, especialmente em nível estratégico, e a cadeia de responsabilidades, relacionadas à gestão do Legado Olímpico na SEESP/MC, não estão suficientemente descritas nos normativos.

Tal situação potencializa o risco de inércia na atuação dos gestores, por não terem clareza de suas atribuições e, conseqüentemente, o risco de a cessão dos imóveis do legado olímpico à União se tornar apenas fonte de despesas, sem a devida contraprestação de serviços relevantes e estrategicamente voltados ao desenvolvimento do esporte no País. A esse respeito, o Ministério da Cidadania apurou que o custo de manutenção destes imóveis, em 2021, foi de R\$21.187.727,32.

Cabe destacar que a definição de responsabilidades na gestão do legado olímpico não é uma obrigação que se restringe ao exercício 2021, entretanto, os atuais gestores não podem se omitir da obrigação de normatizar adequadamente a questão, inclusive com vistas a buscar soluções sustentáveis e racionais para o futuro do Legado Olímpico. A decisão de se investir recursos federais em imóveis e equipamentos esportivos ocorreu no contexto da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, todavia, permanece a responsabilidade pelas decisões de como se deve gerir o custo de manutenção gerado, como por exemplo, os do exercício 2021, na ordem de, aproximadamente, R\$ 1,76 milhão por mês.

Nesse contexto, os recursos já investidos nesses imóveis não justificam a manutenção de investimentos da União sem uma análise dos custos e benefícios de todas as possíveis alternativas. Ademais, a ausência de tais definições potencializa o risco de utilização indevida, favorecimentos e desperdício de recursos, ante a falta de clareza de quem deve atuar e, das diretrizes principais a serem seguidas. Portanto, faz-se necessário que as atribuições e responsabilidades relativas ao

legado olímpico estejam claramente estabelecidas nos normativos do Ministério da Cidadania. (grifamos)

A definição de responsabilidades na gestão do Legado Olímpico vem sendo tratada, sucessivamente, por diversos diplomas legais, dentre eles a Lei nº 13.474, de 23 de agosto de 2017, que transformou a Autoridade Pública Olímpica (APO) na Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO), tendo atribuído a esta as seguintes competências:

“Art. 1º Fica a Autoridade Pública Olímpica (APO), criada pela Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011, transformada em autarquia federal temporária, denominada Autoridade de Governança do Legado Olímpico (Aglo), dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Esporte, com as seguintes competências:

I - viabilizar a adequação, a manutenção e a utilização das instalações esportivas olímpicas e paraolímpicas destinadas às atividades de alto rendimento ou a outras manifestações desportivas de que trata o art. 3º da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016;

II - administrar as instalações olímpicas e promover estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental;

III - estabelecer parcerias com a iniciativa privada para a execução de empreendimentos de infraestrutura destinados à melhoria e à exploração da utilização das instalações esportivas, aprovadas previamente pelo Ministério do Esporte;

IV - elaborar o plano de utilização das instalações olímpicas e paraolímpicas, sujeito à supervisão e à aprovação do Ministério do Esporte;

V - definir as contrapartidas onerosas em razão da utilização das instalações do legado olímpico;

VI - incentivar, na forma de regulamento, inclusive com isenção ou redução das contrapartidas, as atividades de alto rendimento ou outras manifestações desportivas de que trata o art. 3º da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016, a partir da autorização de utilização dos bens do legado;

VII - adotar perante os órgãos competentes medidas necessárias para exaurimento das obrigações do consórcio Autoridade Pública Olímpica, no que tange às obrigações pendentes de cumprimento que interfiram no exercício da competência da autarquia; e

VIII - divulgar as atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas para atender às políticas públicas que sejam desenvolvidas pela autarquia e pelo Ministério do Esporte.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a Aglo poderá:

I - realizar estudos técnicos e pesquisas, elaborar e monitorar planos, projetos e programas;

II - firmar ajustes, contratos e acordos, a fim de viabilizar a utilização das estruturas do legado olímpico; e

III - desenvolver programas, projetos e ações que utilizem o legado olímpico como recurso para o desenvolvimento esportivo e a inclusão social.”

Tais competências também foram explicitadas no Decreto nº 9.466/2018, que regulamentou a Lei nº 13.474/2017, bem como a governança do legado olímpico.

Por sua vez, conforme estipulado no art. 12, da Lei 13.474/2017, a AGLO foi extinta em 30 de junho de 2019. Posteriormente, por força do Decreto nº 10.154, de 4 de dezembro de 2019, foi criado o Escritório de Governança do Legado Olímpico (EGLO), no âmbito do Ministério da Cidadania, com as seguintes competências:

I - administrar os bens e as instalações do legado olímpico que estejam sob a posse ou o domínio da União;

II - viabilizar a adequação, a manutenção e a utilização das instalações esportivas olímpicas e paraolímpicas destinadas às atividades de alto rendimento ou em outras manifestações desportivas previstas no art. 3º da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016;

III - formular e implementar o planejamento estratégico, financeiro e orçamentário relativo à utilização dos bens e das instalações do legado olímpico;

IV - estabelecer parcerias com a iniciativa privada para a execução de empreendimentos de infraestrutura destinados à melhoria, à exploração comercial e ao uso das instalações esportivas, aprovadas previamente em ato do Ministro de Estado da Cidadania;

V - fixar contrapartida onerosa, financeira ou material, ou a combinação de ambas, para as atividades relacionadas ao incentivo do esporte e ao estímulo do uso dos bens e das instalações do legado olímpico;

VI - incentivar, na forma da legislação vigente, inclusive com isenção ou redução das contrapartidas, as atividades de alto rendimento ou outras manifestações desportivas de que trata o art. 3º da Lei nº 9.615, de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016, a partir da autorização de utilização dos bens e das instalações do legado olímpico;

VII - assegurar a realização das medidas necessárias ao exaurimento das obrigações da Autoridade de Governança do Legado Olímpico, de que trata a Lei nº 13.474, de 23 de agosto de 2017, no que se refere às obrigações pendentes de cumprimento que interfiram no exercício da sua competência; e

VIII - integrar a Rede Nacional de Treinamento, de que trata o art. 16 da Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, para viabilizar e coordenar a utilização dos bens e das instalações do legado olímpico.”

O EGLO foi criado em caráter temporário com duração até 30 de junho de 2020, tendo sido prorrogado até 15 de janeiro de 2021 nos termos do Decreto nº 10.408/2020 e, não obstante ter tido sua existência durante a Pandemia de COVID-19, buscou desincumbir-se das competências que lhe foram atribuídas, inclusive com o encaminhamento de Ofícios e solicitações de apoio a outros órgãos da União com objetivo de buscar suporte para identificação de alternativas de gestão e desenvolvimento de ações atinentes ao legado olímpico.

Com o término do EGLO, a gestão do POB passou para a Secretaria Executiva do Ministério da Cidadania até a publicação do Decreto nº 10.680/2021, que conferiu à Secretaria Especial do Esporte a competência para “firmar acordos e parcerias com a finalidade de viabilizar a utilização das estruturas do legado olímpico com a implementação de atividades e eventos de natureza esportiva, cultural, recreativa ou educacional, dentre outras;” (art. 50, V, do Decreto 10.357/2020).

Em que pese tais alterações estruturais, a legislação pertinente ao Legado permanece vigente, de modo que são observados os preceitos e determinações da Lei 13.474/2017, do Decreto nº 9.466/2018, da Resolução nº 1 - AGLO, de 12 de abril de 2018, e da Portaria nº 37, da AGLO, de 1º de junho de 2018.

Nesta esteira, os procedimentos para autorização de uso do POB encontram-se detalhados no Decreto 9.466/2018 e na Resolução nº 1 da AGLO, ao passo que os parâmetros para precificação dos espaços constam da Portaria nº 37/2018. Tais normativos, no entanto, por terem sido elaborados para a realidade da AGLO, que era uma autarquia e que, portanto, tinha possibilidades distintas dos órgãos da Administração Pública Direta, estão sendo atualizados para melhor adequação à atual gestão do POB, que ora é compartilhada entre a SAA, responsável pela gestão dos contratos inerentes à preservação, apoio administrativo, manutenção, brigada de incêndio, segurança e limpeza das instalações, e a SEESP/MC, responsável pela gestão finalística (dar utilização ao POB).

A atualização dos referidos normativos é objeto do Processo nº 71000.053569/2020-78, que apresenta proposta de Portaria que busca condensar, em uma única norma, os procedimentos para a autorização de uso e os parâmetros de precificação, ajustando-os à realidade do mercado, conforme preceitua a Lei nº 13.474/2017.

Por fim, visando aperfeiçoar e modernizar os normativos que regem a matéria, tramita no âmbito do Processo nº 71000.041235/2021-32 proposta de decreto que aperfeiçoará e trará maior clareza à divisão de atribuições internas do MC para gestão do legado. Além disso, a proposta de Decreto modifica a estrutura do Ministério da Cidadania, prevendo, dentre outras alterações, a criação de um Departamento próprio para a gestão do Legado Olímpico.

#### **Análise da equipe de auditoria:**

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica as providências adotadas em face da situação constatada. Em suma, o MC afirma que, em que pesem as mudanças relacionadas à competência pela gestão do legado olímpico, a legislação pertinente permanece vigente, embora careça de atualização, considerando a nova realidade estrutural do MC. Informa, ainda, que está em andamento uma proposta de decreto que visa aperfeiçoar e trazer maior clareza à divisão de atribuições internas do MC para gestão do legado olímpico.

Diante do comprometimento da unidade em estabelecer em seus normativos atribuições relacionadas à gestão do legado olímpico, o achado de auditoria permanece inalterado, e será concedido prazo adequado para que o MC implemente a recomendação proferida.

#### **Achado 2.4.4**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 778/2022/SEESP/GAB/MC, de 25.03.2022, a Secretaria Especial do Esporte, do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

A presente demanda requer a apresentação de um Plano de Legado Olímpico prevendo, dentre outros, planos de destinação e/ou utilização das arenas esportivas construídas para os Jogos Olímpicos Rio 2016.

Esta recomendação apresenta como solução a elaboração de planos com objetos distintos: a destinação das Arenas ou sua utilização. A este respeito é importante destacar que a União não detém a propriedade dos imóveis, apenas a sua posse, por

força do Termo de Cessão de Uso nº 139/2016-SPA, condição esta que permite à União a utilização dos espaços e sua cessão precária a terceiros, estipulando o seguinte:

"CLÁUSULA SEGUNDA (USO) - As áreas, instalações e equipamentos objeto da presente CESSÃO destinam-se à instituição de centros de treinamento, à realização de torneios, competições e eventos esportivos e demais atividades relativas ao desporto de rendimento, de formação, de participação e educacional, nos termos do artigo 3º da Lei 9.615/98, bem como à realização de eventos sociais e culturais.

Parágrafo Primeiro: As partes, a fim de incentivar o uso contínuo das áreas e instalações ora cedidas e favorecer a sustentabilidade econômica desta CESSÃO, deverão colaborar entre si para encontrar as melhores formas de se permitir o uso parcial ou total das instalações, a título oneroso ou gratuito, para entes públicos ou privados, inclusive que possuam a finalidade de exploração econômica.

Parágrafo Segundo: O CEDENTE autoriza a CESSIONÁRIA a desenvolver na área de CESSÃO projetos de instalação de um ALOJAMENTO e de um ESTACIONAMENTO, bem como as obras de adaptação necessárias ao uso das instalações cedidas para atender ao modo legado.

Parágrafo Terceiro: É vedada a destinação das instalações para qualquer outro uso que não os expressamente elencados nesta cláusula, constituindo sua utilização para uso diverso desvio de finalidade, causa necessária da extinção do presente TERMO, na forma do artigo 242, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ."

Não se vislumbra, no Termo de Cessão, qualquer possibilidade da União promover a destinação dos referidos imóveis, assim compreendida como a entrega destes a terceiro como objetivo ou fim, isto é, em caráter definitivo, especialmente por se tratar de mero possuidor dos imóveis, de propriedade do Município do Rio de Janeiro/RJ.

Neste sentido, tendo em vista as obrigações constantes do Decreto nº 10.408, de 30.06.2020, o Ministério da Cidadania iniciou tratativas junto à Prefeitura do Rio de Janeiro para entrega das estruturas do POB sob sua responsabilidade até o fim do presente exercício.

Quanto ao uso das Arenas Olímpicas, foi elaborado um Planejamento Estratégico objeto do Processo nº 71000.045546/2020-90, e, apesar da pandemia de coronavírus que assolou a todos de forma mais intensa no ano de 2020, foram realizados eventos objetivando dar USO ao legado:

Data Início	Data Término	Evento	Proponente	Equipamentos utilizados
02/10/2020	06/10/2020	Exame para admissão nos cursos de formação para Sargento do Exército	Comando do Grupamento de Unidades Escola e 9ª Brigada de Infantaria Motorizada	Arena Carioca 1, Arena Carioca 2 e Velódromo
13/11/2020	15/11/2020	26ª Copa Alfa Barra de Jiu-Jítsu	Federação de Jiu-Jitsu Desportivo do Estado do Rio de Janeiro	Velódromo

07/11/2020	27/11/2020	Etapa Final Brasileirão Adulto Masculino de Beach Soccer 2020	Confederação de Beach Soccer do Brasil	Centro Olímpico de Tênis
20/11/2020	23/11/2020	Sul Americano 2020	Federação de Jiu-Jitsu Desportivo do Estado do Rio de Janeiro	Velódromo
23/11/2020	23/12/2020	Mundial Futebol de Areia Raiz	Confederação Brasileira de Futebol de Areia	Centro Olímpico de Tênis
02/12/2020	07/12/2020	Abu Dhabi Grand Slam Jiu-Jitsu World Tour	Federação Brasileira de Jiu-Jitsu	Arena Carioca 1
18/12/2020	19/12/2020	Campeonato Helio Gracie 2020	Federação de Jiu-Jitsu do Estado do Rio de Janeiro	Arena Carioca 1
18/12/2020	20/12/2020	Copa Infight - Festival Rio Social 2020	Federação de Jiu-Jitsu Desportivo do Estado do Rio de Janeiro	Velódromo
27/12/2020	01/01/2021	Culto da Virada 2020/2021	Instituto Assistencial Atitude	Arena Carioca 1

Com o término do EGLO, em 15/01/2021, e a exoneração de todos os seus servidores, a gestão do legado olímpico foi direcionada à Secretaria Executiva do Ministério da Cidadania, o que perdurou até a edição do Decreto 10.680/2021, que devolveu à Secretaria Especial do Esporte a gestão dos eventos do POB, em maio de 2021. A partir daí foram realizados 38 (trinta e oito) eventos apenas no ano de 2021:

Data Início	Data Término	Evento	Proponente	Equipamentos utilizados
23/05/2021	06/06/2021	Treinamento da Seleção Brasileira de Ginástica Rítmica para Pan-Americano Adulto Rio de Janeiro 2021	Confederação Brasileira de Ginástica	Velódromo
24/05/2021	18/06/2021	Pan-Americano de Ginástica Artística, Rítmica	Confederação Brasileira de Ginástica	Arenas 1 e 2

		e Trampolim Rio 2021		
18/06/2021	10/07/2021	Eliminatórias CONMEBOL Copa do Mundo FIFA 2021 de Beach Soccer	Confederação de Beach Soccer do Brasil - CBSB	Quadra Externa de Areia do COT
19/06/2021	25/06/2021	Treinamentos Preparatórios Jogos Olímpicos Tóquio 2020 e Jogos Pan Americanos da Juventude – Cali 2021	Confederação Brasileira de Tênis de Mesa	Arena 1
26/06/2021	04/07/2021	1º Grand Prix de Boxe Olímpico	Confederação Brasileira da Boxe - CBBoxe	Arena 2
16/07/2021	30/08/2021	Ciclo de Capacitação	PRF	Estacionamento Exteno
18/07/2021	26/07/2021	TMB Platinum	Confederação Brasileira de Tênis de Mesa	Arenas 1 e 2
02/08/2021	12/08/2021	Treinamento Paralímpico de Ciclismo	Confederação Brasileira de Ciclismo	Velódromo
05/08/2021	09/08/2021	TMB Challenge Plus – 1ª Etapa	Federação de Tênis de Mesa do Estado do Rio de Janeiro	Arena 1
13/08/2021	16/08/2021	Nacional de Equipes 2021 e Rio Novatos 2021	Federação de Jiu-Jitsu Desportivo do Estado do Rio de Janeiro	Arena 1
13/08/2021	29/08/2021	Treinamento da Seleção Brasileira de Futsal	Confederação Brasileira de Futebol	Arena 2
13/08/2021	15/08/2021	Campeonato Carson Gracie	Federação de Jiu-Jitsu do Estado do Rio de Janeiro	Velódromo
26/08/2021	30/08/2021	Campeonato Carioca de Judô	Federação de Judô do Estado do Rio de Janeiro	Arena 1
02/09/2021	08/09/2021	30º Campeonato de KickBoxing	Federação de Kickboxing do	Arena 1

			Estado do Rio de Janeiro	
10/09/2021	12/09/2021	Campeonato Carioca FJJRIO	FJJRIO	Velódromo
16/09/2021	20/09/2021	Campeonato Estadual de Equipes Katar	Federação de Judô do Estado do Rio de Janeiro	Velódromo
30/09/2021	12/10/2021	Circuito Carioca de Beach Tennis - Etapa 1	Tênis RJ	Centro Olímpico de Tênis
30/09/2021	04/10/2021	TMB Challenge Plus - Etapa 2	Federação de Tênis de Mesa do Estado do Rio de Janeiro	Arena 1
08/10/2021	11/10/2021	Rei do Rio 2021 - FJJRIO	Federação de Jiu Jitsu do Estado do Rio de Janeiro	Arena 1
08/10/2021	11/10/2021	Brasileiro Master e Taça Rio 2021	Federação de Jiu Jitsu Desportivo do Rio de Janeiro	Velódromo
08/10/2021	16/10/2021	Campeonato Brasileiro Juvenil de Handebol Indoor	Federação de Handebol do Estado do Rio de Janeiro	Arena 2
11/10/2021	20/10/2021	31º Campeonato Sul-Americano e Brazil Open de Muaythai	Confederação Brasileira de Muaythai Tradicional - CBMTT	Velódromo
13/10/2021	19/10/2021	Circuito Carioca de Beach Tennis 2021	Associação Desportiva de Tênis, Beach Tennis e Tênis em Cadeira de Rodas do Estado do Rio de Janeiro (Tênis RJ)	Quadra Externa de Areia do COT
19/10/2021	17/01/2022	Treinos Livres, Treinos Orientados, Treinos de Equipes e Seleções e Instruções Técnicas em Geral	Federação de Ciclismo do Estado do Rio de Janeiro - FECIERJ	Velódromo

19/10/2021	24/10/2021	Abu Dhabi Grand Slam World Tour 2020-2021	Federação Brasileira de Jiu Jitsu - FBJJ	Velódromo - infield
15/10/2021	15/11/2021	Jogos Escolares Brasileiros – JEBs 2021	Confederação Brasileira do Desporto Escolar - CBDE	Arenas 1 e 2, Velódromo e COT
17/11/2021	22/12/2021	Ciclo de Atualização Profissional PRF 2021	PRF Polícia Rodoviária Federal	área do Estacionamento Externo na Arena Carioca 1
19/11/2021	22/11/2021	Torneio de Encerramento & 2ª Etapa	FJERJ - Federação de Judô do Estado do Rio de Janeiro	Arena Carioca 1
19/11/2021	22/11/2021	Rio International Cup 2021	FJJD-RIO - Federação de Jiu-Jitsu Desportivo do Estado do Rio de Janeiro	Velódromo
24/11/2021	08/12/2021	Etapa Final do Brasileirão de Clubes de Beach Soccer	Confederação de Beach Soccer do Brasil - CBSB	Quadra Externa de Areia do COT
24/11/2021	29/11/2021	Supercampeonato Brasileiro de Taekwondo 2021	Confederação Brasileira de Taekwondo	Velódromo
25/11/2021	29/11/2021	Rio Carioca Games – Crossfit	M21	Arena Carioca 1
26/11/2021	29/12/2021	Tennis Classic Rio de Janeiro	Associação Brasileira de Criação e Desenvolvimento de Modalidades Esportivas - ASBRA	Centro Olímpico de Tênis
04/12/2021	06/12/2021	Copa Alfa Barra de Jiu Jitsu 2021	FJJD-RIO - Federação de Jiu-Jitsu Desportivo do Estado do Rio de Janeiro	Velódromo
08/12/2021	16/01/2022	Centro de Atendimento em Emergências em Saúde Pública	Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro	Arena Carioca 2

09/12/2021	14/12/2021	Circuito Carioca de Beach Tennis - Etapa 05	Tênis RJ	Quadra Externa de Areia do COT
10/12/2021	13/12/2021	Rolls Gracie 2021	FJJRIO	Arena Carioca 1
27/12/2021	02/01/2022	Culto da Virada	Instituto Assistencial Atitude	Arena Carioca 1

Verifica-se, portanto, que o legado olímpico vem sendo regularmente utilizado, tendo sediado o maior evento desportivo escolar, os JEBs, nos dias 27 de outubro a 05 de novembro de 2021, além de ter recebido o primeiro evento de tênis profissional no POB desde as Olimpíadas Rio 2016. A Secretaria Especial do Esporte tem buscado dar a utilização almejada para o legado olímpico, estimulando a prática desportiva educacional e incentivando o esporte de alto rendimento.

Conforme já informado, importante ressaltar que o Ministério da Cidadania tem buscado modernizar seus normativos que regulamentam a utilização do POB, a exemplo da proposta de Portaria que tramita no âmbito do Processo nº 71000.053569/2020-78, que redefine os procedimentos para a autorização de uso e os parâmetros de precificação.

#### **Análise da equipe de auditoria:**

A análise da equipe de auditoria neste achado constatou ausência de plano de destinação para os imóveis do legado olímpico. A unidade examinada em sua manifestação argumentou que no parágrafo terceiro do Termo de Cessão há vedação quanto à possibilidade da União promover a destinação dos imóveis para qualquer outro uso que não os expressamente elencados, sob pena de extinção do termo de cessão por desvio de finalidade.

Faz-se necessário fazer distinção entre plano de destinação e plano de utilização. O plano de utilização refere-se ao uso do bem imóvel propriamente dito enquanto o plano de destinação é uma ação de destinação patrimonial que consiste em transferir os direitos sobre os imóveis..

Ademais, o decreto cita plano de destinação, ou seja, planejamento e não a efetiva transferência dos bens imóveis. Além disso, a obrigatoriedade de elaborar o plano de destinação que está contida no Decreto nº 10.408/2020 refere-se a planejamento que vislumbra o atendimento de programa estratégico, desde que os imóveis tenham vocação para atendê-lo. Portanto, permanece o achado com recomendação a ser monitorada pela CGU.

#### **Achado nº 2.4.5**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio da Nota Técnica nº 25, de 06.04.2022, da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato Dataprev, o Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

I) Quanto à equipe de fiscalização

2.1. Item a)

"a. Não obstante o Contrato nº 09/2021, ter sido formalizado em 14.07.2021, a Portaria nº 497, de designação da equipe de fiscalização do referido Contrato, somente, foi emitida em 30.08.2021, com publicação em 03.09.2021.

Assim, foram emitidas Ordens de Serviço com datas retroativas para formalizar o processamento (residual) do AE e do AER, dos meses de julho e agosto/2021.

"Considerando que a atividade de fiscalização pressupõe o acompanhamento das obrigações contratuais, para que a função seja exercida de modo efetivo e seu objetivo seja resguardado, a formalização da designação de fiscal deve ser feita em momento prévio ou, no máximo, contemporâneo ao início da vigência contratual."

**2.1.1. ESCLARECIMENTO 1:** A Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato Administrativo nº 09/2021 realizou a abertura das Ordens de Serviços **OS 01** (SEI nº 71000.066264/2021-15), **OS 02** (SEI nº 71000.066283/2021-33) e **OS 03** (SEI nº 71000.066289/2021-19) levando em consideração as justificativas apresentadas na **Nota Técnica 119** (SEI nº 11055582), elaborada pelo Departamento de Benefícios da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, e também atestando que os serviços foram prestados pela Contratada, conforme evidenciado nas Notas Técnicas listadas a seguir:

- Nota Técnica nº 90/21 (SEI nº 10675224);
- Nota Técnica nº 91/21 (SEI nº 10675446);
- Nota Técnica nº 92/21 (SEI nº 10676104);
- Nota Técnica nº 93/21 (SEI nº 10676264);
- Nota Técnica nº 94/21 (SEI nº 10676536);
- Nota Técnica nº 95/21 (SEI nº 10676938);
- Nota Técnica nº 96/21 (SEI nº 10677378);
- Nota Técnica nº 97/21 (SEI nº 10677520);
- Nota Técnica nº 98/21 (SEI nº 10677638);
- Nota Técnica nº 104/21 (SEI nº 10954650);
- Nota Técnica nº 105/21 (SEI nº 10956060);
- Nota Técnica nº 106/21 (SEI nº 10956368);
- Nota Técnica nº 107/21 (SEI nº 10956594);
- Nota Técnica nº 108/21 (SEI nº 10956748);
- Nota Técnica nº 109/21 (SEI nº 10956976);
- Nota Técnica nº 110/21 (SEI nº 10957568);
- Nota Técnica nº 111/21 (SEI nº 10957728);
- Nota Técnica nº 112/21 (SEI nº 10957784).

2.1.2. Na **Nota Técnica 119** (SEI nº 11055582), a área gestora detalha que esses processamentos tratavam-se de pagamentos do Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982/2020) e Auxílio Emergencial Residual (Medida Provisória nº 1.000/2020) determinados por decisão judicial, que não podiam ser postergados sob pena de descumprimento de decisão:

"(...)

O Contrato nº 009/2021 foi assinado em 14 de julho de 2021. Como previsto no item 25.31 do Projeto Básico, a fase de seleção do fornecedor se encerra com a assinatura do contrato e com a nomeação por Portaria da Contratante, dos representantes da Administração (Gestor e Fiscais do Contrato).

Ocorre que a nomeação da equipe de fiscalização ocorreu apenas em 30 de agosto de 2021, com a publicação da Portaria nº 497/21 (SEI nº 10951688). O tempo

decorrido entre a assinatura do contrato e a publicação da portaria foi superior, portanto, a 30 dias devido ao envolvimento de diversas áreas requisitantes no contrato e a necessidade de obter a concordância dos servidores previamente à designação. Uma vez que alguns dos servidores indicados estavam em férias, o período se alongou mais do que o esperado.

Ocorre também que tão logo foi assinado o contrato nº 009/2021, existiam decisões judiciais determinando o pagamento do Auxílio Emergencial para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que originalmente tiveram a elegibilidade não reconhecida. Ademais, existiam famílias que em revisão administrativa efetuada a partir de petições da Defensoria Pública da União (DPU) tiveram o direito ao auxílio reconhecido.

O processamento de elegibilidade e a geração da folha de pagamento do AE para os dois grupos de famílias (decisões judiciais e revisões administrativas) não podia ser postergado, sob pena de descumprimento de decisão. Ademais, o pagamento do Auxílio para beneficiários do PBF segue calendário operacional do pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família e a postergação do pagamento traria prejuízos a tais famílias que deveriam esperar mais um mês para o recebimento do auxílio.

(...)"

2.1.3. Portanto, verifica-se que o serviço foi prestado pela Contratada no período mencionado nas respectivas Ordens de Serviços e entende-se que não seria razoável descumprir decisão judicial, levando ao atraso o pagamento desses benefícios, em razão do trâmite processual entre as unidades do Ministério do Cidadania.

2.2. Item b)

"b. Na Portaria nº 497, de 30.08.2021, que designa representantes do Ministério para o acompanhamento e fiscalização do Contrato nº 09/2021, o gestor do contrato, CPF nº \*\*\*.469.181-\*\*, também foi nomeado como fiscal técnico, acumulando as duas funções indevidamente, nas Portarias de designação de fiscais concernentes ao Contrato nº 04/2021."

**2.2.1. ESCLARECIMENTO 2:** Verifica-se um erro formal na publicação da Portaria nº 497, de 30 de agosto de 2021, considerando que a Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI) ficou responsável apenas pelas indicações de Gestor Titular e Gestor Substituto, já que os indicadores de níveis de serviços poderiam ser melhor acompanhados diretamente por cada Secretaria demandante dos respectivos serviços.

2.2.2. Além do mais, após a publicação da referida portaria, a STI imediatamente solicitou a correção dos nomes indicados, conforme **Ofício nº 61/2021/SE/STI/CGSIS/MC** (SEI nº 11031504), de 13 de setembro de 2021, que traz:

*"Neste mesmo interim, solicito a exclusão dos fiscais técnicos (titular e substituto) indicados pela STI, a fim de desfazer o equívoco, pois conforme prevê a norma:*

*"§ 2º-A O papel de Gestor do Contrato não pode ser acumulado com nenhum outro papel da Equipe de Fiscalização do Contrato." (Incluído pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021). "*

2.2.3. Dessa forma, a Portaria nº 544, de 17 de setembro de 2021, foi publicada em 21 de setembro de 2021 com a correção do equívoco acima.

2.2.4. Por fim, verifica-se que não houve prejuízos à gestão e fiscalização do Contrato e também que não houve assinatura do servidor mencionado como Gestor e Fiscal Técnico simultaneamente.

2.3. Item c)

"c. Os servidores de CPF nº \*\*\*.462.221-\*\* e nº \*\*\*.867.994-\*\* da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), bem como os de nº \*\*\*.104.971-\*\* e nº \*\*\*.107.097-\*\* da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) acumulam os papéis de fiscais técnicos e de fiscais requisitantes, indevidamente, na fiscalização do Contrato nº 04/2021.

**2.3.1. ESCLARECIMENTO 3:** Conforme citado por essa Controladoria, de fato houve o acúmulo de função no Contrato Administrativo nº 04/2021, em virtude do cenário que ocorria no país e a urgência, bem como a falta de pessoal adequado para assumirem tal responsabilidade. Ademais, embora tenha ocorrido tal situação, a mesma foi observada e no contrato posterior, ou seja, no Contrato Administrativo nº 09/2021, tal situação não se repetiu, sendo atendidos os critérios da Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019 ([https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267659/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-1-de-4-de-abril-de-2019-70267535](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267659/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-1-de-4-de-abril-de-2019-70267535)), normativo este que orienta as contratações deste tipo de serviço.

2.3.2. Cumpre destacar, que os problemas foram sanados e ademais não há que se falar em correção de um contrato já finalizado.

2.4. Item d)

"d. Os fiscais técnicos designados para o acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 04/2021 e nº 09/2021 não são fiscais das áreas de TIC, mas fiscais da Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad), da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi)."

**2.4.1. ESCLARECIMENTO 4:** Primeiramente é importante esclarecer que a Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019, traz a seguinte definição para **Área de TIC**:

"Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

*II - Área de TIC: unidade setorial, seccional ou correlata do SISP, responsável por gerir a Tecnologia da Informação e Comunicação e pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações relacionadas às soluções de TIC do órgão ou entidade;"*

2.4.2. Além disso, o Ministério da Cidadania possui as seguintes unidades vinculadas ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) e designadas como **Área de TIC**, seja setorial ou correlata:

Unidade do Ministério da Cidadania	Classificação no SISP
Subsecretaria de Tecnologia da Informação - STI	Órgão Setorial
Secretaria Nacional do Cadastro Único – SECAD	Órgão Correlato
Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC	Órgão Correlato
Departamento de Gestão da Informação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação	Órgão Correlato
Coordenação-Geral de Rede e Sistemas de Informação da Secretaria Nacional de Assistência Social	Órgão Correlato

Fonte: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/sobre-o-sisp/orgaos-do-sisp>

2.4.3. Ainda, há profissionais da carreira de Analista em Tecnologia da Informação (ATI) do Ministério da Economia em atividade nas unidades correlatas deste Ministério da Cidadania, com conhecimento e atribuições relacionadas à gestão e

fiscalização de contratos de TIC. Também é importante destacar que foi realizado o Processo Seletivo Simplificado, por meio do Edital nº 1 - MC/SE, de 31 de março de 2021 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-n-1-mc/se-de-31-de-marco-de-2021-311813349>), para a contratação, dentre outros perfis, de profissionais de nível superior com formação e experiência na área de Tecnologia da Informação e que foram alocados na SECAD e SENARC.

2.4.4. Sendo assim, verifica-se que a Portaria de designação da equipe de Gestão e Fiscalização do Contrato Administrativo nº 09/2021 está de acordo com a Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019:

"(...)

b) Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de TIC, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato; (...)

d) Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista de negócio e funcional da solução de TIC;

(...)"

2.4.5. Já em relação ao Contrato Administrativo nº 04/2021, a divisão de atribuições na fiscalização técnica teve como objetivo permitir a verificação do adequado cumprimento das obrigações contratuais, já que os indicadores de níveis de serviços estavam baseados em tempo de entrega, atrasos de pagamentos, reprocessamento de folhas de pagamento, sendo estes, atributos acompanhados diretamente por cada Secretaria demandante dos respectivos serviços.

2.4.6. Além disso, a referida contratação foi composta por 7 (sete) serviços que integram Plataforma do Auxílio Emergencial, de forma que o acompanhamento da execução de cada um desses serviços foi realizado concomitantemente entre diferentes secretarias do Ministério, conforme as competências definidas na Portaria MC nº 631, de 14 de maio de 2021, e resumidas no quadro abaixo.

Item	Descrição/Especificação	Unidade responsável pelo serviço de acordo com a Portaria MC nº 631, de 14 de maio de 2021
1	<b>Serviço de Concessão/Elegibilidade:</b> Serviços relacionados aos processos de reconhecimento e concessão de direito ao auxílio emergencial.	SECAD e SENARC, de acordo com o macroprocesso I - <b>gerenciamento do processo de avaliação da elegibilidade da primeira parcela do auxílio.</b>
2	<b>Serviço de Concessão/Elegibilidade Residual:</b> Serviços relacionados aos processos de reconhecimento e concessão de direito ao auxílio emergencial. (Decorrentes de ações judiciais e procedimentos administrativos)	SECAD e SENARC, de acordo com o macroprocesso I - <b>gerenciamento do processo de avaliação da elegibilidade da primeira parcela do auxílio.</b>
3	<b>Serviço de Manutenção do benefício:</b> Serviços relacionados ao ciclo de vida do benefício, como	SECAD e SENARC, de acordo com o macroprocesso II - <b>gerenciamento do processo de avaliação e revisão da elegibilidade para as demais</b>

	bloqueios, desbloqueios, suspensões, reversões de suspensões dos benefícios, alterações, cancelamentos, atualizações e reavaliações.	<b>parcelas do auxílio e do processo de verificação mensal de critérios para manutenção e pagamento.</b>
4	<b>Serviço de Controle de pagamento:</b> Serviços relacionados ao crédito dos valores dos benefícios como a verificação de condições, montagem de folha de pagamento, comunicação com instituições bancárias, contraordens, conciliações, emissão e reemissão de parcelas.	<b>SGFT</b> , de acordo com o macroprocesso <b>III - gerenciamento das conciliações</b> , além da <b>SECAD e SENARC</b> referente aos macroprocessos <b>I - gerenciamento do processo de avaliação da elegibilidade da primeira parcela do auxílio</b> e <b>II - gerenciamento do processo de avaliação e revisão da elegibilidade para as demais parcelas do auxílio e do processo de verificação mensal de critérios para manutenção e pagamento.</b>
5	<b>Serviço de análises e relatórios:</b> Serviço de Elaboração de análises e relatórios personalizados sobre o auxílio emergencial e envio de dados a órgãos previamente autorizados pelo Ministério.	<b>SECAD, SENARC e SGFT</b> , de acordo com os diversos macroprocessos da Portaria.
6	<b>Serviço de consulta, acompanhamento e gestão:</b> Envolve todos os serviços relacionados as informações de gestão e acesso do cidadão a consultas. Além das funcionalidades de contestação judicial e extrajudicial.	<b>SECAD, SENARC, SGFT e CONJUR</b> , de acordo com os diversos macroprocessos da Portaria.
7	<b>Serviço de monitoramento:</b> Controle de riscos, identificação e tratamento de fraudes no auxílio emergencial financeiro.	<b>SAGI</b> , de acordo com o macroprocesso <b>V - gerenciamento de indícios de fraudes.</b>

## II) Quanto ao recebimento dos serviços

### 3.1. Item a)

"a. Em 01.05.2021, foi emitida a Ordem de Serviço nº 11, para a demanda do serviço de elaboração de análises e relatórios personalizados sobre o auxílio emergencial, bem como do envio de dados a órgãos previamente autorizados pelo Ministério.

Consoante artigo 33, II, a, da Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04.04.2019, bem como cláusula do Projeto Básico, cabe ao Fiscal Técnico do Contrato confeccionar e assinar o Termo de Recebimento Provisório quando da entrega do objeto constante na Ordem de Serviço.

Ressalte-se, contudo, que o recebimento do serviço constante na Ordem de Serviço nº 11 foi assinado por servidor, CPF nº \*\*\*.107.097-\*\*, que não consta na função de fiscal técnico do serviço demandado, consignado na Portaria nº 296, de 10.06.2021, que instituiu comissão para a Fiscalização e Gestão do Contrato Administrativo nº 4/2021. Do mesmo modo, assinou o Despacho nº 15/2021/CFACD – Contrato nº 4/2021, de 18.08.2021, para o Gestor do Contrato, como fiscal técnico do serviço demandado, o qual também não consta designado na Portaria nº 404, de 23.07.2021."

**3.1.1. ESCLARECIMENTO 5:** Sobre o item a), verifica-se um erro formal na assinatura da Ordem de Serviço nº 11 e do Despacho nº 15/2021/CFACD – Contrato nº 4/2021, em serviços que o servidor público não era designado para o serviço. Entretanto, a emissão e assinatura do Termo de Recebimento Provisório não comprometeu o fluxo de fiscalização conforme demanda a Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04.04.2019.

3.1.2. Na Ordem de Serviço nº 11 (SEI nº 10408428) é possível verificar as assinaturas de todos os fiscais nomeados para o Serviço de Análise e Relatórios, como se verifica na Portaria 296 (SEI nº 10352940). Contudo, é adequada a observação da Auditoria, pois verifica-se a assinatura do [...], Fiscal Técnico nomeado na Portaria 296, mas para o Serviço de Monitoramento. Compreende-se o equívoco, pois o modelo de portaria adotado neste contrato, com segregação de área de atuação, não é usual no Ministério, entretanto, a adoção deste formato, vem ao encontro da necessidade de melhor o desempenho da comissão de fiscalização em consonância com as orientações da CGU. Importante saber que a comissão contou com vários mecanismos de comunicação e que apesar da segregação da Portaria 296, todos os assuntos foram discutidos em conjunto e as decisões tomadas com a ciência de todos os membros.

### 3.2. Item b)

"b) Entre os serviços que integram e viabilizam a solução de TIC (plataforma do auxílio emergencial), concernente aos Contratos nº 04/2021 e nº 09/2021, encontra-se consignado o Serviço de Concessão/Elegibilidade: Serviços relacionados aos processos de reconhecimento de direito ao auxílio emergencial.

Na justificativa de contratação, consignada no Projeto Básico, consta que a Dataprev passaria a ser responsável pela verificação de elegibilidade no processo de concessão e de manutenção do auxílio com o fito de tirar a sobrecarga e divisão de responsabilidade com o Ministério, que só conseguia fazer validações parciais e amostrais de resultados. Não obstante a justificativa apresentada, a **Nota Técnica Deben/Senarc nº 79, de 14.04.2021**, que serve de subsídio para o recebimento do serviço de concessão/elegibilidade, informa que o ateste do MC, relativo aos serviços prestados pela Dataprev, é limitado e contempla apenas a verificação de resultados globais. A Nota Técnica em comentário ressalta que não é possível verificar todas as regras aplicadas pelo agente operador, visto que o Ministério não tem acesso a todas as bases utilizadas pela empresa contratada para verificação dos critérios de elegibilidade. Acrescenta, ainda, que não se trata da validação do processo de avaliação de elegibilidade ou inelegibilidade executado pela empresa pública, mas da avaliação de consistência dos arquivos e dos resultados apresentados.

Ocorre que muitos dos pagamentos potencialmente indevidos do auxílio emergencial decorrem justamente de inconformidades relacionadas à aplicação dos critérios de elegibilidade, com falhas

tendo sido identificadas nos trabalhos de acompanhamento concomitante realizados pela CGU." **Grifo nosso**

3.2.1. **ESCLARECIMENTO 6:** Conforme destacado no presente relatório a contratação da Dataprev se deu, entre outros, para que a contratada passasse *"a ser responsável pela verificação de elegibilidade no processo de concessão e de manutenção do auxílio com o fito de tirar a sobrecarga e divisão de responsabilidade com o Ministério, que só conseguia fazer validações parciais e amostrais de resultados."*, a afirmação da Nota Técnica citada no achado de que *"o ateste do MC, relativo aos serviços prestados pela Dataprev, contempla a verificação de resultados globais"* e se baseia na informação prestada no Projeto Básico de que a contratante realiza validações amostrais.

3.2.2. Nesse ponto a CGU destaca ainda que:

*"...muitos dos pagamentos potencialmente indevidos do auxílio emergencial decorrem justamente de inconformidades relacionadas à aplicação dos critérios de elegibilidade, com falhas tendo sido identificadas nos trabalhos de acompanhamento concomitante realizados pela CGU."*

3.2.3. Primeiramente, é importante destacar o caráter de urgência em que o Ministério da Cidadania conseguiu operacionalizar o auxílio emergencial para atender a população atingida pela crise socioeconômica advinda da pandemia causada pela Covid 19, de forma tempestiva. O contexto pandêmico e a necessidade de que o benefício fosse pago rapidamente deu-se para que se evitasse corridas aos postos de atendimento, gerando aglomerações e piora do quadro de proliferação da doença.

3.2.4. Tendo em vista a complexidade da legislação que tinha como premissa pagar somente a pessoas que estivessem no mercado informal ou que estivesse sem renda nenhuma, foi necessário que o Ministério contratasse empresa especializada e que detivesse acesso as principais bases de renda formal do Governo Federal. Assim, em caráter emergencial, a DATAPREV foi contratada para executar todo o trabalho de elegibilidade.

3.2.5. As entregas efetuadas pela Dataprev no âmbito contrato e nos aditivos, relativas às avaliações e elegibilidade e revisão mensal do auxílio foram avaliadas pelas equipes técnicas do MC, pelas equipes técnicas, e não foi possível evidenciar nenhuma distorção significativa nos dados, visto que a análise foi feita de forma extremamente criteriosa, conforme se pode observar nas Notas Técnicas relativas a todos os lotes já encaminhadas à CGU."

3.2.6. É válido enfatizar que grande maioria dos achados apontados pela CGU são decorrentes de temporalidade de bases de dados que ocorreu de forma contínua e permeia a maior parte dos apontamentos, ou seja, os dados relativos ao fato que deu origem a possível irregularidade só estão disponíveis nas bases de dados dias ou meses após o ocorrido, o que inviabiliza a checagem nos momentos de elegibilidade e avaliação de parcelas.

3.2.7. Para essa situação conforme já encaminhado a essa CGU por meio da NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES (SEI nº 11797368) não houve para esses casos pagamento indevido por parte da Dataprev e nem tampouco por este Ministério de acordo com o entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania contido no PARECER nº 00939/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI nº 11744343), que segue anexo.

3.2.8. Ressalta-se, que alguns cancelamentos efetuados a partir dos achados da CGU foram em decorrência de certos fatores como: critérios apontados pela CGU não previstos em Lei, temporalidade de bases utilizadas pela CGU; cruzamento de dados

com bases estaduais e municipais, bem como de outros poderes, que não são transmitidas para o governo executivo federal, o que impossibilitou o cruzamento inicial para fins de verificação elegibilidade dos beneficiários; e achados referentes a trilhas patrimoniais, que não eram critérios impeditivos ao recebimento do benefício previsto na Lei nº 13.982, de 2020, como: embarcações, veículos, empresários, doadores, entre outros. Ou seja, essas situações exemplificadas acima não poderiam ser configuradas como irregularidades das ações da gestão e entrega do serviço prestado.

3.2.9. No que se refere à focalização do programa requisitou várias bases a outros órgãos para atender às determinações da Lei, para tal foram firmados Acordo de Cooperação Técnica (ACT) MCidadania/CGU nº 1/2020, com esse órgão de controle, com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), parcerias com a Receita Federal Brasil (RFB), Ministérios da Defesa, Economia, Educação, entre outros.

3.2.10. Pode ser ver o empenho nessa busca das bases quando do lançamento do AE se possuía 8 bases de dados, dentre elas o CNIS que já possui um número expressivos de informações de renda, e com o passar do tempo, as referências das bases foram sendo atualizadas e foram incluídas novas bases de dados. Assim, os últimos processamentos para verificação de elegibilidade do auxílio emergencial 2021 já contavam com 34 bases de dados.

3.2.11. Ademais, cabe ainda destacar que os pagamentos indicativo de suposta irregularidade identificados nos trabalhos de acompanhamento realizados pela Controladoria estão em fase avançada de análise, visto que o relatório final do acompanhamento do Auxílio Emergencial 2020 foi recepcionado no ministério em novembro de 2021, com diversos apontamentos que alteraram as análises iniciais realizadas quando do recebimento dos relatórios individualizados, o que está gerando diversas outras análises para se chegar a números precisos e válidos.

3.2.12. Assim, nesse momento, não é factível criar uma correlação entre a forma de ateste e a existência de potenciais pagamentos indevidos, visto que como informado acima boa parte dos achados da CGU foram em decorrência de situação de temporalidade de bases de dados e não referente a metodologia de análise das entregas.

3.2.13. No projeto Básico anexo ao Contrato nº 004 e no documento Especificações Técnicas das Soluções constam os indicadores que seriam utilizados para medir o serviço prestado pela contratada. Estes são os documentos: Projeto Básico (SEI nº 9857732) e Especificações Técnicas (SEI nº 9841576). Neles estão previstos os indicadores para verificação do nível dos serviços prestados. Para o serviço de concessão/elegibilidade o indicador a ser considerado consta do item 2.9 dos documentos especificados. Este foi o parâmetro considerado pela comissão de fiscalização para avaliação do serviço prestado e faturado a cada mês. Além disso, o MC realiza batimentos a partir das bases de elegibilidade geradas pela Dataprev, com vistas a validação de regras de negócio definidas previamente com a Contratada.

### 3.3. item c)

"c) Quanto ao Serviço de Controle de Pagamento, outro serviço integrante da solução de TIC, a ser executado pela contratada (Dataprev), consoante Anexo I do Projeto Básico, denominado Especificações Técnicas de Solução, do Contrato Administrativo nº 4/2021, encontra-se disposto que o referido serviço será prestado sob demanda, mediante Ordem de Serviço (OS), sendo remunerado no formato de preço fixo mensal, no valor de R\$ 1.069.441,23, ao qual serão aplicadas medições dos resultados entregues. Esse serviço relaciona-se ao crédito dos valores dos benefícios como a verificação de condições, montagem de folha de pagamento, comunicação com

instituições bancárias, contraordens, conciliações, emissão e reemissão de parcelas.

(...)

*Na análise efetuada, verifica-se que os argumentos apresentados na Nota Técnica SGFT nº 16/2021 vão de encontro aos dispositivos contratuais e outras normas aplicáveis uma vez que:*

(...)

Assim, tem-se a identificação de pagamentos indevidos à Dataprev, decorrente da não apresentação pela contratada de parte dos produtos previstos e, que trouxeram impactos na execução e nos acompanhamentos pertinentes pelo Ministério da Cidadania em relação aos benefícios dos Auxílios Emergenciais. Ainda, identifica-se a ocorrência de registro por Secretaria do MC de que a entrega desses produtos poderia ser dispensada sem prejuízo às atividades relacionadas."

(...)

Por todo o exposto, verifica-se que o Contrato Administrativo nº 4/2021 expirou, sem que tenha ocorrido a entrega da totalidade dos produtos previstos para o Serviço de Controle de Pagamentos, com desembolsos integrais que totalizaram R\$ 6.416.647,38."

### 3.3.1. ESCLARECIMENTO 7:

#### 3.3.2. No âmbito do Contrato Administrativo nº 04/2021 firmado com a DATAPREV

3.3.2.1. Em resposta a letra "C" do Item "II) Quanto ao recebimento dos serviços", primeiramente, vale a pena contextualizar que a abertura do processo de contratação que resultou no Contrato Administrativo nº 04/2021, se deu 01 (um) dia após a publicação da Medida Provisória nº 1.039/2021, que em sua exposição de motivos estabelece o Auxílio Emergencial 2021 – AE2021 para o enfrentamento de emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência do surto de coronavírus (COVID-19), e que durante a vigência do estado de calamidade a União deve adotar regras extraordinárias de Política Fiscal, Financeira e de contratações para atender as necessidades do país.

3.3.2.2. Em resposta a letra "C" do Item "II) Quanto ao recebimento dos serviços", primeiramente, vale a pena contextualizar que a abertura do processo de contratação que resultou no Contrato Administrativo nº 04/2021, se deu 01 (um) dia após a publicação da Medida Provisória nº 1.039/2021, que em sua exposição de motivos estabelece o Auxílio Emergencial 2021 – AE2021 para o enfrentamento de emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência do surto de coronavírus (COVID-19), e que durante a vigência do estado de calamidade a União deve adotar regras extraordinárias de Política Fiscal, Financeira e de contratações para atender as necessidades do país.

Publicação da MP 1.039/2021	18 de março de 2021
Abertura do processo para contratação da DATAPREV com dispensa de licitação	19 de março de 2021
Data de assinatura do contrato	29 de março de 2021
Data de emissão da primeira ordem bancária, público CadÚnico/Extracad (Ordem Bancária 2021OB801088)	05 de abril de 2021

3.3.2.3. Em que pese a emergência e a imprevisibilidade da prorrogação do Auxílio Emergencial, o Ministério adotou as medidas possíveis e necessárias para operacionalizar o AE2021, apesar da contratação não estar em consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, com as previsões do Plano Anual de Contratações e a Elaboração de Estudo Técnico Preliminar da Contratação, conforme estabelecido nos art. 6 e 8 da IN 1 de 2019.

3.3.2.4. No que tange as notas técnicas citadas no referido item, informamos que a DATAPREV entregou os relatórios abaixo relacionados em atendimento ao item **4 - Serviço de Controle de Pagamento**, em seus subitens 4.6.5, 4.6.6 e 4.6.7.

3.3.2.5. **Subitem 4.6.5** “Relatórios e painéis com o detalhamento das devoluções realizadas pela Caixa, inclusive dos valores não movimentados no prazo de vigência e aqueles solicitados por ofício pelo Ministério da Cidadania.”:

- a) Acompanhamento de Rejeições;
- b) Acompanhamento de Rejeições do Bolsa Família.

**3.3.2.6. Subitem 4.6.6** “Relatório das conciliações dos pagamentos realizados (conciliação consolidada e detalhamento por processo, por ordem bancária, por listas de pagamentos judiciais e extrajudiciais, por arquivo transmitido para a Caixa, por parcela e por beneficiário) de forma que possibilite o gestor visualizar todo o fluxo do recurso financeiro”:

- a) Apuração Consolidada por OB;
- b) Pagamento Detalhado por CPF;
- c) Relatório Detalhado por Protocolo SEI.

**3.3.7 Subitem 4.6.7** “Relatórios e painéis com as informações relativas as devoluções por meio de GRU e outras devoluções que vierem a ser efetivadas ao Ministério da Cidadania”:

- a) Consolidado por Mês de Pagamento;
- b) Consolidado por Mês de Pagamento do Bolsa Família;
- c) Sintético do Bolsa Família.

3.3.2.8. Vale ressaltar ainda, que está prevista a rotina de geração da base analítica, para homologação entre os dias 01/04/2022 e 04/04/2022, com posterior implementação da aplicação em 07/04. A solução criada irá disponibilizar a base de dados ao Ministério com uma periodicidade quinzenal ou mensal, que será avaliado somente após a 1ª execução, devido a grande massa de dados.

3.3.2.9. A partir da base analítica teremos a possibilidade de consumir os microdados, além dos dados consolidados de forma padronizada pelo sistema, sendo analisada a liberação da última OS, de nº 29 de 01/09/2021, que está retida no valor de R\$ 1.069.441,23 (hum milhão e sessenta e nova mil, quatrocentos e quarenta e um reais e vinte e três centavos).

3.3.2.10. Identificamos que há uma constatação errônea em relação à afirmação de que houve desembolsos integrais que totalizaram R\$ 6.416.647,38 (seis milhões quatrocentos e dezesseis mil seiscientos e quarenta e sete reais e trinta e oito centavos). O fato é que das 6 (seis) ordens de serviços abertas, apenas 5 (cinco) foram pagas. A última não teve o pagamento autorizado devido a entrega ter sido realizada parcialmente. A decisão de liberar o pagamento das cinco primeiras parcelas ocorreu após posicionamento da Nota Técnica SGFT nº 16/2021 de 23/08/2021, que valida o entendimento de que não havia expectativa, e nem viabilidade da apresentação de tais entregas mensais, e acolhe o prazo de 20/10/2021 para realização delas. Até aquele momento, a Comissão, de forma

preventiva, coadunava com posicionamento do Relatório CGU em comentário, porém restava dúvida quanto a temporalidade de tais entregas, pois o Projeto Básico não explicitava tal entendimento, apenas trazia um item chamado Documentação Mínima de Referência no ANEXO - Especificação Técnica. Destaca-se ainda que, após o descumprimento do prazo mencionado, a Comissão reteve novamente o pagamento e aprofundou a discussão sobre a necessidade de aplicação de sanção à contratada, culminando na elaboração do Ofício 6 (SEI nº 12027938) com indicação de multa por atraso, o qual considera que persiste a necessidade do Ministério e que há expectativa de entrega pela DATAPREV, prevista para o dia 05/05/2022.

3.3.2.11. Em resumo, havia uma documentação mínima a ser entregue no Serviço de Controle de Pagamento, também o entendimento que tal documentação era parte acessória do Serviço de Controle de Pagamento e o Projeto Básico não deixava claro a temporalidade de tais entregas. Segundo Proposta Comercial da DATAPREV, o provimento dos relatórios demandava desenvolvimento com a participação efetiva do Ministério, para que tal desenvolvimento ocorresse haveria uma fase de planejamento onde seria apresentado um cronograma de entregas. Diante desse cenário, a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização buscou todos os meios para desfazer a dúvida. A partir das manifestações de esclarecimentos das áreas demandantes, chegou ao entendimento que tal entrega fazia parte obrigatória do Serviço de Controle de Pagamento, consistindo em um subserviço de desenvolvimento de uma plataforma de prestação de contas que contemplava tais relatórios como requisitos obrigatórios, que havia esforço de desenvolvimento sendo empregado pela DATAPREV e as áreas requisitantes acolhiam o prazo apresentado para conclusão. Ou seja, o Serviço de Controle de Pagamento estava sendo prestado conforme previsto, e o desenvolvimento da plataforma de prestação de contas estava ocorrendo com previsão de conclusão para o dia 20/10/2021. Segundo esse entendimento, não havia o que se falar em retenção de pagamento, penalidade ou outra medida disciplinar à Contratada. Cabe salientar que o Contrato 04/2021 foi orientado a serviço com pagamentos mensais, podendo uma demanda ter seu desenvolvimento iniciado na competência de um mês e concluído no mês subsequente, fato que agregava mais complexidade à discussão. O descumprimento foi evidenciado após a quebra do prazo ajustado entre as partes e está sendo tratado de acordo, com retenção de pagamento e abertura de processo sancionador por atraso. Até o momento, as áreas requisitantes entendem que as entregas são necessárias, caso a necessidade cesse, o enquadramento da sanção será por entrega parcial e deverá haver um esforço contábil por parte do Ministério para verificar, dentro do serviço contratado, qual valor de tais entregas, tendo em vista que planilha de custos do Contrato 04/2021, apresentada pela DATAPREV e analisada pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, não se encontram discriminados tais entregas, corroborando com a característica de serviço do Contrato 04/2021.

### **3.3.3. No âmbito do Contrato Administrativo nº 09/2021 firmado com a DATAPREV**

3.3.3.1. Em relação aos pagamentos do Serviço de Controle de Pagamento na vigência do Contrato Administrativo nº 09/2021, cabe salientar que o relatório de Prestação de Contas não é necessário no presente momento, conforme Nota Técnica SGFT nº 16/2021. Também, cabe esclarecer que o fluxo completo para a verificação dos pagamentos e a geração dos relatórios pertinentes para a Prestação de Contas tem o prazo de 4 (quatro) meses, conforme art. 17 do Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021 que regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Portanto, a possibilidade de geração de relatório de Prestação de Contas dentro do Contrato Administrativo nº 09/2021 se inicia na vigência de fevereiro de 2022, a qual ainda não foi enviada para a Comissão de Fiscalização os entregáveis das OS's do mês.

3.3.3.2. Analisa-se, portanto, que o desenvolvimento técnico para emissão do relatório demanda tempo maior que o período especificado no Projeto Básico para

a entrega, e que tal situação foi acordada entre as áreas que requisitam e que desenvolvem a solução. Desta forma, a gestão do Contrato Administrativo nº 09/2021 trabalha em um Termo Aditivo para descrever tal situação, possibilitando o saneamento de inconsistências eventualmente encontradas e apresentadas nesta nota técnica.

#### **4. CONCLUSÃO**

4.1. Em vista dos esclarecimentos prestados, considerando a necessidade de urgência da contratação, o cenário de calamidade pública e a velocidade das ações que o Ministério da Cidadania adotou a partir da publicação da MP 1039, a saber:

- a) Publicação da medida provisória: **18 de março de 2021;**
- b) Nota Técnica Conjunta Fundamentando a Contratação: **23 de março de 2021;**
- c) Conclusão do Projeto Básico: **24 de março de 2021;**
- d) Assinatura do Contrato: **29 de março de 2021;**
- e) Publicação da Portaria de Fiscalização nº 182: **30 de março de 2021.**

4.2. As decisões tomadas relacionadas aos pagamentos foram fruto de discussões com as autoridades competentes e com a Estatal. O resultado foi sempre no sentido de pagar apenas o que estava contratualmente previsto em atendimento as áreas demandantes, considerando também o alinhamento de expectativas anterior a contratação, amparado na Proposta Comercial :PC/032/2021.

4.3. Inconsistências administrativas foram registradas devido ao cenário de urgência, entretanto, não geraram impactos negativos na execução contratual.

4.4. Dado o exposto, entende-se que não há que se falar em apuração de responsabilidade por danos ao erário, uma vez que não houve fragilidade na gestão contratual, ao contrário, o Ministério buscou o melhor arranjo na distribuição das responsabilidades, na designação das pessoas para compor a equipe de fiscalização, levando em conta a capacidade e experiência dos integrantes, buscou garantir a organização e transparência dos seus atos, foi diligente em tratar as divergências no entendimento do contrato, usou da razoabilidade nas tomadas de decisão, zelou pelo erário e pelas obrigações pactuadas com a Estatal. Apesar do esmero, os processos de gestão e fiscalização serão revisitados para melhoria contínua, com vistas ao alinhamento às orientações da CGU.

#### **Análise da equipe de auditoria**

Da análise das justificativas apresentadas, tece-se as observações, a seguir:

I) Quanto à equipe de fiscalização

Item a)

Inicialmente, cabe esclarecer que o fato suscitado trata, precipuamente, da designação concernente à equipe de fiscalização do Contrato nº 09/2021, ocorrida em tempo extemporâneo.

A alegativa de que a demora na designação da equipe de fiscalização decorreu da necessidade de obter prévia concordância dos servidores, de diversas áreas requisitantes, sendo que alguns desses indicados estavam de férias, não merece prosperar, uma vez que as atividades relacionadas às contratações de soluções de TIC e à gestão dos respectivos contratos têm que ser planejadas e, mesmo nesse caso, considerando que se trata de contrato firmado no âmbito

do Auxílio Emergencial 2021, já existiam contratações pretéritas semelhantes e o conhecimento das necessidades envolvidas nesse tipo de contratação. Ademais, como boa prática de contratação de TIC, a disponibilidade de pessoal para a execução adequada tanto das atividades relativas à contratação de soluções de TIC, como da gestão dos respectivos contratos, tem que estar prevista na avaliação da viabilidade da contratação.

Outrossim, conforme exposto na manifestação da unidade, quando da assinatura do contrato nº 09/2021, existiam decisões judiciais e revisões administrativas que originariam pagamentos do Auxílio Emergencial para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Nessa seara, decisões judiciais e revisões administrativas já vinham ocorrendo, então, o processamento de elegibilidade e a geração da folha de pagamento do AE eram serviços previstos de ocorrerem, logo.

Impende destacar que no Contrato nº 01, de 08.04.2020, no Contrato nº 12, de 15.04.2020, no Contrato nº 21, de 22.06.2020, também não ocorreu designação tempestiva da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos respectivos contratos. Posto isto, constata-se a existência de deficiência nos controles internos da gestão contratual.

Item b)

Não obstante a manifestação da unidade ter relatado que ocorreu um erro formal, um equívoco na nomeação, o qual foi regularizado com a Portaria nº 544/2021, verifica-se a existência de fragilidade nos controles internos da gestão contratual, uma vez que deveria ter sido adotada lista de verificação, nos processos de trabalho, a bem do princípio da segregação de funções.

Item c)

Em que pese a manifestação da unidade informar que o acúmulo de função no Contrato Administrativo nº 04/2021 sucedeu do cenário que ocorria no país, bem como da falta de pessoal adequado para assumir tal responsabilidade, ressalta-se que, para executar adequadamente as atividades relativas à gestão de contratos, o órgão deve planejar sua força de trabalho de forma a compatibilizar com a carga de trabalho gerada por essas atividades. De todo modo, deve ser observado o princípio da segregação de funções.

Item d)

A manifestação apresentada veio esclarecer que a SECAD, a SENARC e a SAGI do MC são órgãos correlatos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), dessa forma os fiscais técnicos alocados nas referidas Secretarias podem ser fiscais das áreas de TIC.

II) Quanto ao recebimento dos serviços

Item a)

A manifestação apresentada veio ratificar o fato apontado de que o fiscal técnico CPF nº \*\*\*.107.097-\*\* não foi designado como fiscal técnico do serviço de elaboração de análises e relatórios personalizados sobre o auxílio emergencial e envio de dados a órgãos previamente autorizados pelo Ministério; mas nomeado como fiscal técnico do serviço de monitoramento.

Ressalte-se que, embora o recebimento provisório de serviços seja uma declaração formal de que os serviços foram prestados, para posterior análise das conformidades e qualidades

baseadas nos requisitos e nos critérios de aceitação, esse recebimento deve ser efetuado por quem de direito, ou seja, por quem foi designado oficialmente como responsável para exercer as atribuições estabelecidas no respectivo instrumento de designação. Nesse diapasão, a justificativa apresentada não elide a situação encontrada, de fragilidade nos controles internos relativos ao recebimento de serviços.

Item b)

É cediço que a implantação do auxílio emergencial, em caráter de urgência, teve seu processo de operacionalização construído em exíguo prazo de tempo, sem um conjunto de controles que pudessem assegurar a prevenção, a detecção e a correção de pagamentos indevidos.

Não obstante, a manifestação discorre que as entregas efetuadas pela Dataprev, relativas ao serviço de elegibilidade foram avaliadas criteriosamente pelas equipes técnicas do MC, não tendo sido possível evidenciar distorção significativa nos dados, consoante se verifica na Nota Técnica Deben/Senarc nº 79/2021, não ocorre uma validação do processo de avaliação de elegibilidade ou inelegibilidade executado pela empresa contratada. Tal situação reflete em pagamentos potencialmente indevidos do auxílio emergencial.

A manifestação enfatizou, ainda, que a maioria dos achados apontados pela CGU relacionados à aplicação dos critérios de elegibilidade são decorrentes de temporalidade. Conforme já tratado em relatórios da CGU, o critério de “temporalidade”, como definido pela Dataprev, consistiria na situação em que o beneficiário seria elegível por ocasião de sua avaliação inicial, mas em momento posterior passaria a não preencher a totalidade dos critérios de elegibilidade, todavia, nas análises realizadas pela CGU contemplam a informação da parcela em que houve a identificação de descumprimento dos critérios pelo beneficiário.

Ademais, é cediço que as iniciativas desenvolvidas pelo Ministério da Cidadania ao longo da execução dos benefícios resultaram em aprimoramentos da normatização relacionada e em busca de maior adequação na focalização do público-alvo, bem como em ações para evitar a continuidade de pagamentos indevidos. Destarte, a partir dos resultados apurados no âmbito do AER e do AE 2021, verificou-se que a implementação de controles adicionais e o aprimoramento dos cruzamentos de informações efetuados no âmbito dos procedimentos operacionais relacionados ao pagamento dos benefícios não foram realizados na extensão necessária, uma vez que foram identificadas diversas situações similares àquelas registradas em relação ao AE tanto no que diz respeito à avaliação de critérios de elegibilidade, quanto às validações mensais. Esses registros encontram-se consignados no Relatório de Avaliação nº 1094221, da CGU.

Não se pode olvidar, que o controle exercido pelo gestor é denominado de primeira linha de defesa, o qual, se já no recebimento dos serviços não ocorrer de forma adequada e suficiente, não permitirá alcançar segurança razoável no pagamento do benefício.

Por todo exposto, a justificativa apresentada não elide o fato apontado.

Item c)

c.1) No âmbito do Contrato Administrativo nº 04/2021 firmado com a DATAPREV

Inicialmente, impende relatar que o artigo 12 da MP nº 1.039/2021, que instituiu o AE 2021, dispensou a elaboração de estudos técnicos preliminares, na contratação dos serviços necessários à operacionalização do AE 2021, estabelecendo a adoção de projeto básico simplificado. De todo modo, é importante ressaltar que a elaboração dos estudos técnicos

preliminares serve essencialmente para embasar o termo de referência ou o projeto básico. Ademais, em função dos elementos dos estudos técnicos preliminares terem uma forte ligação com o negócio a ser suportado pela solução de TIC, devem ser elaborados com grande participação da área requisitante da solução, além da área de TIC.

Está prevista na definição dos requisitos constantes no projeto básico, para os requisitos temporais, que cabe à Dataprev promover a entrega da documentação mínima de referência, em consonância com o modelo de execução do objeto e com a descrição dos serviços e prazos constantes do Anexo I – Especificações Técnicas da Solução. Por sua vez, no retrocitado Anexo I, encontra-se consignado que o serviço será remunerado no formato de preço fixo mensal. No tópico seguinte, é discriminada a documentação mínima de referência. Esta documentação diz respeito à conformidade dos serviços a serem executados e à comprovação da realização dos serviços demandados à contratada.

Não obstante na manifestação apresentada ser informado que a Dataprev entregou os relatórios concernentes ao item **4 - Serviço de Controle de Pagamento**, em seus subitens 4.6.5, 4.6.6 e 4.6.7, não foi apresentada a documentação comprobatória desse recebimento. Argumentou, ainda, que resta pendente a entrega de plataforma de prestação de contas.

Conforme exposto na manifestação, as áreas requisitantes entendem que as entregas são necessárias, existindo expectativa de realização da entrega, por parte da Dataprev, para o dia 05.05.2022. Informou, ainda, que foi elaborado ofício com indicação de multa por atraso, e que, se o produto não for mais necessário, o enquadramento da sanção será por entrega parcial e não multa por atraso.

Identifica-se, na situação em análise, a ocorrência de pagamentos sem as entregas pertinentes, sendo inobservada a relação jurídica estabelecida entre as partes. Quanto ao Contrato nº 04/2021, essa relação jurídica já foi extinta.

É cediço que a urgência da contratação, sem um estudo técnico preliminar, pode ter prejudicado a avaliação da dimensão do serviço a ser executado, no entanto, a contratação já havia sido antecedida por outras com objetos relacionados ao Auxílio Emergencial no ano anterior, mitigando as questões relacionadas à novidade e à urgência. Por sua vez, não houve celeridade na correção das situações irregulares identificadas, refletindo-se na realização de pagamentos integrais com a apresentação de produtos parciais.

Outrossim, os relatórios não entregues, à época, repercutiram na falta de informações necessárias a um melhor acompanhamento gerencial dos Auxílios Emergenciais e de todo o processo de prestação de contas relacionado, não se podendo reputar como um mero descumprimento contratual.

A disponibilização dos produtos poderia ter evitado que devoluções espontâneas e estornos realizados pela Caixa, pertencentes ao exercício 2021, fossem consignados inadequadamente, o que resultou em um impacto negativo na dotação orçamentária do AE 2021, no montante de R\$ 1,4 bilhão. Ademais, a ausência de conciliação de pagamentos eleva o risco de eventuais inconsistências nos pagamentos, bem como prejudica na tomada de decisão. Por todo o exposto, evidenciou-se a existência de fragilidade na gestão contratual.

## c.2) Contrato Administrativo nº 09/2021 firmado com a DATAPREV

A manifestação apresentada informa que o relatório de prestação de contas ainda não está disponível, embora tenham sido apresentadas informações dando conta de que a entrega de determinados produtos, entre os quais o mencionado, deveria ocorrer apenas ao final da execução do contrato, o que caracterizaria que a apresentação do produto ainda estaria dentro do prazo. Quanto aos outros produtos devidos, presumidamente entregues, a administração mantém o entendimento que não seriam de entrega mensal, mas dentro da vigência contratual.

Acrescentou, também, que em virtude do tempo demandado no desenvolvimento técnico para emissão do relatório de prestação de contas ser maior do que o previsto, estaria sendo avaliada a pertinência de elaboração de um Termo Aditivo para o tratamento dessa não entrega.

Destarte, não se pode olvidar que o Contrato nº 09/2021 trouxe em seu bojo as mesmas deficiências de execução do Contrato nº 04/2021, relacionadas ao pagamento integral de serviços entregues parcialmente, acarretando em não apresentação de produtos informações que subsidiariam uma melhor governança dos Auxílios Emergenciais.

Diante do exposto, conclui-se que, não obstante as causas que deram origem às desconformidades advindas dos Contratos nº 04/2021 e 09/2021, a ausência de entrega de relatórios previstos gerou impactos:

- 1) financeiros, pois ocorreram pagamentos integrais por produtos entregues parcialmente; e
- 2) na execução da política pública, pela ausência de informações relevantes para a gestão dos Auxílios Emergenciais. Por todo o exposto, o registro efetuado não foi alterado em seu teor, tampouco as recomendações propostas.

## **Achado nº 2.4.6**

### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio da Nota Técnica nº 2 SEDS/SENARC/GAB, de 05.04.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

5.4. No item 2.4.11 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1021232 (SEI 12075945) a CGU apresentou avaliação de conformidade quanto aos processos adotados, pelo Ministério, no acompanhamento dos contratos firmados com a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e que tiveram pagamentos em 2021.

5.4.1. Em sua análise, a CGU aponta a existência de “fragilidade no acompanhamento e na fiscalização de contratos firmados com a Caixa para operacionalização do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio Brasil, com distorções de conformidade e impacto na confiabilidade do serviço prestado”. Nesse sentido, a CGU destacou os procedimentos adotados para validação dos seguintes itens tarifários:

- a. Família Beneficiária - Bolsa Família;
- b. Família Beneficiária - Auxílio Brasil;
- c. Operação de Pagamento Social;
- d. Operação de Pagamento crédito C/C;
- e. Operação de Pagamento em Conta Digital Caixa;

f. Reemissão de Cartão Social do PBF e Pactos;

g. Emissão de Cartão Social do Programa Bolsa Família;

h. Atendimento Telesserviço – URA; e

i. Atendimento Telesserviço – Humano.

5.4.2. Primeiramente, pretende-se detalhar, a seguir, o amadurecimento dos contratos com a CAIXA ao longo dos anos, a fim de demonstrar o empenho do Ministério em aprimorar e qualificar seus procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados. 5.4.3.

5.4.3. A relação com a CAIXA para prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e dos Programas de Transferência de Renda sob gestão do Ministério, foi estabelecida desde a criação do Programa Bolsa Família (PBF), sendo formalizada em 2004 com a assinatura do primeiro instrumento contratual. São aproximadamente 18 (dezoito) anos de atuação conjunta estabelecida formalmente em 7 (sete) contratos administrativos celebrados, cujas principais informações estão resumidas na tabela abaixo:

Contrato	Período	Vigência Inicial (meses)	Vigência Total (meses)	Aditivos	Itens tarifários
1º	2004 - 2005	3	12	4	4
2º	2006 - 2010	24	50	3	6
3º	2010 - 2012	21	32	6	13
4º	2013 - 2016	30	34	4	16
5º	2016 - 2021	30	60	5	22
6º	mai - jul/2021	3	3	0	26
7º	2021- 2024	33	-	3	26

5.4.4. Inicialmente, a gestão contratual era realizada somente pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato com o Agente Operador (CFACC). Entretanto, dada a complexidade dos procedimentos de gestão, a Coordenação-Geral de Gestão e Acompanhamento do Contrato com o Agente Operador (CGGAC) passou a apoiar a gestão, o planejamento, o controle e a fiscalização do contrato.

5.4.5. Os procedimentos de glosa e de aplicação de penalidades utilizados, quando há alguma inconsistência na prestação de serviço, foram registrados e melhor detalhados respectivamente, nos 3º e 4º contratos (entre 2010 e 2016). Embora os mecanismos tenham sido previstos desde o primeiro instrumento, a aplicação era dificultada por não estarem definidas as formas e os prazos para recurso e dada as limitações de infraestrutura no Ministério para avançar em procedimentos qualitativos de ateste dos serviços prestados pela CAIXA. O mesmo ocorreu com a restituição, quando é identificado pagamento indevido de responsabilidade da CAIXA, e no 5º contrato foi estabelecido o rito para devolução de valores de pagamento indevido, embora já tenham sido identificados ocorrências deste tipo em

contratos anteriores o Ministério tomou providências para reaver os valores como é de conhecimento dessa Controladoria –Geral da União.

5.4.6. O aumento do número de itens tarifários, quando comparado entre os contratos ao longo dos anos, também evidencia o esforço para trazer maior transparência e economia para a gestão contratual, considerando que muitas vezes um item tarifário era composto/aglutinado por diferentes serviços e consequentemente havia um menor detalhamento a respeito de preços e de sua qualidade. O detalhamento permitiu ao Ministério ter maior controle sobre os serviços prestados pela Contratada e fica visível o real esforço da CAIXA na execução dos serviços, bem como é possível demonstrar razoabilidade das tarifas praticadas.

5.4.7. Esses avanços qualitativos da gestão contratual foram dando maior robustez ao contrato no decorrer no tempo, passando de um único documento contendo 17 (dezesete) cláusulas para a atual estrutura que conta com o contrato propriamente dito, o projeto básico e 7 (sete) anexos assim definidos: Apêndice I – Procedimentos Operacionais; Apêndice II – Acordo de Nível de Serviços; Apêndice III – Relatório de Bases e Informações, Apêndice IV (IV - IV-A e IV-B) - Procedimentos para ateste dos serviços de Folha e Operação de Pagamento, Apêndice V - Procedimentos para ateste dos serviços de Atendimento, Apêndice VI – Procedimentos de ateste dos serviços de Cartões e Apêndice VII – Procedimentos para ateste de Famílias no Cadastro Único.

5.4.8. O contrato em si está organizado em 21 cláusulas, cumprindo todos os requisitos que um instrumento desta natureza deve conter como: objeto, amparo legal, responsabilidades, preços unitários, vigência, forma de pagamento, penalidades, modelo de gestão, acompanhamento e fiscalização, além de cláusulas que trazem a gestão de risco para o modelo de negócio.

5.4.9. O Projeto Básico e o Apêndice I (Procedimentos Operacionais), descrevem os aspectos operacionais para atendimento do propósito de cadastramento e pagamento de benefícios às famílias, determinando as principais rotinas envolvidas.

5.4.10. A fim de avaliar mensalmente os serviços realizados pela CAIXA, foi incluído ao contrato o Acordo de Nível de Serviço (ANS) no ano de 2006. Foi a primeira vez que se falou em indicadores de desempenho e em implementar ações para avaliar qualidade de serviço. Portanto, foi estruturado o Apêndice II do contrato, que atualmente conta com a seleção de 18 (dezoito) indicadores que permitem avaliar o atendimento de metas logísticas e sistêmicas. Os indicadores, seus respectivos sistemas métricos, metas e demais observações estão descritos no Apêndice II do contrato e são utilizados para representar o comportamento de cada pré-requisito e atendimento de finalidade.

5.4.11. Os instrumentos de gestão, registrado no Apêndice III, permitem a disponibilização; por parte da CAIXA, de informações necessárias à gestão, ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria da execução dos serviços relacionados à operação do Cadastro Único e das ações de transferência direta de renda do Governo Federal por parte do Ministério. Já se falava em apresentação de relatórios desde o primeiro contrato, mas somente no terceiro (2010) que foi criado o Apêndice III, tendo atualmente 132 relatórios relacionados à diversas ações que são insumos importantíssimo para o Ministério não somente para acompanhar e fiscalizar os serviços prestados pela Contratada, como também avaliar os resultados das políticas públicas que são objetos do contrato.

5.4.12. O objetivo dos apêndices de IV a VII, além do que está definitivo como modelo de negócio e das obrigações contratuais definidas no Apêndice I, é descrever os procedimentos de ateste definidos e pactuados entre as partes trazendo maior transparência para a gestão contratual.

5.4.13. Portanto, diante do supracitado é possível observar que os serviços prestados pela Contratada, possuem regras de ateste definidas nos apêndices do Contrato, em constante melhoria e avanços na gestão e na fiscalização do Contrato, principalmente a partir de 2016.

5.4.14. É importante registrar que o primeiro caderno de regras de ateste foi incluído no 4º contrato, Apêndice IV, referente ao item família beneficiária PBF (letra a do item 2.4.11 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1021232). As verificações inicialmente realizadas envolviam batimentos simples com o número de identificação social (NIS) dos beneficiários. A partir das regras estabelecidas no Apêndice IV, o processo passou a ser dividido em três etapas, quais sejam: ateste, análise comparativa famílias do ateste Caixa e do MC e, por fim, Cálculo de Glosa e Restituição do Ateste Caixa. Vale ressaltar que os processos são automatizados e realizados em parceria com a Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI) do Ministério que, atualmente, reproduz os procedimentos as regras de negócio com base na legislação aplicável e realizados pela CAIXA para posteriormente verificar se há compatibilidade entre os resultados.

5.4.15. O Apêndice IV, em constante evolução, foi recentemente atualizado para comportar as alterações advindas da utilização do novo Sistema de Benefícios. Entretanto, como ainda existiam atestes a serem realizados com base nas regras anteriores, houve a inclusão do Apêndice IV-A, nomeado “Regras de Ateste Família na Folha PBF Estruturante”. Com a substituição do PBF pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), foi necessário criar um novo caderno de regras, o Apêndice IV-B, correspondente à letra b do item do item 2.4.11 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1021232. No documento é informado que o processo do Ateste da folha de pagamentos do Programa Auxílio Brasil deve ocorrer por meio da geração de indicadores totalizados pela CAIXA em 03 (três) momentos distintos, identificando o valor estimado para cada indicador:

I - Preventivo pré-folha: na geração da pré-folha de pagamentos pelo sistema SIBEC.

II - Preventivo folha: na geração da folha pelo sistema SIBEC, identificando o valor em folha.

III - Definitivo: sobre os dados da folha e pagamento do SIPAS após o 3º (terceiro) mês subsequente à referência da folha, identificando o valor de pagamento final.

5.4.16. Esses procedimentos de ateste de folha refletem igualmente nas confirmações ou aplicação de glosas nos serviços de operações de pagamento. Assim, sobre operações de pagamento, mencionados nas letras “c”, “d” e “e” do item 2.4.11 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1021232, também estão em constante evolução. Como exemplo disso, verifica-se que as regras definidas com a STI estão sendo revisadas em decorrência da instituição PAB e da necessidade de ajustes de programação em Banco de Dados, tendo em vista que os procedimentos são automatizados.

5.4.17. Não menos importante, os itens tarifários relativos a atendimento foram criados em 2016 (letras “h” e “i” do item 2.4.11 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1021232) e presentes no atual contrato. Nos atestes iniciais foram identificadas algumas inconsistências pelo Ministério, tais como: chamadas sem identificação do número de telefone; números de origem das chamadas com quantidade de dígitos fora do padrão da telefonia brasileira; números de origem com DDDs inválidos e ligações com tempo de duração muito acima do tempo médio de atendimento. Tais inconformidades trouxeram a necessidade de pactuação de regras que culminaram na inclusão ao contrato, em 2018, do Apêndice V (Procedimentos para o ateste dos itens tarifários em atendimento em canal de telesserviços - URA e humano). As regras estão em conformidade com as disposições da Anatel, especialmente, as Resoluções nº 86/1998 e 301/2002.

5.4.18. O Apêndice VI (Regras de Ateste Cartões) também foi incluído ao contrato em 2018, replicado no contrato em vigor, e tem como objetivo descrever as regras para realização de ateste do faturamento de cartões para as famílias beneficiárias do PBF inicialmente e agora do PAB, bem como de programas de transferências de renda estaduais ou municipais que, por meio de acordo de cooperação técnica com o MC, pagam uma complementação financeira às famílias, a partir de regras específicas (letras “f” e “g” do item 2.4.11 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1021232). De acordo com o documento, no processo de ateste serão utilizadas as seguintes bases:

I - Histórico de cartões e cartões pactuados;

II - Cadastro Único;

III - Relatório de Famílias Selecionadas;

IV - Folha e Folha de Pactos;

V - Relatório de Cartões Emitidos e Reemitidos.

VI - Relatório de Faturamento de Emissões e Reemissões de Cartão Social;

VII - Relatório de cartões emitidos oriundos de substituição de Responsável Familiar (RF);

VIII - Tabela de elos.

É importante ressaltar que, em decorrência da criação do item tarifário “Emissão de Cartão” e da substituição do PBF pelo PAB, deverão ser realizados ajustes no sistema de automatização do ateste de cartões, considerando os novos leiautes e os impactos advindos com tais mudanças.

5.4.20. Desse modo, fica demonstrado o contínuo esforço de aprimoramento do Contrato com a CAIXA ao longo dos anos, não apenas no sentido de atender as normas legais que regem à contratação pública, mas sobretudo, visando elevar a qualidade da prestação dos serviços e maior controle por parte do ministério nos atestes dos serviços.

5.4.21. Portanto, entendemos que a recomendação exarada por essa Controladoria se encontra atendida e que o Ministério tem o compromisso de buscar constantemente, avanços significativos na construção de modelos mais sólidos na gestão e nos atestes dos serviços prestados pela CAIXA, para os quais identifica-se que não há fragilidade.

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação apresentada discorre sobre os procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados pela Caixa, desde o primeiro contrato, em 2004, relatando todos os avanços que foram inseridos no processo, no decorrer dos anos, até o presente.

Especificamente em relação aos itens tarifários, relatou que, em virtude da instituição do PAB, estão sendo efetuados ajustes/alterações no processo de ateste da folha de pagamento; revisadas regras definidas, com a STI, para os itens tarifários sobre operações de pagamento; bem como no sistema de automatização do ateste de cartões.

Não obstante os sucessivos aprimoramentos e os procedimentos que estão sendo adotados, o cerne do registro trata da impossibilidade de uma validação adicional em relação às informações disponibilizadas pela Caixa.

### **Achado nº 2.4.7**

## Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 778/2022/SEESP/GAB/MC, de 25.03.2022, a Secretaria Especial do Esporte, do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

Em resumo, a CGU identificou que o MC tem sob a sua gestão transferências sem a apresentação de prestação de contas ou com prestação de contas reprovadas, porém, sem a respectiva instauração de TCE, conforme determina a legislação. Destacou que as ocorrências verificadas representam infração às normas no tocante à falta de instauração de Tomada de Contas Especial, assim como demonstram fragilidades nos controles internos relacionados à gestão de transferências voluntárias.

Visando o correto tratamento da demanda, especialmente com relação aos **Contratos de Repasse**, encaminhamos a planilha relacionada aos instrumentos inseridos no achado 2.1.13 (Manutenção Indevida de TV), à Caixa Econômica Federal (CAIXA), instituição mandatária contratada por este Ministério para operacionalizar as ações pertinentes à implantação e modernização de infraestrutura esportiva, inclusive celebrar o contrato de repasse e eventuais aditivos, promover a execução orçamentária-financeira, acompanhar e atestar a execução de obras e serviços, analisar e formalizar as eventuais reprogramações e prazos de vigência, e, receber, analisar e adotar as providências necessárias à respectiva baixa da prestação de contas/instaurar processo de TCE, por meio da mensagem eletrônica expedida em 22/03/2022 (SEI. nº 12104393), para conhecimento e manifestação.

Em resposta, à CAIXA, por meio da mensagem eletrônica recebida em 22/03/2022, solicita prazo de 30 (trinta) dias para análise das ocorrências e eventual regularização, considerando o universo significativo de contratos constante na planilha, conforme demonstrado no documento SEI 12114495.

Com relação aos demais instrumentos de transferências voluntárias, considerando a competência da SEESP, que se restringe à análise quanto à execução física da avença, ressaltamos que manteremos o controle dos instrumentos com vigência encerrada e que ainda não apresentaram o correspondente RCO.

Adicionalmente, por meio do Despacho nº 10/2022/SEESP/SNEAR/GAB-APO, de 24.03.2022, foi apresentada a seguinte manifestação:

Inicialmente, esclarecemos que a instauração de TCE não está dentro das competências da SNEAR. Todavia, neste contexto informamos que foram identificados 2 (dois) Termos de Fomento de responsabilidade desta Secretaria, são eles:

1. 879835/2018: Neste processo não houve a execução. A entidade solicitou a rescisão do Termo de Fomento, sendo o Termo de Rescisão assinado em 18/12/2019 (SEI 6285816), publicado no Diário Oficial da União em 20/12/2019 (SEI 6386322). Último andamento Ofício nº 205/2020/SE/SGFT/DTEDS/CGPC-ESP-CAPC/MC (SEI 6735366) solicitando a devolução do repasse federal com os rendimentos da aplicação financeira;
2. 852388/2017: Informamos que o Relatório de Cumprimento do Objeto-RCO está inserido na Plataforma +Brasil, porém a entidade não realizou o comando na plataforma para enviar para análise. Solicitamos a realização do procedimento, e procederemos com a análise do RCO. No prazo de 40 dias, concluiremos as análises.

Por meio do Ofício nº 688/2022/SEDS/MC, de 06.04.2022, a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania, se manifestou quanto aos instrumentos de transferência voluntária referentes à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (SENAPRED), apresentando relatório planilhado (SEI 12123642), comentando a

situação das prestações de contas dos Convênios nº 806065 e nº 813679, do Termo de Colaboração nº 857113, bem como do Termo de Fomento nº 901781. Ademais, apresentou planilha (SEI 12124025) contendo observações acerca dos Convênios nº 770608, nº 771435, nº 824326, nº 831234, nº 831266, nº 794256 e nº 813093; dos Termos de Fomento nº 853134 e nº 879871; bem como dos Contratos de Repasse nº 759380, nº 774656 e nº 879560, quanto aos instrumentos de transferência voluntária relativos à Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (SEISP).

Por meio do Ofício nº 934/2022/SE/SGFT/MC, de 25.03.2022, a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências, do Ministério da Cidadania, se manifestou quanto aos instrumentos de transferência voluntária referentes ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), apresentando planilha (SEI 12119802) com justificativa para os Contratos de Repasse nº 762757, nº 775666, nº 775714, nº 775763, nº 776238, nº 793607, nº 794120, nº 841030, nº 872781, nº 873969 e nº 776265. Para os convênios celebrados no âmbito das políticas públicas do Esporte e do Desenvolvimento Social, a SGFT apresentou situação, a partir de consulta em 18.03.2022, e respectivas justificativas, por meio de planilha (SEI 12121445), referente aos Convênios nº 569510, nº 580881, nº 601474, nº 726102, nº 726146, nº 719316, nº 739435, nº 770608, nº 771435, nº 793506, nº 794256, nº 806065, nº 806249, nº 813093, nº 813679, nº 813773, nº 822537, nº 824326, nº 831234, nº 831266, nº 837643, nº 840338, nº 850282, nº 852773, nº 853250, nº 875149, nº 879973, nº 880249, nº 880504, nº 880667, nº 881830, nº 897892, nº 905000, nº 905059 e nº 905135; Contratos de Repasse nº 762757, nº 775666, nº 775714, nº 775763, nº 776238, nº 776265, nº 793607, nº 794120, nº 841030, nº 872781 e nº 873969; aos Termos de Fomento nº 852388, nº 853134, nº 879835, nº 879871, nº 882388, nº 883975, nº 889628, nº 890986, nº 897970, nº 898175 e nº 901781; bem como ao Termo de Colaboração nº 857113.

### **Análise da equipe de auditoria**

Do exame das justificativas efetuadas pelo MC, tece-se as seguintes considerações:

1 – Para os casos de omissão no dever de prestar contas:

- Em que pese o Termo de Fomento nº 879835/2018 ter sido rescindido em 18.12.2019, houve liberação de recursos no montante de R\$ 177.785,74, em 15.05.2019 e não há comprovação da devolução do referido valor.
- A prestação de contas do Termo de Fomento nº 852388/2017 foi enviada em 04.04.2022, encontrando-se na situação “em análise”.
- As prestações de contas dos Convênios nº 806065/2014 e nº 813679/2014 foram enviadas para análise em 15.02.2022 e em 31.03.2022, respectivamente, encontrando-se na situação “em complementação”.
- As prestações de contas dos Convênio nº 857113/2017, nº 771435/2012 e nº 824326/2015 encontram-se na situação “em complementação”.
- A prestação de contas do Termo de Fomento nº 901781/2020 foi enviada em 17.03.2022, encontrando-se na situação “enviada para análise”.
- Não obstante ter sido elaborada Nota Técnica para envio do processo relativo ao Convênio nº 770608/2012, para instauração de Tomada de Contas Especial, a efetiva instauração deverá ser acompanhada pelo MC.

- Embora o MC tenha solicitado a apresentação das prestações de contas dos Convênios nº 831234/2016, nº 831266/2016, nº 794256/2013 e nº 813093/2014, estes, ainda se encontram na situação “aguardando prestação de contas”.
- As prestações de contas dos Termos de Fomento nº 853134/2017 e nº 879871/2018 encontram-se na situação “em análise”.
- Em que pese ter sido enviado ofício à Caixa, para providências quanto à instauração de tomada de contas especial, bem como de regularização da situação na Plataforma +Brasil, o status das prestações de contas dos Contratos de Repasse nº 759380/2011 e nº 774656/2012 deverá ser acompanhado pelo MC.
- O Contrato de Repasse nº 879560/2018 foi rescindido por não atendimento de cláusula suspensiva. O MC enviou ofício à Caixa solicitando a alteração da situação do referido Contrato na Plataforma +Brasil, contudo, ainda se encontra no status de “aguardando prestação de contas”.
- Embora tenha sido encaminhado ofício à Caixa para análise e manifestação quanto aos Contratos de Repasse nº 762757/2011, nº 775714/2012, 776238/2012, nº 793607/2013 e nº 873969/2018, a situação dos referidos Contratos encontra-se como “aguardando prestação de contas”, a qual deverá ser acompanhada pelo MC.
- A prestação de contas do Contrato de Repasse nº 775666/2012 encontra-se na situação “em análise”.
- As prestações de contas dos Contratos de Repasse nº 775763/2012 e nº 841030/2016 foram aprovadas em 12.04.2022 e em 05.04.2022, respectivamente.
- A prestação de contas do Contrato de Repasse nº 794120/2013 foi concluída em 09.03.2022.
- O Contrato de Repasse nº 872781/2018 foi anulado.
- Embora na planilha da SGFT (SEI 12121445) esteja consignado que as prestações de contas dos Convênios nº 719316/2009, nº 806249/2014 e nº 837643/2016 foram apresentadas, não consta nenhuma documentação comprobatória de tal situação. Ademais, na Plataforma +Brasil o status registrado é de “aguardando prestação de contas”. Tal fato deverá ser acompanhado pelo MC.
- Não obstante na planilha da SGFT (SEI 12121445) conste que o processo relativo à ausência de prestação de contas do Convênio nº 739435/2010 encontra-se na fila para procedimento de inscrição no sistema e-TCE, na Plataforma +Brasil a situação registrada é de “aguardando prestação de contas”. Tal fato deverá ser acompanhado pelo MC.
- Embora o MC tenha notificado os convenientes para apresentação das prestações de contas dos Convênios nº 793506/2013, nº 813093/2014, nº 813773/2014, nº 822537/2015, nº 840338/2016, nº 897892/2020 e nº 905135/2020, na Plataforma +Brasil ainda se encontram na situação “aguardando prestação de contas”. Tal fato deverá ser acompanhado pelo MC.
- As prestações de contas dos Convênios nº 850282/2017, nº 905000/2020 e nº 905059/2020 encontram-se na Plataforma +Brasil na situação “aguardando prestação de contas”.
- Embora o MC tenha notificado os convenientes para apresentação das prestações de contas dos Termos de Fomento nº 883975/2019 e nº 897970, na Plataforma +Brasil ainda se encontram na situação “aguardando prestação de contas”. Tal fato deverá ser acompanhado pelo MC.

- As prestações de contas do Termos de Fomento nº 850282/2017, nº 889628/2020, nº 890986/2019 e nº 898175/2020 encontram-se na Plataforma +Brasil na situação “aguardando prestação de contas”.
- Conforme exposto na manifestação da unidade, a Caixa solicitou o prazo de 30 dias para averiguar e regularizar a situação dos Contratos de Repasse consignados na planilha SGFT (SEI 12121445). Tal fato deverá ser acompanhado pelo MC.

## 2 – Para os casos de transferências registradas como inadimplentes

- Na justificativa apresentada consta que os débitos relativos aos Convênios nº 569510/2006 e nº 580881/2006 são inferiores ao limite de instauração de TCE e que os processos se encontram na fila para procedimento de inscrição no e-TCE. O cadastro do débito no sistema e-TCE deverá ser acompanhado pelo MC.
- Na justificativa apresentada consta que o processo referente ao Convênio nº 601474/2007 está sendo analisado para os procedimentos de instauração de tomada de contas especial. Tal fato deverá ser acompanhado pelo MC.
- Na justificativa apresentada consta que foi instaurada TCE relativo ao Convênio nº 726102, conforme Acórdão nº 8342/2016-TCU-2ª Câmara.
- Em que pese na justificativa apresentada ser informado que a prestação de contas do Convênio nº 726146/2009 foi aprovada, na Plataforma +Brasil a situação é de “inadimplente”.

## 3 - Transferência reprovada, sem instauração de TCE

A Caixa foi notificada, por meio do Ofício nº 31/2022/SE/SGFT/DEFNAS/CGGTV/MC, para analisar e manifestar-se acerca da situação do Contrato de Repasse nº 776265/2012. Tal fato deverá ser acompanhado pelo MC.

Desse modo, conclui-se que das 148 transferências destacadas no achado de auditoria, que demandariam a instauração de TCE, 15 transferências tiveram suas situações corrigidas após o fim do exercício 2021 e como o achado avaliou a gestão do exercício 2021, ele permanecerá inalterado. Desse modo, o Anexo IV foi atualizado para constar apenas as transferências que ainda demandam a instauração de TCE, considerando a situação na posição 26.04.2022.

### **Achado nº 2.4.8**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 778/2022/SEESP/GAB/MC, de 25.03.2022, a Secretaria Especial do Esporte (SEESP), do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

**Achado 2.4.8. Divergências de informações das transferências voluntárias e TED entre o Siafi, a Plataforma +Brasil, os controles gerenciais e os resultados publicados pelo MC, com fragilidades na gestão dos instrumentos.**

35. Trata-se de inconformidades decorrentes de descumprimento normativo, de falta de atualizações nos sistemas contábil e gerencial e de supervisão quanto aos dados divulgados, além de equívocos na divulgação e nos registros das situações das transferências. Da mesma forma, as informações qualitativas sobre termos de execução descentralizada (TED) cadastradas no Siafi não refletiram a ocorrência de situações em que houve, por parte da unidade descentralizada, omissão do dever de

prestar contas e/ou inadimplência quanto à apresentação do Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO), informações essas constantes dos controles gerenciais do Ministério.

36. Sobre este item, é importante ressaltar o grande volume de transferências listadas na planilha correspondente ao achado, que pelo prazo estipulado para resposta, torna impossível uma análise criteriosa sobre cada instrumento. No entanto, visando o atendimento da demanda, as áreas técnicas vinculadas a SEESP foram instadas a se manifestar. Assim, as áreas apresentaram informações parciais que demonstram, em apertada síntese, que há divergência entre a planilha apresentada pela CGU e os controles gerenciais utilizados para gestão das transferências do MC. Neste sentido, convém apresentar alguns apontamentos das áreas técnicas:

36.1 A SNE LIS destacou que, conforme planilha anexa (SEI nº 12117475), com preenchimento da aba Inconformidades Estoque TED, foi identificado 32 (trinta e dois) TED's, dos quais 20 (vinte) encontra-se com o Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) finalizado e comprovado junto ao SIAFI, e somente 5 (cinco) em análise, tendo como previsão de conclusão no prazo de 90 dias. Referente as Inconformidades TV SIAFI, explanou que, no que se refere aos Convênios, devido ao quantitativo elevado, e, em que pese, não retratar a realidade do passivo desta Secretaria Nacional, haverá necessidade de uma análise mais aprofundada e para a formulação de subsídios à demanda existente. Por fim, no que compete aos Termos de Execução Descentralizada, cabe registrar, que os instrumentos listados nos achados acima mencionados também foram objetos de análise no Relatório de Auditoria do exercício anterior: (i) Item 2.1.7. - 12 Instrumentos; e (ii) Item 2.4.8. - 08 Instrumentos.

36.2 A SNEAR informou que, em relação a planilha "Achados 2.4.8 - Inconformidade TV e TED" aba "Estoque TED", cabe mencionar que constam 04 TEDs registrados na UG 180009 - SNEAR (coluna transferência concedente), destes, os TEDs nº 675322 e 696462 já possuem análise do Relatório de Cumprimento do Objeto-RCO e foram comprovados junto ao SIAFI, conforme planilha (SEI 12110294).

36.3 No que se refere a aba " Inconformidades Movimento TED", registra-se que 38 instrumentos são de responsabilidade da SNEAR e encontram-se com o RCO finalizados e situação comprovado junto ao SIAFI, e 12 instrumentos são de responsabilidade do DIE, conforme planilha (SEI 12110294).

36.4 Por sua vez, a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor - SNFDT, informou que (SEI nº 12099322) está adotando todas as medidas necessárias à elisão das pendências elencadas nas planilhas "Achados 2.4.8 - Inconformidade TV e TED" aba "Estoque TED", que estão sob sua responsabilidade.

36.5 Com relação aos contratos de repasse, o DIE informou (SEI nº 12101220), encaminhou a correspondente planilha à Caixa Econômica Federal (CAIXA), instituição mandatária contratada por este Ministério para operacionalizar as ações pertinentes à implantação e modernização de infraestrutura esportiva, inclusive celebrar o contrato de repasse e eventuais aditivos, promover a execução orçamentária-financeira, acompanhar e atestar a execução de obras e serviços, analisar e formalizar as eventuais reprogramações e prazos de vigência, e, receber, analisar e adotar as providências necessárias à respectiva baixa da prestação de contas/instaurar processo de TCE, por meio da mensagem eletrônica expedida em 22/03/2022 (SEI. nº 12104393), para conhecimento e manifestação. Em resposta, à

CAIXA, por meio da mensagem eletrônica recebida em 22/03/2022, solicita prazo de 30 (trinta) dias para análise das ocorrências e eventual regularização, considerando o universo significativo de contratos constante na planilha, conforme demonstrado no documento SEI 12112195.

36.6 Por fim, o DIE informa que, no que diz respeito aos Termos de Execução Descentralizada, que constam, no achado 2.4.8, vinculados à UG 550028, 09 TEDs sob sua responsabilidade, sendo 7 TEDs com análise de RCO finalizada e comprovados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, 1 com análise de RCO finalizada, encaminhado para ajuste no SIAFI e 1 com pendência de finalização, conforme demonstrado na planilha SEI nº 12112195.

Por meio do Ofício nº 934/2022/SE/SGFT/MC, de 25.03.2022, a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

**Item 2.1.7. Manutenção indevida no Ativo de saldo de adiantamento de TED**

[...]

A DTEDS, por meio da Coordenação Geral de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil - CGEOFC, somente executa operacionalmente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, os registros das demandas encaminhadas pelas Secretarias Finalísticas, as quais têm a competência pelo acompanhamento da execução dos TED.

Por ocasião do atendimento à Solicitação de Auditoria nº 1021232/07, esta diretoria procedeu à conferência dos instrumentos relacionados na planilha SEI 11805308 registrados nas Unidades Gestoras – UG vinculadas ao Esporte e ao Desenvolvimento Social a fim de identificar a situação atualizada das transferências.

Desta feita, a partir da planilha encaminhada em referência ao achado, em conjunto com as planilhas referenciadas ao achado 2.4.8, procedeu-se à nova conferência individualizada dos instrumentos na qual foi verificada se foram realizados os devidos registros de comprovação para os instrumentos com análise do cumprimento do objeto efetuada pela área finalística correspondente e encaminhados a esta diretoria.

As divergências decorrentes de lançamento encontradas foram registradas nas Planilhas anexas (SEI 12121445) “Achado 2.1.7” e “Achado 2.4.8”, esta última nas abas 3 e 4, e estão sob tratamento.

Registre-se, porém, que durante reunião de busca conjunta de solução, realizada entre representantes deste Ministério e a CGU em 21/03/2022, por meio da plataforma TEAMS, foi suscitada dúvida quanto ao tratamento a ser dado para os casos de ausência de comprovação integral da execução do objeto pactuado, uma vez que, conforme Manual do SIAFI, Seção 020300 - Macrofunções, Capítulo 020307 – Transferências Voluntárias, para os tipos de execuções utilizados para as transferências do tipo “Termo de Execução Descentralizada” não consta campo apropriado para registro de eventual reprovação, integral ou parcial das contas do TED.

Face a se tratar de questão controversa, acerca dos registros necessários para atendimento das normas em contraposição a questões sistêmicas do SIAFI, o referido tema foi objeto de comentário da própria CGU, a qual inclusive informou a

necessidade de tratativas junto a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia haja vista que serão necessárias discussões mais aprofundadas quando ao procedimento a ser adotado a fim de mitigar riscos atinentes a problemas decorrentes de possíveis equívocos nos registros.

[...]

**Item 2.4.8. Divergências de informações das transferências voluntárias e TED entre o Siafi, a Plataforma +Brasil, os controles gerenciais e os resultados publicados pelo MC, com fragilidades na gestão dos instrumentos**

No que tange ao item 2.4.8 será apresentado abaixo as considerações separadas por nomenclatura de abas da planilha do Anexo V do Relatório Preliminar nº 1021232.

**Relação das transferências a pagar em 31.12.2021 com inconformidades identificadas no Siafi**

O FNAS realizou o mapeamento detalhado dos processos e conciliação entre sistemas, bem como identificação da situação atual de cada um nos sistemas SIAFI/SICONV-Plataforma +Brasil a fim de verificar sua paridade.

Ocorre que, a partir da análise crítica das informações, identificou-se que as inconformidades apontadas na tabela decorrem da ausência de dados na extração de dados do sistema “Tesouro Gerencial” frente ao download de dados da Plataforma +Brasil. Isto ocorre devido ao fato de que, a depender da extração realizada, quando obtidas a partir do Tesouro Gerencial, as informações do sistema apresentam lacunas quanto aos convênios formalizados sob a égide do Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007, formalizados já no sistema SICONV (Atual Plataforma +Brasil).

Assim sendo, as questões identificadas no caso dos instrumentos do FNAS são derivadas da ausência de paridade entre o SIAFI e a Plataforma + Brasil.

**Relação das transferências com inconformidades identificadas na Plataforma +Brasil**

O FNAS identificou 8 instrumentos sob sua responsabilidade na presente aba, os quais estão com as seguintes situações:

Convênio	Modalidade	Inconformidades identificadas	Justificativa para a inconformidade
723186	Convênio	Falta de registro de inadimplência na Plataforma +Brasil	O presente instrumento já se encontra com análise de prestação de contas finalizada e TCE julgada pelo TCU, por meio do Acórdão nº 5830/2018 - TCU – 1ª Câmara. Assim sendo, ocorreu o lançamento da suspensão da inadimplência.
741941	Contrato de Repasse	Falta de registro de inadimplência na Plataforma +Brasil	Em consulta a Plataforma + Brasil verifica-se que o instrumento está com situação de inadimplência registrada no sistema.

776140	Convenio	Falta de registro de inadimplência na Plataforma +Brasil	Em consulta a Plataforma + Brasil verifica-se que o instrumento está na situação de Prestação de Contas Aprovada desde março de 2020.
800077	Convenio	Valores a liberar no Siafi, sem valores a repassar na Plataforma +Brasil	O presente instrumento teve aditivo de supressão de valor foi registrado na Plataforma + Brasil, mas por algum motivo não houve reflexo no SIAFI. A inconsistência apontada foi corrigida.
802206	Convenio	Falta de registro de inadimplência na Plataforma +Brasil	O presente instrumento já se encontra com análise de prestação de contas finalizada tendo como resultado a aprovação parcial. Assim, o processo foi encaminhado para análise quanto à instauração de TCE. Após análise, foi realizado o procedimento de cadastro de débito inferior no e-TCE, sistema do TCU, tendo em vista que débito é inferior ao valor de alçada para instauração de TCE.
811705	Convenio	Valores a liberar no Siafi, sem valores a repassar na Plataforma +Brasil	O presente instrumento teve aditivo de supressão de valor foi registrado na Plataforma + Brasil, mas por algum motivo não houve reflexo no SIAFI. A inconsistência apontada foi corrigida.
817344	Convenio	Falta de registro de inadimplência na Plataforma +Brasil	Em consulta a Plataforma + Brasil verifica-se que o instrumento está na situação de Prestação de Contas Aprovada desde fevereiro de 2019.
827911	Convenio	Valores a liberar no Siafi, sem valores a repassar na Plataforma +Brasil	O presente instrumento teve aditivo de supressão de valor foi registrado na Plataforma + Brasil, mas por algum motivo não houve reflexo no SIAFI. A inconsistência apontada foi corrigida.

**Relação dos TED com saldo totalmente baixado até outubro de 2021 e com situação de adimplente ou concluído, mas não localizados nas planilhas do Ministério ou que tiveram o RCO apresentado fora do prazo**

Foram identificados 3 (três) registros referentes ao TED nº 697302 (Documentos: 550011000012021NS000001, 550011000012021NS000002 e 550011000012021NS000004) que são do FNAS. Nesse sentido, o instrumento teve sua comprovação realizada no SIAFI em janeiro de 2021, em razão da apresentação e análise do RCO. Ademais, ressalta-se que o registro de conclusão decorre de procedimento automatizado do SIAFI realizado ao final do exercício de seu

lançamento. Assim, o referido TED não foi colocado na planilha de controle possivelmente por não ter pendências naquele momento.

**Transferências com ano de conclusão de 2021 no Siafi não constaram das listas dos processos de prestações de contas concluídos publicadas trimestralmente em 2021 pelo MC**

Informa-se que a publicação da conclusão do TED nº 697302 será providenciada.

Por fim, aduz-se que não existem instrumentos vinculados ao FNAS nas seguintes abas do Anexo V do Relatório Preliminar nº 1021232:

Relação dos TED com valores a comprovar registrados no estoque em 31.10.2021 e situação regular no Siafi, mas com RCO apresentado fora do prazo ou com prazo de apresentação do RCO expirado em 04.11.2011 e não localizados nas planilhas do Ministério ou sem apresentação do RCO;

Relação dos TED com baixa total do estoque até outubro de 2021 em dia anterior ao da comprovação informado nas planilhas de controle do MC; e

Divergências na publicação e da situação dos processos de prestações de contas concluídos (excluídos os tipos de instrumentos: Fundo a Fundo, Siafi e SLIE) publicados pelo MC.

A planilha com as justificativas supracitadas encontra-se no SEI nº 12119789.

Em tratamento aos apontamentos do achado, as áreas responsáveis da DTEDS procederam à verificação detalhada e individualizada de cada divergência apontada para os convênios de sua responsabilidade, conforme Planilha anexa “Achado item 2.4.8” (SEI 12121445), sendo registradas as providências para cada caso conforme coluna “justificativa” acrescida em cada uma das abas.

A Coordenação Geral de Prestação de Contas do Desenvolvimento Social – CGPCDS e a Coordenação Geral de Prestação de Contas do Esporte – CGPCE realizaram o mapeamento detalhado dos processos e por sua vez a conciliação entre sistemas SIAFI/SICONV-Plataforma +Brasil, verificando a situação geral de análise das prestações de contas de convênio e termo de compromisso bem como identificação da situação atual de cada um nos supracitados sistemas.

Ocorre que, a partir da análise das informações, identificou-se que para significativa parte dos instrumentos apontados na planilha, trata-se apenas de divergência aparente, decorrente possivelmente da ausência de paridade na extração de dados do sistema “Tesouro Gerencial” e do download de dados da Plataforma +Brasil. Isto ocorre devido ao fato de que, a depender da extração realizada, quando obtidas a partir do Tesouro Gerencial, as informações apresentam lacunas quanto aos convênios formalizados sob a égide do Decreto 6.170 de 25 de julho de 2007, formalizados já no sistema SICONV (atual Plataforma +Brasil).

De outra parte, as transferências firmadas mediante convênios e contratos de repasse anteriores à implantação do SICONV - não possuem suas informações registradas na Plataforma +Brasil. O mesmo ocorre para eventuais tipos de repasse ainda não executados por meio da Plataforma, a exemplo em especial dos Termos de Compromisso da Lei de Incentivo ao Esporte.

Assim sendo, apenas para as duas primeiras abas da planilha, para os casos em que o único apontamento constante é “Não Localizado Na Plataforma +Brasil/Não Localizada no SIAFI/Sem informação da situação no SIAFI”, para um total de 2.600

transferências registradas nas UG sob responsabilidade da DTEDS apontadas (2.357 na aba 1 e 243 na aba 2), um total de 1.782 entende-se que não correspondem a inconsistências reais entre os sistemas, estando os registros devidamente efetuados em conformidade com as regras sistêmicas e os normativos pertinentes.

Ademais, há de se considerar os casos de erros apresentados pelos próprios sistemas, os quais estão sendo objeto de diligência específica junto ao suporte da Plataforma +Brasil para a respectiva correção.

Em verificação aos apontamentos identificados pela equipe de auditoria na coluna “Inconformidades identificadas”, da aba “Inconformidades TV SIAFI”, também consta o tipo de inconsistência “Situação do SIAFI diferente da situação publicada” e na Aba “Inconformidades TV Plataforma” a inconsistência “Situação na Plataforma +Brasil divergente com a do SIAFI”. Para estes casos, nas situações de prestação de contas aprovada, é imperioso informar que após o registro da aprovação no sistema, é realizado o tipo de execução “Conclusão”, o qual conforme manual do SIAFI deve ser utilizado após a conclusão total do processo de prestação de contas gerando débito na conta “Aprovado” e crédito na conta “Concluído”. Este saldo, também conforme regra de sistema não são transpostos ao exercício seguinte ao registro. Deste modo, o referido apontamento também deve ser desconsiderado, posto que realizados os lançamentos regulares para a transferência.

Também se verificou dos 2.357 instrumentos sob responsabilidade da DTEDS do tipo “Convênio” registrados na lista, 1.318 ainda se encontram em fase de execução, com data de fim de vigência posterior ao período de apuração em 1/1/2022. Para estes casos, mesmo quando verificado saldo nas contas contábeis 812210101 (Convênios e instrumentos congêneres a liberar) e 812210102 (Convênios e instrumentos congêneres a comprovar) esta unidade entende, s.m.j, a conformidade dos registros, posto que ainda podem, no decorrer de sua vigência, ser objeto da referida execução.

No que diz respeito às divergências entre a lista de prestações de contas concluídas e publicadas em 2021 e sua compatibilização com as informações do SIAFI e na Plataforma +Brasil, da verificação realizada foram identificados apenas 4 instrumentos (convênios ou termos de compromisso da Lei de Incentivo ao Esporte) com análise concluída que não constam da publicação e apenas uma incorreção de ordem formal, para os quais serão providenciadas a publicação atualizada.

Registre-se que os Contratos de Repasse não constam do escopo da Portaria MC nº 72 de 2020, motivo pelo qual não constam das publicações efetuadas. As inconsistências informadas que se reportam a esse fator, não merecem prosperar, portanto. Para os demais, as providências ou justificativas foram devidamente discriminadas em coluna própria nas abas 5 e 6 da Planilha (SEI 12121445).

Alguns apontamentos de natureza diversa tiveram as devidas justificativas registradas em coluna específica em cada aba da tabela, detalhando o motivo da situação ou apresentando as razões de divergência. Para outras inconformidades identificadas, informamos que proceder-se-á a verificação detalhada por instrumento, para localizar a origem da divergência e proceder à devida conciliação sistêmica.

Por meio do Ofício nº 162/2022/SE/SAGI/GAB/MC, de 25.03.2022, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

1. Com meus cumprimentos, trata-se de resposta ao Ofício Circular no 9/2022/AECI/CGCIA/MC (SEI12075947), especificamente no que se refere a transferências voluntárias, no caso da SAGI, os TEDs incluídos nos itens 2.1.7, 2.1.13 e 2.4.8 do Anexo Relatório nº 1021232 - ACC 2021 (SEI 12075941).

[...]

4. A respeito dos TEDs e Convênios concluídos e não publicados, o Relatório Preliminar nº 1021232 - AAC 2021 (SEI12075945) cita no item 2.4.8 que "*Além disso, identificou-se que 336 transferências com ano de conclusão de 2021 no Siafi não constaram das listas dos processos de prestações de contas concluídos publicadas trimestralmente em 2021*". Tal publicação, acredita-se estar regulamentada na Portaria MC nº 72, de de janeiro de 2020, que dispõe em seu Art. 1º

*Art. 1º - Estabelecer os critérios de priorização para tratamento do estoque das prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres no âmbito do Ministério da Cidadania.*

*§ 1º - Consideram-se instrumentos congêneres no âmbito de aplicação desta Portaria:*

...  
*SEP*

*IV - termos de execução descentralizada;*

...

E em seu Art. 13:

*Art. 13 - A Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências providenciará a publicação da lista dos processos cujas prestações de contas tenham sido concluídos com base nesta Portaria, trimestralmente, no Boletim Administrativo e no sítio eletrônico deste Ministério, contendo as informações mínimas de identificação dos respectivos instrumentos.*

5. Desta forma, por ser de competência da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências - SGFT a publicação trimestral dos processos cujas prestações de contas tenham sido concluídos, fica esta SAGI no aguardo das publicações das conclusões dos TEDs indicados acima.

6. No que se refere especificamente ao item "*2.4.8 - Divergências de informações das transferências voluntárias e TED entre o Siafi, a Plataforma +Brasil, os controles gerenciais e os resultados publicados pelo MC, com fragilidades na gestão dos instrumentos*", informo que a SAGI possuía, até 31/12/2021, somente uma transferência voluntária registrada na plataforma +Brasil: o convênio no 001/2018 (Plataforma +Brasil nº 871952), relacionado acima. Em 2022 esta Secretaria implementou a utilização e registro de TEDs na plataforma citada.

7. Diante do exposto, verifica-se que as pendências relacionadas aos itens 2.1.7 e 2.4.8 referentes aos TEDs da SAGI encontram-se devidamente sanadas, com suas prestações de contas aprovadas e com os trâmites burocráticos para sua conclusão já realizados no SIAFI, restando somente a publicação de suas conclusões por parte da SGFT.

Por meio do Ofício nº 688/2022/SEDS/MC, de 06.04.2022, a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (SEDS), do Ministério da Cidadania, apresentou a seguinte manifestação:

2. Em atendimento à solicitação, registro que todas as Secretarias Nacionais foram instadas a prestarem esclarecimentos quanto aos apontamentos apresentados pela CGU no Relatório Preliminar de Avaliação nº 1021232.

[...]

5. A Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas - SENAPRED, se manifestou através do Despacho nº 14/2022/SEDS/SENAPRED/DPA (SEI nº 12123635), o qual encontra-se acompanhado da planilha SENAPRED (SEI nº 12123642), prestando informações relacionadas a Termos de Execução Descentralizada sob sua responsabilidade, contidos nos itens 2.1.7, 2.1.8, 2.4.7 e 2.4.8.

6. A Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância - SNAPI, analisou os resultados alcançados pela equipe de auditoria da CGU por intermédio do Ofício nº 171/2022/SEDS/SNAPI/MC (SEI nº 12122011), apresentando as seguintes informações:

2. Sobre o assunto, informo que após análise das contas contábeis desta Secretaria e da planilha “Anexo ao Relatório Preliminar nº 1021232 – Achado 2.4.8 - Inconformidades TV e TED” (SEI 12075941) linha 4.148, identificamos que o convênio 871952/2018, teve suas contas **concluídas e aprovadas** conforme as Notas de Sistemas 2021NS000001, 2021NS000002 e 2021NS000003, todas de 25 de março de 2021, registradas na UG 550023 e disponíveis no endereço eletrônico: <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/prestacao/prestacacontas/ManterPrestacaoConta/manterPrestacaoContas.jsf>.

7. Por derradeiro, a Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva - SEISP, expôs sua análise através do OFÍCIO Nº 61/2022/SEDS/SEISP-ASSESSORIA II/MC (SEI nº 12123953), o qual segue acompanhado da Planilha resposta CGU item 2.1.7 SEISP (SEI nº 12124024) e da Planilha Resposta CGU item 2.4.7 SEISP (SEI nº 12124025), reportando as informações relativas aos achados contidos nos itens 2.1.7, 2.4.7 e 2.4.8. Informações que foram complementadas por intermédio do Ofício nº 62/2022/SEDS/SEISP-ASSESSORIA II/MC (SEI nº 12127965) apresentando retificação da Planilha resposta CGU item 2.1.7 (12124024), informando que a Planilha a ser considerada deve ser a Planilha Resposta a CGU sob doc. SEI nº 12128095, na qual foi acrescentada a linha 15, referente à Transferência 697256.

### **Análise da equipe de auditoria**

Preliminarmente, foi apresentado ao MC achado sobre divergências de informações qualitativas das transferências voluntárias e TED entre o Siafi, a Plataforma +Brasil, os controles gerenciais do Ministério e as listas dos processos de prestações de contas concluídos publicadas<sup>39</sup> trimestralmente em 2021 pelo MC.

Essas divergências abrangeram, principalmente, vinculação a outros Órgãos, diferenças de valores a repassar e incompatibilidade de situações das transferências, que indicaram desatualização dos sistemas e ausência de registro de inadimplência.

Conforme exposto na manifestação da Unidade, para as transferências com valores a liberar registrados no Siafi, mas sem valores a repassar na Plataforma, houve inconsistências entre

---

<sup>39</sup> Portaria nº 3, de 15.04.2021 (1T2021), Portaria nº 7, de 22.07.2021 (2T2021), Portaria nº 10, de 29.10.2021 (3T2021) e Portaria nº 1, de 14.01. 2022 (4T2021).

os sistemas para 2 instrumentos, pois o aditivo de supressão de valor cadastrado na Plataforma não teve reflexo no Siafi. Realizadas as correções, restaram pendentes de tratamento 18 instrumentos sem valores a repassar na Plataforma +Brasil, mas com o total de R\$ 104,7 milhões registrados em conta de controle no Siafi, conforme tabela a seguir.

**Tabela 28 – Relação de transferências com valores a liberar no Siafi e sem valores a repassar na Plataforma +Brasil**

<b>Transferência</b>	<b>Situação na Plataforma +Brasil em 03.04.2022</b>	<b>Manifestação do MC ao Relatório Preliminar</b>	<b>812210101 - Convênios e Instrumentos Congêneres a Liberar - saldo em 23.04.2022 (em R\$)</b>
705164	Prestação de Contas em Análise	Processo em saneamento.	678.130,42
737344	Prestação de Contas em Análise	Em tratamento	73.950,00
739441	Prestação de Contas Enviada Análise	Em tratamento	315.202,00
740365	Prestação de Contas Aprovada	Em tratamento	661.335,10
750914	Prestação de Contas em Análise	Em tratamento	150.750,00
751946	Prestação de Contas em Análise	Em tratamento	960.000,00
764078	Prestação de Contas em Análise	Processo em saneamento.	1.000.000,00
769792	Prestação de Contas em Análise	Processo em saneamento.	5.053.562,10
771209	Prestação de Contas em Análise	Processo em saneamento.	1.024.000,00
771736	Prestação de Contas Enviada Análise	Em tratamento	419.700,00
774053	Prestação de Contas em Análise	Processo em saneamento.	838.350,58
782755	Prestação de Contas em Análise	Processo em saneamento.	2.519.000,00
788239	Prestação de Contas Enviada Análise	Em tratamento	55.487,01
794638	Prestação de Contas Enviada Análise	Processo em saneamento.	14.000.000,00
794674	Prestação de Contas em Análise	Processo em saneamento.	39.928.328,07
794680	Aguardando Prestação de Contas	Processo em saneamento.	34.689.944,03
795105	Aguardando Prestação de Contas	Processo em saneamento.	1.009.680,86
795990	Prestação de Contas em Análise	Processo em saneamento.	1.240.088,01
<b>Total</b>			<b>104.617.508,18</b>

Fonte: Elaboração pela CGU a partir de extração do Siafi, da Plataforma +Brasil, com base de dados atualizada até 03.04.2022, e anexos ao Ofício nº 42/2022/AECI/CGCIA/MC, de 13.04.2022

Com relação às transferências do MC na Plataforma +Brasil com valores contabilizados no Siafi para outros Órgãos, foi identificada apenas uma divergência, ao se desconsiderarem na análise as transferências em situação de prestação de contas rejeitada na Plataforma +Brasil, concluídas ou sem valores a comprovar no Siafi. O Termo de Colaboração nº 839104, cadastrado para o Ministério da Cidadania na Plataforma +Brasil na situação de “Prestação de Contas em Análise”, encontra-se vinculado no Siafi ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo como UGE o Fundo Nacional Antidrogas e saldo a comprovar de R\$ 300.000,00, em 23.04.2022.

Já para os contratos de repasse vinculados ao MC no Siafi mas referentes a outros Órgãos na Plataforma +Brasil, permaneceram divergências para o total de 8 contratos de repasse, desconsiderados os instrumentos concluídos, conforme tabela a seguir.

**Tabela 29 – Relação de transferências vinculadas a outro Órgão na Plataforma +Brasil**

Transferência	UGE no Siafi	Situação na Plataforma +Brasil	Descrição do Órgão na Plataforma +Brasil	Conta contábil do Siafi	Saldo em 23.04.2022 (em R\$)
703179	CEF / Ministério do Esporte	Aguardando Prestação de Contas	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	812210102 - Convênios e Instrumentos Congêneres a Comprovar	350.725,00
884896		Em execução	Ministério do Desenvolvimento Regional	812210101 - Convênios e Instrumentos Congêneres a Liberar	525.250,00
909431		Em execução	Ministério do Turismo		481.104,00
909434		Em execução	Ministério do Turismo		481.104,00
909435		Em execução	Ministério do Turismo		481.104,00
909436		Em execução	Ministério do Turismo		481.104,00
909457		Em execução	Ministério do Turismo		4.785.919,00
909468		Em execução	Ministério do Turismo		960.019,00
Total a liberar					8.195.604,00
<b>Total</b>					<b>8.546.329,00</b>

Fonte: Elaboração pela CGU a partir de extração do Siafi e da base de dados da Plataforma +Brasil atualizada até 03.04.2022

Quanto ao apontamento sobre a falta de registro de inadimplência na Plataforma, a análise foi atualizada com as situações da transferência, de inadimplência, da contratação, data final de vigência, Órgão e valores de repasse e desembolsados constantes da base de dados da Plataforma +Brasil atualizada até 03.04.2022, e abrangeu também a correlação com a base de dados e-TCE atualizada até 07.02.2022.

Importa registrar que permaneceram excluídos da análise os instrumentos com execução não iniciada, ou seja, em fase de plano de trabalho ou de proposta, os anulados ou rescindidos ou que estivessem sob liminar judicial e/ou cláusula suspensiva.

Ademais, não foi considerada inconformidade a falta de registro de inadimplência para os instrumentos com vigência não expirada (para casos de não execução total do objeto), com prestação de contas aprovadas ou aprovadas com ressalva e sem formalização de TCE (para casos de atraso na entrega da prestação de contas ou de ressarcimento ao Erário), com prestação de contas rejeitada e instrumentos com formalização de TCE por motivos diversos de omissão no dever de prestar contas (o registro dependeria de julgamento final da conta ou da TCE), bem como a falta de atualização no Siafi de inadimplência registrada na Plataforma +Brasil, visto que, conforme manifestação da Unidade, a representação fidedigna das

informações qualitativas das transferências no Siafi, em relação à Plataforma, resta inviabilizada.

A partir disso, foram identificados 101 instrumentos com indícios de inadimplência não registrada na Plataforma +Brasil. Desses instrumentos, há formalização de TCE por omissão no dever de prestar contas para o total de 5, conforme quadro a seguir.

**Quadro 6 – Relação das transferências com formalização de TCE e sem registro de inadimplência na Plataforma +Brasil**

Transferência	Situação na Plataforma +Brasil em 03.04.2022	Motivo Instauração da TCE em 07.02.22	Situação da TCE em 07.02.22	nº da TCE
705893	Prestação de Contas Comprovada em Análise	Omissão no dever de prestar contas	Atuado	374 2017
720058	Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	Omissão no dever de prestar contas	Encaminhado ao TCU	00190.015311/2014-97
734606	Aguardando Prestação de Contas	Omissão no dever de prestar contas	Atuado	1047 2018
736423	Prestação de Contas Aprovada	Omissão no dever de prestar contas	Encaminhado ao TCU	71000.020129/2017-39
776762	Aguardando Prestação de Contas	Omissão no dever de prestar contas	Encaminhado ao TCU	71000.003742/2017-91

Fonte: Elaboração a partir da base de dados da Plataforma +Brasil, atualizada até 03.04.2022 e da base de dados e-TCE, atualizada até 07.02.22

Dentre os instrumentos sem formalização de TCE (até 07.02.2022), foram detectados 96 que não possuíam registro da inadimplência na Plataforma +Brasil, mas que estavam com vigência expirada no período de 2010 a 2020 e situação de “Aguardando Prestação de Contas”, o que caracteriza a omissão no dever de prestar contas. A relação desses instrumentos encontra-se detalhada no quadro a seguir. Vale mencionar que o MC informou ter notificado a CAIXA para providências quanto à instauração de TCE e à regularização da situação na Plataforma +Brasil para 4 transferências.

**Quadro 7 – Relação das transferências sem prestação de contas e sem registro de inadimplência na Plataforma +Brasil**

Transferência	Situação na Plataforma +Brasil em 03.04.2022	Dia Fim da Vigência na Plataforma +Brasil em 03.04.2022	Manifestação do MC ao Relatório Preliminar
700122	Aguardando Prestação de Contas	31/05/10	-
700687	Aguardando Prestação de Contas	30/06/10	-
713468	Aguardando Prestação de Contas	20/12/15	-
713478	Aguardando Prestação de Contas	27/12/17	-
719974	Aguardando Prestação de Contas	30/05/18	-
720063	Aguardando Prestação de Contas	07/09/20	-

720095	Aguardando Prestação de Contas	27/12/17	-
720097	Aguardando Prestação de Contas	27/12/17	-
720145	Aguardando Prestação de Contas	30/05/18	-
721865	Aguardando Prestação de Contas	30/04/16	-
723023	Aguardando Prestação de Contas	30/03/11	-
724800	Aguardando Prestação de Contas	02/12/10	-
725743	Aguardando Prestação de Contas	30/08/11	-
726445	Aguardando Prestação de Contas	30/09/17	-
726530	Aguardando Prestação de Contas	05/04/18	-
727585	Aguardando Prestação de Contas	31/01/19	-
727656	Aguardando Prestação de Contas	31/12/16	-
730264	Aguardando Prestação de Contas	30/12/11	-
731279	Aguardando Prestação de Contas	01/03/20	-
735886	Aguardando Prestação de Contas	26/12/16	-
735959	Aguardando Prestação de Contas	30/06/18	-
738070	Aguardando Prestação de Contas	27/12/17	-
738399	Aguardando Prestação de Contas	30/06/17	-
739518	Aguardando Prestação de Contas	19/06/12	-
742073	Aguardando Prestação de Contas	05/09/19	-
743254	Aguardando Prestação de Contas	30/10/18	-
746363	Aguardando Prestação de Contas	04/09/16	-
750040	Aguardando Prestação de Contas	28/02/12	-
750986	Aguardando Prestação de Contas	26/06/12	-
751077	Aguardando Prestação de Contas	30/06/12	-
752272	Aguardando Prestação de Contas	05/05/18	-
756314	Aguardando Prestação de Contas	27/12/14	-
756435	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
759380	Aguardando Prestação de Contas	30/06/18	Enviado OFÍCIO Nº 32/2022/MC/SEDS/SEISP/DEEP/CGEP (SEI 12088785), à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL para providências quanto à instauração da tomada de contas especial - TCE, bem como a regularização da situação na Plataforma mais Brasil
770001	Aguardando Prestação de Contas	30/09/20	-
771968	Aguardando Prestação de Contas	30/07/19	-
773155	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-

774656	Aguardando Prestação de Contas	29/08/19	Enviado OFÍCIO Nº 32/2022/MC/SEDS/SEISP/DEEP/CGEP (SEI 12088785), à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL para providências quanto à instauração da tomada de contas especial - TCE, bem como a regularização da situação na Plataforma mais Brasil
775455	Aguardando Prestação de Contas	22/03/17	-
775714	Aguardando Prestação de Contas	23/10/20	Notificação encaminhada para análise e manifestação da instituição mandatária da União, CAIXA, por meio do Ofício nº 31/2022/SE/SGFT/DEFNAS/CGGTVM C (SEI 12104788).
776240	Aguardando Prestação de Contas	31/12/18	-
776581	Aguardando Prestação de Contas	26/12/14	-
776756	Aguardando Prestação de Contas	26/12/14	-
778467	Aguardando Prestação de Contas	30/09/20	-
782926	Aguardando Prestação de Contas	31/08/20	-
784351	Aguardando Prestação de Contas	30/11/19	-
784457	Aguardando Prestação de Contas	20/05/18	-
784566	Aguardando Prestação de Contas	31/12/15	-
787415	Aguardando Prestação de Contas	14/12/19	-
790465	Aguardando Prestação de Contas	31/08/19	-
790479	Aguardando Prestação de Contas	10/05/20	-
792502	Aguardando Prestação de Contas	31/12/16	-
793506	Aguardando Prestação de Contas	28/02/17	-
793607	Aguardando Prestação de Contas	28/02/20	Notificação encaminhada para análise e manifestação da instituição mandatária da União, CAIXA, por meio do Ofício nº 31/2022/SE/SGFT/DEFNAS/CGGTVM C (SEI 12104788).
800068	Aguardando Prestação de Contas	21/04/19	-
815839	Aguardando Prestação de Contas	30/04/19	-
818514	Aguardando Prestação de Contas	30/10/18	-
831856	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
840338	Aguardando Prestação de Contas	30/04/18	Notificação solicitando a prestação de contas.
841886	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
842176	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-

850282	Aguardando Prestação de Contas	19/01/18	Aguardando prestação de contas
852388	Aguardando Prestação de Contas	29/01/18	Notificação solicitando a prestação de contas.
853250	Aguardando Prestação de Contas	21/04/19	Notificação solicitando a prestação de contas.
853260	Aguardando Prestação de Contas	29/12/19	-
853763	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854126	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854171	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854186	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854288	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854320	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854575	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854682	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854700	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854705	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
854718	Aguardando Prestação de Contas	30/09/20	-
855166	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
855242	Aguardando Prestação de Contas	29/12/19	-
855708	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
855901	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
856143	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
856196	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
856223	Aguardando Prestação de Contas	29/12/19	-
856242	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
856293	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
862097	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
862113	Aguardando Prestação de Contas	30/12/19	-
862120	Aguardando Prestação de Contas	30/12/19	-
862596	Aguardando Prestação de Contas	30/09/20	-
863186	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
863189	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
863191	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
878553	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
879835	Aguardando Prestação de Contas	18/12/19	Aguardando prestação de contas
880667	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	Notificação solicitando a prestação de contas.

889628	Aguardando Prestação de Contas	31/12/20	-
--------	--------------------------------	----------	---

Fonte: Elaboração pela CGU a partir de extração do Siafi e da base de dados da Plataforma +Brasil atualizada até 03.04.2022

Quanto aos instrumentos com situação publicada que indicava desatualização da situação constante da Plataforma +Brasil, o MC informou a ocorrência de inconsistências entre o Siafi e a Plataforma, objeto de diligência específica com a área suporte. Houve casos em que essa atualização não foi feita em função de parcelamento administrativo de débito ou de não ter ocorrido o julgamento final da conta ou da TCE. No entanto, para a maioria dos instrumentos, a confirmação da aprovação das prestações de contas pelo MC, de acordo com o publicado, reforça a necessidade de se atualizar a situação na Plataforma de forma a indicar a aprovação, com ou sem ressalvas.

Diante dos esclarecimentos do Ministério e da necessidade de aperfeiçoamento das análises, o texto do achado sofreu significativa alteração e abordou os aspectos mais relevantes.

Considerando que os casos de inconformidade apontados possam requerer análise mais aprofundada pelo Ministério, será concedido prazo adequado para atendimento da recomendação.

#### **Achado nº 2.4.9**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 23/2022/SE/SAA/CGLA/MC, 25.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Quanto ao item 2.4.9 - Registro incompleto no inventário de bens móveis, temos a informar:

Inicialmente, reiteramos que a massa patrimonial do Ministério da Cidadania atualmente é composta pelos bens advindos dos extintos Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e Ministério do Esporte - ME.

Diferentemente da situação dos bens do extinto MDS, a gestão do acervo patrimonial do ME encontrava-se inadequada, com a implantação do SIADS em andamento, mas incompleta, e um controle patrimonial realizado por software sem manutenção ou atualização, não se tratando de uma ferramenta adequada para gestão dos itens. Ou seja, não havia qualquer confiabilidade nas informações apresentadas.

Assim, apenas foram incluídos no SIADS itens que efetivamente foram encontrados durante as realizações de inventário pela área técnica competente, o que, provavelmente, por si só, causaria divergência de valores encontrados entre os sistemas SIAFI e SIADS.

Além disso, verificou-se divergência significativa de valores entre o SIAFI e o SIADS, na UG 180002, utilizada pelo extinto ME, na conta 1.2.3.1.1.01.02 – Equipamentos e materiais esportivos, de aproximadamente R\$ 5 (cinco) milhões em bens que não foram incluídos no SIADS ou tiveram controle patrimonial adequado no momento em que foram adquiridos.

Na tentativa de análise dessas aquisições, já foi possível verificar tratar-se de itens que, em princípio, não seriam incluídos na massa patrimonial do órgão, pois trata-se de grande quantidade de bens para prática esportiva, como redes de tênis de mesa, placares, remos etc., possivelmente adquiridos para atendimento de convênios ou programas executados pelo ME.

Vale destacar ainda que esses itens foram adquiridos a partir de 2002, o que dificulta bastante o processo de localização física ou processual. O MC, entretanto, intensificará a busca por tais itens, com previsão de entrega de relatório final em 6 (seis) meses, com as possíveis soluções para correção das distorções, uma vez que tais itens não se encontram de posse desta pasta. Além disso, considerando a data de aquisição, muitas vezes superior a 15 (quinze) anos, extrapolando inclusive a vida útil desses bens, o que impactará a conta de depreciação do órgão.

Já considerando as políticas públicas envolvendo a aquisição de veículos para posterior doação pelo Ministério, existem sob controle do órgão itens não doados, que estão registrados no ativo da pasta. Uma vez que esta pasta tem encontrado dificuldade para realizar a baixa de veículos cadastrados no SIADS, devido a dificuldades técnicas que estão sendo tratadas pela STN desde dezembro de 2020, optou-se por não realizar o registro desses bens em tal sistema, para evitar maiores complicações no momento da baixa. Os veículos nessa situação, registrados no SIAFI, mas não no SIADS, totalizam R\$ 24.650.063,53.

Vale destacar, que desde as orientações fornecidas pela CGU, após a realização das baixas dos veículos, o saldo atual da conta 1.2.3.1.00.00 - Bens Móveis é de R\$ 161.024.883,87, em face aos R\$ 262.374.725,40 apurados ao final do exercício de 2021. No SIADS, por sua vez, atualmente encontra-se registrado bens que totalizam R\$ 131.857.623,37. Ou seja, ainda há um descompasso entre os valores dos sistemas de R\$ 29.170.260,50, enquanto ao final do último exercício, a diferença era de R\$ 62.068.733,70 entre o inventário e o registro contábil.

Desse valor de R\$ 29.170.260,50, conforma já informado, R\$ 24.650.063,53 referem-se a veículos que ainda não se encontram em fase de baixa contábil, pois não foram doados, e que não foram inseridos no SIADS por conta dos problemas técnicos relatados. O valor de R\$ 4.520.196,97 refere-se a bens do extinto Ministério do Esporte lançados no SIAFI, mas não no SIADS, e que ainda carecem de tratamento, conforme mencionado anteriormente.

Por fim, cabe esclarecer que ainda não foram transferidos para o SIADS Cidadania os bens cadastrados no SIADS Esporte, pois este encontra-se com problema em sua conta de depreciação, o qual está sendo tratado com a STN. Entendemos ser mais adequado apenas concluir a transferência quando o sistema for sanado, a fim de evitar novas distorções.

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da unidade corrobora os fatos apontados no achado de auditoria e indica as providências adotadas em face da divergência de valores dos bens móveis registrados nos sistemas SIAFI e SIADS. Em suma, a Unidade informa que tem ciência do problema e que vem tomando providências para solucioná-lo, enfrentando, contudo, dificuldades relacionadas à identificação de bens do antigo Ministério do Esporte e problemas técnicos no SIADS, dependendo assim de solução junto à STN.

Ante o exposto, a manifestação apresentada não teve o objetivo de contestar os fatos registrados no achado de auditoria mas tão somente revelar as providências adotadas, dessa forma mantém-se inalterado o registro constante do Relatório Preliminar.

## **Manifestações referentes aos achados que constavam do relatório preliminar e que não se mantiveram no relatório definitivo**

### **Achado 2.3.1 do Relatório Preliminar (excluído do Relatório Final)**

Por meio do Ofício nº 41/2022/SE/SPOG/CGCC/MC, de 25.03.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Informo que foi publicado no Portal do Ministério da Cidadania informação complementar das Notas Explicativas referente ao 4º Trimestre de 2021 em atendimento ao contido no item 2.3.1. Ausência de informações relevantes em Notas Explicativas do Relatório Preliminar de Auditoria 12075945.

### **Análise da equipe de auditoria**

Nas Notas Explicativas referentes ao quarto trimestre de 2021 das Demonstrações Contábeis do Ministério da Cidadania, confirmou-se que o MC evidenciou as principais baixas do Ativo Imobilizado e, inclusive, sobre a regularização do saldo de Obras em Andamento, motivo pelo qual opta-se pela exclusão deste achado de auditoria no Relatório Final.

### **Achado 2.4.3 do Relatório Preliminar (excluído do Relatório Final)**

Por meio da Nota Técnica nº Nota Técnica nº 2/2022, de 06.04.2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

Quanto ao achado 2.4.3. Falta de informações quanto aos estornos de Auxílios Emergenciais não sacados relativos ao Público Bolsa Família, a CGU trouxe a seguinte recomendação:

“10. Esclarecer a ausência de acompanhamento da entrega de relatórios e painéis com detalhamento das devoluções e estornos de recursos do AE e do AER, ambos para o Público Bolsa Família, de forma a acessar tempestivamente todas as informações necessárias para a prestação de contas das devoluções realizadas pela Caixa, e apurar se houve descumprimento de cláusula contratual; em caso afirmativo verificar se foram aplicadas as respectivas penalidade legais e contratuais previstas.”

5.2.1. Cumpre destacar aqui o trecho:

“[...]e em manifestação sobre devoluções advindas do Público Bolsa Família, a Unidade encaminhou para análise da equipe de auditoria arquivos analíticos que contêm estornos cometidos somente nos meses de julho, setembro, outubro, novembro e dezembro/2021.”

5.2.2. Em relação ao referido achado, cumpre contextualizar de alguns pontos:

5.2.3. A primeira solicitação feita pela Controladoria para conhecimento desses dados foi feita na Solicitação de Auditoria nº: 937042/002, de 5 de abril de 2021 (SEI 9915536), e na ocasião ainda não havia um relatório específico para envio das informações para a CGU, assim entre abril e setembro de 2021, a Senarc recebeu vários relatórios da Caixa que ao serem analisados pela equipe se mostravam inconsistentes, e ainda inaptos para transmissão ao órgão de controle.

5.2.4. Posteriormente, em 16 de agosto de 2021, o Ministério recebeu a Solicitação de Auditoria nº: 937042/009 (SEI 11401154) que, como a de abril, solicitava os dados de devolução de parcelas não sacadas. Na ocasião foi necessário um pedido de prorrogação de prazo, efetivado pelo Ofício 46/2021/SEDS/SENARC/GABCADOC/MC de 24 de agosto (SEI 10920848), tendo sido efetivamente respondida pelo Despacho nº 156/2021/SEDS/SENARC/DEBEN em 02 de setembro de 2021 (SEI 10996456), com o encaminhamento das bases dos valores devolvidos por não movimentação das parcelas dos meses de abril a setembro de 2020 (Planilha SEI 10996934), conforme trecho abaixo reproduzido; ainda, as informações referentes aos meses de outubro a dezembro de 2021, foram enviadas a CGU em 8 de dezembro de 2021, conforme e-mail (SEI 12119385).

"Para o público PBF, a base disponibilizada contém as devoluções por não movimentação das parcelas dos meses de abril a setembro de 2020, visto que o processamento das informações relativas às devoluções por não movimentação ocorre em até um mês após o fechamento do ciclo de pagamento do Programa, seguindo o prazo de vencimento das parcelas de 270 dias para o AE 2020 e o AER. Sendo assim, a base mais atualizada refere-se às parcelas pagas até setembro de 2020, uma vez que as parcelas de outubro de 2020 venceram no fim do mês que se encerrou (31/ago/2021) e os dados deste mês de referência ainda estão em processo de validação pelo agente operador. "

5.2.5. Ainda que pese, ter sido enviado, conforme mencionado acima, segue a tabela resumo dos valores totais dos dados referentes aos meses de abril/20 à set/20, conforme enviado ao TCU no Despacho nº 163/2021/SEDS/SENARC/DEBEN (11087328) (...)

5.2.6. No que concerne aos painéis de prestação de contas com os detalhamentos, atualmente a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (Senarc) e a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) se encontram em processo de atualização e automatização dos dados, para uma informação mais adequada (...)

5.2.7. Perante o exposto, pode-se concluir, que não houve falta de acompanhamento da prestação de contas referente às devoluções, inclusive com as informações enviadas à Controladoria Geral da União tempestivamente; e no que concerne aos dados detalhados no painel, ainda que tenha ocorrido um lapso temporal com as informações, com as informações acima, pode-se perceber que não existe inércia do Ministério da Cidadania, pelo contrário, as equipes se encontram em uma força tarefa para que essas informações sejam prestadas com ainda mais eficiência e eficácia, de modo que o cidadão tenha um acesso mais claro e mais rápido às informações.

### **Análise da equipe de auditoria**

Em sua manifestação relativa ao Relatório Preliminar, o MC registrou que as informações objeto do achado de auditoria foram encaminhadas por meio do Despacho nº 156/2021/SEDS/SENARC/DEBEN, de 02.09.2021, em resposta à Solicitação de Auditoria nº:

937042/009, no âmbito da Auditoria de Avaliação do Auxílio Emergencial 2021, cujos trabalhos foram realizados de forma concomitante à execução do benefício:

“1. Em resposta ao Despacho nº 54 /2021/SEDS/SENARC/GAB-CADOC (10889804), o qual solicita subsídios do Deben para resposta a solicitação de Auditoria nº: 937042/009, informo que é de competência exclusiva deste Departamento resposta do item abaixo:

‘21.2 - Público Bolsa Família - De acordo com a Nota Técnica SENARC nº 19/2021, de 09.04.2021, encaminha a CGU por meio do Ofício 321/2021/AECI/CGCDE/MC, de 14.04.2021, as bases de informações foram encaminhadas ao Ministério pela CAIXA em 09.04.2021, porém precisaram ser corrigidas pelo agente pagador devido à identificação de inconsistências pelo Ministério. Solicita-se o encaminhamento de todas as bases de estornos recebidas pela CAIXA para esse público’.

2. A base solicitada neste item, bem como o dicionário de variáveis correspondente, estão dispostos na planilha em anexo (SEI 10996934).

3. Para o público PBF, a base disponibilizada contém as devoluções por não movimentação das parcelas dos meses de abril a setembro de 2020, visto que o processamento das informações relativas às devoluções por não movimentação ocorre em até um mês após o fechamento do ciclo de pagamento do Programa, seguindo o prazo de vencimento das parcelas de 270 dias para o AE 2020 e o AER. Sendo assim, a base mais atualizada refere-se às parcelas pagas até setembro de 2020, uma vez que as parcelas de outubro de 2020 venceram no fim do mês que se encerrou (31/ago/2021) e os dados deste mês de referência ainda estão em processo de validação pelo agente operador.

Na época, os arquivos encaminhados, de forma diversa dos demais envios feitos pelo Ministério da Cidadania, que ocorriam mediante compartilhamento de arquivos, foram remetidos junto à formalização de resposta, não tendo sido identificados, tampouco houve indicação do Ministério da Cidadania, por ocasião de questionamentos posteriores acerca do encaminhamento dessas informações, por isso não havia a informações dos estornos, conforme detalhado no apontamento constante do Relatório Preliminar. Após a análise dos arquivos referidos, verificou-se que as informações haviam sido encaminhadas, descaracterizando assim o objeto do achado de auditoria. Portanto, o apontamento e sua respectiva recomendação foram excluídos do Relatório Final de Auditoria.

#### **Achado 2.4.4 do Relatório Preliminar (excluído do Relatório Final)**

Por meio da Nota Técnica nº Nota Técnica nº 2/2022, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação:

“(…) 5.3.2. Após verificação dos autos do processo SEI nº 71000.064846/2021-59, que trata da Auditoria de Contas do Ministério da Cidadania - Exercício de 2021, a SENARC constatou que por ocasião do atendimento à Solicitação de Auditoria n.º 1021232/02 (SEI 11477960) foram encaminhados, via arquivo SEI n.º 11521171, os extratos com a movimentação dos recursos colocados à disposição dos beneficiários.

5.3.3. Na ocasião foi informado que as parcelas vencidas foram objeto de devolução integral pela CAIXA ao Ministério da Cidadania. Informou-se ainda que os prazos de validade das parcelas que eram ordinariamente de 90 dias foram estendidos por um período maior, justificado pela continuidade da Pandemia COVID -19. A ampliação dos prazos foi objeto de norma infralegal, nos termos da PORTARIA MC Nº 444, de

22 de julho de 2020 (SEI 12116252) e Portaria MC Nº 579, de 29 de dezembro de 2020 (SEI 12116282), e está fundamentada na Portaria MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 (SEI 12116342), que permanece em vigor, estendendo-se o período de validade dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família para 270 (duzentos e setenta) dias.

Art. 1º Prorrogar para 270 (duzentos e setenta) dias o período de validade dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família disponibilizados a seus titulares, na conta contábil prevista no art. 2º, § 12, inciso III, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, enquanto vigorar a situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, conforme a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde.

Parágrafo único. A prorrogação será contada da data da disponibilidade da parcela do benefício, e incidirá em todas as parcelas do Bolsa Família disponibilizadas para pagamento durante a vigência da situação de emergência de que trata o caput e que ainda estejam válidas, segundo o calendário de pagamentos e o calendário operacional do programa.

5.3.4. A Portaria nº 188, do MS, ainda se encontra em vigor, sendo assim, os prazos estabelecidos pela Portaria MC nº 579 permanecem valendo até julho de 2022 (...)

5.3.5. Como apontou a CGU no seu relatório preliminar, os extratos com a movimentação da Conta Gráfica nº 1388 são instrumento fundamental para promover a transparência das devoluções decorrentes de recursos não utilizados (não sacados e não pagos) do PBF, e permitem a conferência e o acompanhamento para a tempestiva correção de erros e omissões que, eventualmente, ocorram por parte da Caixa. No entanto, o Ministério da Cidadania vem utilizando outras ferramentas enviadas pela CAIXA para o cumprimento desse fim.

5.3.6. O contrato celebrado com aquele banco público prevê o envio dos relatórios mensais que demonstrem parcialmente a movimentação de saques ainda com parcelas a vencer. Em anexo SEI n.º 12104046 é apresentado o último relatório encaminhado pela CAIXA onde constam a movimento parciais com base nas movimentações efetuadas até 31/01/2022.

5.3.7. Os dados prestados pelo CAIXA encontram-se no relatório denominado - Demonstrativo de conciliação operacional financeira parcial - Exercício 2021 e compõe parte dos documentos usados pelo MC para a conciliação financeira e de conformidade dos recursos repassados ao agente operador do PBF e subsidiam a SENARC no cumprimento de seu papel de acompanhar e aprovisionar os recursos necessários para a manutenção da conta em estado positivo.

(...)

5.3.9. Como pode ser observado, no período de janeiro a outubro de 2021, os repasses de recursos à CAIXA giraram em torno de 99,5%, com saques em média de 98,22% do total das respectivas folhas. De acordo com os novos prazos estabelecidos pela Portaria n.º 579, de 2020, apenas as folhas de janeiro a março de 2021 tiveram prazos de validade expirados em 2021, sendo que as demais competências se encerrarão no decorrer de 2022.

5.3.10. No tocante à contabilização das contas 499610200 – Restituições e 218913601 - Valores em trânsito para Estorno de Despesa, informa-se que a primeira conta registrou no período de janeiro a dezembro de 2021, movimentos da ordem de 245 lançamentos, com saldo em 31/12/2021 de R\$ 207.642.680,37, distribuídos em 5 tipos de classificações.

5.3.11. No quadro abaixo e no arquivo anexo SEI n.º 12104046 podem ser verificados, de forma sintética e analítica, os tipos de movimentos ocorridos na citada conta de restituição. (...)

5.3.12. Observa-se que, dos valores restituídos ao Ministério da Cidadania, apenas aqueles classificados a título de “Devolução CAIXA - Não Sacados de Exercícios Anteriores” tiveram suas respectivas saídas da conta suprimento do PBF, sendo reclassificados do código GRU 62.200 para o 10.100. O restante foi objeto de depósitos não identificados na GRU; de processos abertos a título de fiscalização com fins de ressarcir o erário por recebimento indevido do PBF; e alguns ajustes efetuados nos registros de responsabilidade (baixa e registro).

5.3.13. Os valores lançados à conta 218913601 - Valores em trânsito para Estorno de Despesa (conta com registros transitórios) foram classificados em dois tipos de recursos: os contabilizados a título de receita advinda de exercícios anteriores, com ajuste à conta de receita 499610200 e os objeto de reclassificação, com a respectiva anulação da despesa para reutilização da dotação.

5.3.14. Nesse grupo, apresenta-se em anexo, SEI n.º 12104046, o arquivo no qual podem ser verificados os quantitativos e os valores classificados a referida conta.

5.3.15. Por fim, entende-se que a CAIXA, em relação aos valores que transitam pela conta suprimento, vem apresentando, conforme se verifica nas Comunicações Externas constantes do anexo SEI 12104046, a origem dos recursos arrecadados nos códigos GRU 60200-0 (Dev. Rec. Bolsa. Família) e 10100-1 (Recuperação de Despesas Primárias do Bolsa Família). Assim, solicita-se que seja avaliada a possibilidade da retirada da recomendação 11, do achado 2.4.4, uma vez que se entende já estar cumprida.

### **Análise da equipe de auditoria**

Cumprando ressaltar que diferentemente do que aponta o Ministério nesta manifestação, em resposta à SA 1021232/02, item 8, foi informado que as devoluções de parcelas não sacadas não foram realizadas pela Caixa em virtude da ampliação do prazo para devoluções, conforme aduz a Portaria MC n.º 579/2020:

Dessa forma, encaminho anexo o arquivo SEI n.º 11521171, onde são apresentados os relatórios mensais encaminhados pela CAIXA relativo a movimentação da conta contábil (conta suprimento) de que trata o inciso III do § 12 do art. 2º da Lei n.º 10.836/2004. **Ressalta-se que, pelas razões apresentadas acima, as parcelas disponibilizadas e ainda não sacadas não foram objeto de devolução pela CAIXA ao Ministério da Cidadania.** (Grifo nosso)

Considerando tal informação e que o Ministério encaminhou os demonstrativos de movimentação da conta gráfica 1388 com ausência de valores devolvidos/estornados, e, ainda, que foram identificadas arrecadações de GRU em códigos de recolhimentos vinculados ao Programa Bolsa família, no Relatório Preliminar a equipe de auditoria apresentou a seguinte proposta de recomendação para esse achado de auditoria:

Esclarecer junto à Caixa a origem dos recursos arrecadados nos códigos GRU 60200-0 (Dev. Rec. Bolsa. Família) e 10100-1 (Recuperação de Despesas Primárias do Bolsa Família) tendo em vista que não foi possível identificá-los em virtude da falta de informações relacionada a estornos decorrentes de recursos não sacados do PBF; e se for o caso, apure se houve descumprimento de obrigações contratuais sujeitas a penalidades previstas em lei.

Diante dessa proposta de recomendação, o MC, por meio da Nota Técnica nº 2/2022, esclareceu que para o controle e conciliação dos pagamentos relativos ao PBF utiliza o Demonstrativo de conciliação operacional financeira parcial - Exercício 2021, e não o Demonstrativo da movimentação de Recursos para Pagamento, Quadro III. Por isso a ausência de informações acerca de devoluções/estornos do PBF neste documento.

Em complemento, esclareceu também que houve a devolução tempestiva de recursos não sacados dentro do período de validade das parcelas do PBF, e especificou de forma detalhada a origem dos recursos arrecadados nos códigos GRU 60200-0 (Dev. Rec. Bolsa. Família) e 10100-1 (Recuperação de Despesas Primárias do Bolsa Família).

Considerando que o MC, diante da apresentação do Relatório Preliminar, esclareceu a questão apresentada, o registro foi excluído do Relatório Final, bem como a respectiva recomendação.

**Anexo II – Manutenção Indevida de TED**

**Anexo III – Manutenção Indevida de Transferências Voluntárias**

**Anexo IV – Inobservância de Instauração de TCE<sup>40</sup>**

---

<sup>40</sup> Os Anexos II, III e IV estão disponíveis em arquivos eletrônicos individuais anexos ao Relatório.