

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Aos Ministros de Estado de Transportes e de Portos e Aeroportos, e ao Ministro-Relator das contas do Ministério da Infraestrutura referentes ao exercício de 2022 no Tribunal de Contas da União.

**Certificado:** 1286194

**Unidade Auditada:** Secretaria Executiva

**Ministério Supervisor:** Ministério da Infraestrutura - MInfra

**Município (UF):** BRASÍLIA/DF

**Exercício:** 2022

## Introdução

Examinamos, ao amparo da competência estabelecida no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, e nos termos do art. 50, inciso II e do art. 9º, inciso III, da Lei 8.443, de 16.07.1992, e no art. 13, § 2º, da Instrução Normativa TCU 84/2020, as demonstrações contábeis do Ministério da Infraestrutura (MInfra) compreendendo os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial em 31 de dezembro de 2022, as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido para o exercício findo nessa data, e as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

## Opinião adversa sobre as demonstrações contábeis

Em nossa opinião, devido à importância dos assuntos discutidos no parágrafo a seguir intitulado “Base para opinião adversa sobre as demonstrações contábeis”, **as demonstrações contábeis do Ministério não apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da entidade em 31 de dezembro de 2022**, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

## Base para opinião adversa sobre as demonstrações contábeis

O MInfra foi selecionado como Unidade Prestadora de Contas (UPC) significativa do Balanço Geral da União (BGU) do exercício de 2022 nos termos da Portaria TCU nº 49, de 07.04.2022, em decorrência da materialidade dos seus ativos no valor de R\$578,5 bilhões, avaliados em

quase sua totalidade. Da análise foi identificado um montante de R\$20.379.507.814,47 de distorções relevantes descritos nos achados do Relatório de Auditoria nº 1286194, a seguir:

- 2.3.1 - Falta de reconhecimento contábil de ativos ferroviários no valor de R\$11,91 bilhões;
- 2.3.2 - Falta de reconhecimento contábil de ativos aeroportuários no valor de R\$4,25 bilhões;
- 2.3.3 - Distorções nos créditos a receber do Fundo da Marinha Mercante no montante de R\$2,72 bilhões
- 2.3.4 - Não obediência ao regime de competência no registro contábil dos recebimentos antecipados das receitas de concessão ferroviárias e aeroportuárias, causando distorção contábil de R\$861 milhões;
- 2.3.5 - Execução de despesa pública, por meio de investimentos cruzados em ferrovias, sem registros orçamentários e com evidenciação incorreta dos fatos patrimoniais correspondentes no montante de R\$618 milhões.

Para emissão da opinião sobre as Demonstrações Contábeis 2022 do MInfra o artigo 22 da DN nº 198/22 dispõe que para certificação de contas deve-se observar a materialidade de “até 2% do referencial que melhor reflita o nível de atividade financeira da Unidade para fins de planejamento da auditoria de contas e para emissão de opiniões sobre a confiabilidade das demonstrações contábeis e a conformidade das transações subjacentes”. Além disso o parágrafo único do artigo 33 da DN dispõe que o certificado de auditoria deve ser emitido no formato previsto nas NBC TASP da série 700 (ISSAI 2700), atendendo todas as orientações e requisitos nelas previstos.

Portanto, para emissão da opinião adversa, em consonância com os normativos citados, consideramos que as distorções representam 3,5% (R\$ 20,37 bilhões), ultrapassando a materialidade de 2% (R\$ 11,57 bilhões) em relação do valor dos ativos (R\$ 578 bilhões) para certificação das contas, nos termos do art. 22 da DN 198/22 do TCU.

Ademais, ressalta-se a correspondência dos achados com situações anteriormente identificadas e resolvidas em sua integralidade pela gestão durante o andamento dos exames, que totalizaram R\$1,26 bilhões.

### **Opinião com ressalvas sobre a conformidade das transações subjacentes**

Considerando o escopo abordado nesta auditoria, em nossa opinião, exceto pelos assuntos descritos na seção a seguir “Base para opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes”, as transações subjacentes às demonstrações contábeis acima referidas e os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

### **Base para opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes**

Foram identificados desvios de conformidade cujos efeitos descritos a seguir são relevantes, tomados individualmente ou em conjunto, mas não generalizadas nas transações subjacentes às demonstrações contábeis acima referidas.

### **Desvios de conformidade**

Destacamos os seguintes achados do Relatório de Auditoria nº 1286194:

- 2.5.1 - Execução de despesa pública por meio de Investimentos Cruzados em ferrovias em desconformidade com os normativos orçamentários e contábeis.
- 2.5.2 - Metodologia adotada pelo DNIT para a mensuração dos ativos ferroviários não reflete satisfatoriamente o valor real desses bens;
- 2.5.3 - Falhas nos controles internos relativos à arrecadação, partilha e destinação dos recursos do FMM

Brasília/DF, 26 de abril de 2023.

DIRIGENTE DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO

### **ANEXO - CERTIFICADO 1286194**

### **Bases para as opiniões**

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público. Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção intitulada “Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis”.

Somos independentes em relação ao MInfra, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) e nas normas profissionais emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis e a conformidade das transações subjacentes.

### **Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis**

Nossos objetivos são obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir certificado de auditoria contendo nossa opinião. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria no setor público sempre detectam as

eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações contábeis.

Como parte da auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, exercemos julgamento profissional e mantemos ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis, independentemente se causada por fraude ou erro, planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.
- Obtivemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria para planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas, não, com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos do Minfra;
- Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pela administração; e
- Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações, e se as demonstrações contábeis representam as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada.

Comunicamo-nos com os responsáveis pela administração a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que identificamos durante nossos trabalhos.

Fornecemos também aos responsáveis pela administração, declaração de que cumprimos com as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando aplicável, as respectivas salvaguardas.

Dos assuntos que foram objeto de comunicação com os responsáveis pela administração, determinamos aqueles que foram considerados como mais significativos na auditoria das demonstrações contábeis do exercício corrente e que, dessa maneira, constituem os principais assuntos de auditoria. Descrevemos esses assuntos em nosso certificado de auditoria, a menos que lei ou regulamento tenha proibido divulgação pública do assunto, ou quando, em circunstâncias extremamente raras, determinarmos que o assunto não deve ser comunicado em nosso certificado porque as consequências adversas

de tal comunicação podem, dentro de uma perspectiva razoável, superar os benefícios da comunicação para o interesse público.

### **Responsabilidades da administração pelas demonstrações contábeis**

A administração é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil pelo setor público e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

### **Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis**

A administração do MInfra é responsável por essas outras informações que compreendem o Relatório de Gestão. Nossa opinião sobre as demonstrações contábeis e a conformidade das transações subjacentes não abrange o Relatório de Gestão e não expressamos qualquer forma de conclusão de auditoria sobre esse relatório.

### **Principais assuntos de auditoria**

Principais Assuntos de Auditoria (PAA) são aqueles que, em nosso julgamento profissional, foram os mais significativos em nossa auditoria do exercício corrente. Esses assuntos foram tratados no contexto de nossa auditoria das demonstrações contábeis e na formação de nossa opinião sobre essas demonstrações e, portanto, não expressamos uma opinião separada sobre esses assuntos.

A divulgação dos PAA, na sequência, está sustentada no julgamento profissional dos auditores e no entendimento da Unidade Auditada e do seu ambiente, considerando:

- áreas julgadas como de maior risco de distorção relevante;
- riscos significativos identificados;
- áreas das demonstrações contábeis que também envolveram julgamento significativo por parte dos auditores e da gestão, inclusive estimativas contábeis identificadas que apresentam alto grau de incerteza na estimativa; e
- efeito sobre a auditoria de fatos ou transações significativos ocorridos durante o período.

#### **1. Bens Imóveis**

Os bens imóveis possuem peso significativo no patrimônio do MInfra, correspondendo a 94,6% do total de ativos. Do valor contabilizado como bens imóveis nos demonstrativos contábeis do ministério (R\$547,36 bilhões), 79,0% correspondem a bens rodoviários (R\$ 432,61 bilhões), 17,8% correspondem a bens ferroviários (R\$ 97,76 bilhões), e 0,3% a bens aeroportuários (R\$ 1,5 bilhão). Do montante de R\$531,87 bilhões em bens imóveis rodoviários, ferroviários e aeroportuários, R\$325,9 bilhões estão sob gestão da Administração Pública e R\$205,9 bilhões concedidos a iniciativa privada por meio de concessões.

Os riscos significativos apurados na fase de planejamento consistiram em: (i) se há ativos da União que não foram registrados no SIAFI; (ii) ausência de segregação dos registros contábeis dos ativos concedidos e dos ativos administrados diretamente sobre a unidade – item 12 NBC TSP 05, e não evidenciação; (iii) inconsistência na mensuração inicial e nos registros de depreciação e amortização dos ativos de infraestrutura; e (iv) o tratamento conferido aos ativos de concessão e aos ativos rodoviários, ferroviários e aeroportuários não se encontra aderente aos normativos vigentes.

Assim, nossos procedimentos de auditoria incluíram:

- Verificar se os ativos ferroviários, aeroportuários, e rodoviários estão integralmente reconhecidos no SIAFI e se estão registrados nas UGs corretas;
- Verificar se os ativos aeroviários estão integralmente reconhecidos no SPIUNet e se estão registrados nas UGs corretas;
- Verificar se há normas e procedimentos que assegurem que a metodologia de cálculo para avaliação do patrimônio está sendo aplicada, bem como se as mensurações desses ativos estão sendo adequadas; e
- Verificar se os ativos concedidos estão registrados em conta contábil adequada, identificando inclusive como são as rotinas e procedimentos para registros de movimentações aumentativas e diminutivas das unidades decorrentes de direito de uso.

Não foram objeto de exames de auditoria: (i) aeródromos que não se enquadrem na tipologia “aeroportos”, como helipontos e heliportos, ou aqueles que não sejam dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas; (ii) o valor patrimonial de 356 aeroportos e aeródromos pertencentes a Estados, Municípios ou entes privados que estão sob o regime de afetação pela União, devido à ausência de exames sobre os termos de cessão de uso; (iii) o cálculo do valor patrimonial de ferrovias relativos aos custos de supervisão de obras, obras de artes especiais, obras de arte correntes, estações ferroviárias, edificações e outras benfeitorias realizadas na infraestrutura da via permanente; (iv) o cálculo do valor patrimonial de rodovias relativos aos custos de obras de artes especiais, obras de arte correntes, interseções e terceiras faixas; e (vi) a avaliação das contas contábeis Obras em andamento (12321.06.01), Estudos e Projetos (12321.06.05), Depreciação acumulada – bens imóveis (12380.02.00), Terrenos e Glebas registrados diretamente no SIAFI (12321.02.03) e Terrenos e Glebas registrados pelo SPIUNet (12321.01.03);

Com base nas evidências obtidas por meio dos procedimentos aplicados, verificou-se que os riscos de não reconhecimento contábil de ativos de infraestrutura (ferrovias e aeroportos), classificação inadequada de ativos, e inconsistências na mensuração de ativos se materializaram conforme apontamentos 2.3.1, 2.3.2, 2.4.1 e 2.5.2 do Relatório de Auditoria.

## 2. Arrecadação, partilha e destinação do produto de recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM)

O FMM tem natureza contábil e é destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, administrado por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM, e tem como

agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e, nas condições fixadas em ato do Conselho, os bancos oficiais federais. A fonte básica de recursos do Fundo é o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, cuja arrecadação compete a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB).

Compete ao MInfra, na qualidade de gestor da aplicação do FMM: (i) praticar todos os atos necessários à gestão do Fundo; (ii) acompanhar a execução dos programas destinados ao desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, decorrentes de aplicação dos recursos do Fundo; e (iii) submeter à apreciação do CDFMM as contas do Fundo. Os empréstimos e financiamentos concedidos pelo fundo possuem relevância quantitativa no patrimônio do MInfra, e correspondem a 5,2% do total de ativos (R\$ 30,2 bilhões).

Os riscos significativos apurados na fase de planejamento consistiram em: (i) a arrecadação do AFRMM não ser registrada nas UGs do Ministério; (ii) a existência de falhas nos mecanismos e procedimentos de monitoramento e controle da arrecadação, partilha e destinação dos recursos do FMM; (iii) as operações de financiamento não existirem, não serem registradas ou não serem da entidade; (iv) as operações de financiamento (como a ausência de eventuais ajustes resultantes de valorização ou perdas, o registro de créditos a longo prazo no Ativo Circulante) não serem mensuradas adequadamente; (v) as transações relacionadas aos financiamentos (como juros e variações cambiais das operações) serem registradas com atraso significativo; (vi) incorreta classificação do prazo de exigibilidade dos créditos (CP e LP); e (vii) o processamento dos pedidos de liberação de recursos e o repasse dos valores ao agente financeiro ocorrerem em desconformidade com os normativos.

Assim, nossos procedimentos de auditoria incluíram:

- Examinar a adequabilidade dos registros contábeis da arrecadação do AFRMM, de modo a verificar se o total de recursos arrecadado pela SRFB foi direcionado às UG do MInfra;
- Avaliar o modo, a consistência, e por quais meios os controles internos do MInfra sobre a arrecadação, partilha e destinação do produto da arrecadação do AFRMM foram aplicados;
- Verificar a correspondência entre lançamentos contábeis e a documentação que lhe serve de base;
- Circularizar com o agente financeiro para obter as informações relacionadas aos saldos e rendimentos dos financiamentos em 01/01, 30/09 e 31/12, bem como sobre a existência de auditorias independentes nas demonstrações do FMM;
- Analisar se os registros contábeis do principal foram realizados no período de sua realização e nas contas contábeis adequadas (CP e LP);
- Realizar a conferência dos registros e cálculos das receitas decorrentes da amortização dos empréstimos concedidos e dos juros;
- Analisar se os registros contábeis das receitas financeiras e juros foram realizados no período de sua realização e contas contábeis adequadas; e
- Avaliar, no âmbito do MInfra, a conformidade das liberações ou repasses de valores do FMM aos agentes financeiros e os controles e monitoramentos exercidos pelo Departamento de Fomento e Desenvolvimento de Infraestrutura – DEFOM.



Não foram objeto de exames de auditoria: (i) a avaliação das atividades relativas à cobrança, fiscalização, arrecadação, restituição e concessão de incentivos do AFRMM previstos em lei, de competência da SRFB; (ii) o recálculo de juros e das variações monetárias e cambiais de empréstimos internos concedidos; e (iii) a conformidade dos processos de restituição dos recursos e a aplicação desses recursos pelos agentes financeiros.

Com base nas evidências obtidas por meio dos procedimentos aplicados, verificou-se que os riscos: (i) de não direcionamento do total de recursos do AFRMM arrecadados pela SRFB; (ii) de falhas nos procedimentos de monitoramento e controle da arrecadação e partilha dos recursos; (iii) das operações de financiamento (como juros e variações cambiais das operações) não serem mensuradas e registradas adequadamente ou serem registradas com atraso significativo; (iv) de divergências entre o saldo de créditos a receber de curto e longo prazo; e (v) do processamento dos pedidos de liberação de recursos e o repasse dos valores ao agente financeiro ocorrerem em desconformidade com os normativos se materializaram conforme apontamentos 2.1.1, 2.3.3 e 2.5.3 do Relatório de Auditoria.

No entanto, em razão das características de governança contábil do Governo Federal, a distorção identificada, no item 2.1.1 do relatório, nos registros contábeis da arrecadação do AFRMM destinada ao FMM não pode ser plenamente atribuída aos gestores do Ministério porque decorreram de alterações na forma de arrecadação dessa contribuição pela SRFB e do roteiro contábil promovido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Sendo assim, não foram agregadas ao cômputo final de distorções que modificam a opinião sobre as Demonstrações Contábeis do Ministério. No entanto, trata-se de distorções que afetam a análise dos usuários das informações contábeis e representam inconformidades em relação às NBC TSP.

### 3. Receitas de Concessões

As Receitas de Concessão de infraestrutura de transportes são decorrentes de exploração de bens e serviços. As Receitas de Serviços são decorrentes da verba anual de fiscalização das concessionárias, destinadas a cobrir despesas de agências regulatórias com fiscalização das concessões. Por vez, as Receitas Patrimoniais são decorrentes das arrecadações de outorgas/concessões de rodovias, ferrovias e aeroportos. Embora os valores arrecadados não sejam significativos sobre o patrimônio do MInfra, correspondendo a 0,7% do total de ativos, ou R\$ 4,08 bilhões, esses valores possuem relevância qualitativa pela natureza de suas movimentações.

No que se refere à concessão e permissão da prestação de serviços, podem ser adotados como retorno econômico decorrentes da exploração de bens de infraestrutura, dentre os quais estão a menor tarifa, a maior oferta de outorga, dentre outras. Em 2022, o MInfra adotou a possibilidade de antecipação de receitas de concessões e da realização de investimentos cruzados, sem a necessidade de licitação, por meio de repactuação nos contratos vigentes, remunerando o concessionário de maneira indireta.

Neste intuito, os riscos significativos apurados na fase de planejamento consistiram em: (i) inadequação no reconhecimento das receitas de correção; (ii) incorreção na mensuração das receitas de concessões; (iii) as receitas serem registrados com atraso significativo; (iv) as receitas não serem registradas nas contas ou UGs corretas (receitas vs reconhecimento do ativo); e (v) o tratamento conferido às receitas de concessão não se encontrar aderente aos



normativos vigentes com a possibilidade de inconsistência na execução orçamentária (receitas e despesas) decorrentes de investimentos cruzados de ativos de infraestrutura.

Assim, nossos procedimentos de auditoria incluíram:

- Conferir os documentos que ensejaram o registro contábil das receitas, avaliando o modo, a consistência, e por quais meios os controles internos incidentes sobre as receitas de concessões foram aplicados;
- Selecionar os documentos que representam transações e, em seguida, verificar se aquelas transações foram de fato registradas no sistema contábil;
- Verificar se os registros contábeis são realizados nas contas corretas e dentro do período de referência, comparando as datas presentes nos documentos referentes à arrecadação das receitas e os respectivos registros contábeis no SIAFI; e
- Avaliar a conformidade dos procedimentos realizados em relação à legislação vigente, incluindo a análise da execução orçamentária de receitas e despesas decorrentes de investimentos cruzados de ativos de infraestrutura.

Não foram objeto de exames de auditoria: (i) o recálculo dos valores pagos pelas concessionárias de infraestrutura de transportes terrestres e aéreos à União no ano de 2022, incluindo os juros de mora de pagamentos feitos com atraso; (ii) a conferência dos pagamentos previstos de contribuições fixas e variáveis previstas em contratos firmados com as concessionárias aeroportuárias; (iii) a avaliação da economicidade das obras em ferrovias e das entregas de trilhos e dormentes executadas pela concessionária Vale S/A (Estrada de Ferro Vitória Minas – EFVM) por meio de investimentos cruzados; (iv) a avaliação dos controles internos implantados pelas unidades do MInfra visando mitigar riscos operacionais e financeiros associados à nova sistemática de investimentos em ferrovias; (v) a emissão de opinião sobre a conformidade jurídica dos investimentos cruzados; e (vi) a emissão de opinião sobre a adequação do reconhecimento pela Valec, e não pelo DNIT, do ativo gerado pelos investimentos cruzados.

Com base nas evidências obtidas por meio dos procedimentos aplicados, verificou-se que os riscos do registro contábil dos recebimentos antecipados das receitas de concessões ferroviárias e aeroportuárias e do investimento cruzado se materializaram, conforme apontamentos 2.3.4, 2.3.5 e 2.5.1 do Relatório de Auditoria.