



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

## CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Aos Ministros de Estado do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Ministério do Esporte; e ao Ministro-Relator das contas do Ministério da Cidadania, referentes ao exercício de 2022, no Tribunal de Contas da União.

**Certificado nº:** 1112587

**Unidade Auditada:** Ministério da Cidadania (Extinto)

**Ministério Supervisor:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Ministério do Esporte

**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 Cidadania (MC) 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. Cabe ressaltar que os resultados se referem às ações de competência do extinto Ministério da Cidadania que, desde 01.01.2023, foram compartilhadas entre o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Esporte (MEsp).

### Abstenção de Opinião sobre as demonstrações contábeis

Não foi possível emitir opinião sobre as demonstrações contábeis de 2022 do Ministério da Cidadania devido à ausência de evidências de auditoria suficientes e apropriadas, conforme a relevância dos assuntos mencionados no tópico seguinte “Base para a abstenção de opinião sobre as demonstrações contábeis”. Desse modo, conclui-se que os possíveis efeitos de distorções não confirmadas sobre as demonstrações contábeis poderiam ser relevantes e generalizados.

### Base para a abstenção de opinião sobre as demonstrações contábeis

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, opinar se tais demonstrações foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

Para emissão da opinião, o auditor se utiliza do conceito de materialidade para estabelecer os níveis a partir dos quais as distorções serão consideradas relevantes para a auditoria.

Nesse sentido destaca-se o conceito de materialidade, 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 31.12.2022 do MC foi de R\$ 27 milhões para contas de estoque (ativo e passivo) e R\$ 2,4 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 e generalizadas.

Considerando que as distorções quantitativas não corrigidas identificadas nas contas de estoque totalizaram R\$ 1.720.473.455,70 e nas contas de fluxo totalizaram R\$ 3.440.274.859,71 – ambos os valores superiores à materialidade global para os respectivos grupos de contas – é possível concluir que as Demonstrações Contábeis de 31.12.2022 do Ministério da Cidadania apresentam distorções relevantes e generalizadas, motivo suficiente para a emissão de um parecer adverso sobre as demonstrações contábeis.

Porém é imperioso destacar que houve limitações relevantes relacionadas à avaliação do impacto nas demonstrações contábeis, conforme registrado no achado 2.3.1 do Relatório de Auditoria, que trata do reconhecimento indevido, como ativo, de créditos a receber pendentes de apuração e cobrança, referentes a pagamentos potencialmente devidos no âmbito dos Auxílios Emergenciais.

Verificou-se que o Ministério da Cidadania reconheceu crédito a receber no valor de R\$ 7.006.184.809,38 referente a benefícios a recuperar, no entanto, 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. Constatou-se que os valores conclusivamente analisados – e aptos à cobrança – até o encerramento do exercício 2022 somavam R\$ 4.412.850,00, o que corresponde a 0,06% do saldo contabilizado.

Considerando não terem sido apresentadas evidências suficientes e apropriadas para a constituição da totalidade do crédito a receber, referente aos pagamentos devidos de Auxílios Emergenciais, não foi possível quantificar a distorção contábil atinente a esse ponto, que poderia alcançar o montante de R\$ 7.001.771.959,38, que corresponde a 99,94% do saldo em questão.

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, uma vez que a potencial distorção supracitada, se confirmada, poderia ser relevante e generalizada, ficando também prejudicada a quantificação dessa distorção contábil até que o MC execute as apurações de sua competência.

Em que pese não ter sido obtida evidência suficiente e apropriada sobre o item anteriormente citado, foram identificadas, nas demonstrações contábeis de 2022 do Ministério da Cidadania, distorções materialmente relevantes no montante de R\$ 6.342.894.265,64, a seguir apresentadas.

### **Distorções de valor**

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

- Manutenção indevida de saldo de ativo de adiantamento no montante de R\$ 137.117.294,33 referente a TED concedidos cujo prazo razoável para análise da prestação de contas já havia expirado na data do balanço ou sobre os quais não há informações;
- Contabilização indevida de despesas tarifárias como ativo de adiantamento, no montante de R\$ 100.771.935,38
- Manutenção indevida de saldo de ativo de adiantamento no montante de R\$ 53.641.657,67 referente a transferências fundo a fundo com prestação de contas já aprovadas;
- Reconhecimento a menor da despesa de depreciação de bens móveis, e respectiva depreciação acumulada, referente ao exercício 2022 no montante de R\$

11.603.058,63; e

- Contabilização indevida de créditos a receber decorrentes de Tomadas de Contas Especiais, no montante de R\$ 624.556,41.

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

- Ausência de contabilização de imóveis da União controlados pelo Ministério no montante de R\$ 17.303.408,22;
- Ausência de contabilização de créditos a receber decorrentes de Tomadas de Contas Especiais, no montante de R\$ 13.788.426,49; e
- Apropriação de aquisição de bem móvel em 2023 cujo fato gerador ocorreu em 2022, em desconformidade com o princípio da competência, no montante de R\$ 160.976,16.

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

- Manutenção indevida de passivo, no montante de R\$ 700.000.515,25, referente a transferências do FNAS cuja obrigação inexistente;
- Manutenção indevida de saldo de passivo, no montante de R\$ 48.120.354,37, referente a TED recebidos cujo prazo razoável para análise da prestação de contas já havia expirado na data do balanço ou sobre os quais não há informações; e
- Manutenção indevida de passivos, no montante R\$ 20.274.282,76, referentes às transferências voluntárias a pagar cujo prazo de vigência encontrava-se encerrado na data do balanço.

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

- Ausência de apropriação, em 2022, de despesas cujo fato gerador ocorreu nesse exercício, referente às obrigações fundo a fundo que foram inscritas em restos a pagar não processados, no montante de R\$ 541.865.309,15.

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

- Apropriação, em 2022, crédito a receber decorrente de TCE cujo fato gerador (publicação do acórdão) ocorreu em exercícios anteriores, em desconformidade com o princípio da competência, no montante de R\$ 75.201.680,88;
- Ausência de baixa de ativo de adiantamento no montante de R\$ 40.831.828,98 referente a TED concedidos cujo prazo razoável para análise da prestação de contas expirou no exercício 2022;
- Apropriação, em 2023, de despesa cujo fato gerador ocorreu em 2022, em desconformidade com o princípio da competência, no montante de R\$ 23.158.284,02;
- Reconhecimento a menor da despesa de depreciação de bens móveis, e respectiva depreciação acumulada, referente ao exercício 2022 no montante de R\$ 11.603.058,63
- Contabilização indevida de despesas tarifárias, realizadas em 2022, como ativo de adiantamento, no montante de R\$ 9.875.532,77; e
- Contabilização indevida de créditos a receber decorrentes de Tomadas de Contas Especiais, no montante de R\$ 624.556,41.

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

- Contabilização em duplicidade de despesas com Auxílios Emergenciais em virtude do pagamento de eventos provisionados sem a baixa da provisão no montante de R\$ 1.136.943.924,50;
- Ausência de anulação de despesas em virtude da classificação equivocada da arrecadação decorrente de estornos e devoluções de pagamentos de benefícios, no montante de R\$ 1.097.463.873,07;
- Liquidação, em 2022, de despesas cujo fato gerador ocorreu em exercício anterior, notadamente aquelas referentes a transferências fundo a fundo do FNAS, no montante de R\$ 1.007.799.486,52;
- Ausência de registro de receita financeira referente a remuneração de devoluções e estornos de benefícios no montante de R\$ 84.710.659,18;
- Ausência de contabilização e baixa indevida de créditos a receber decorrentes de Tomadas de Contas Especiais, no montante de R\$ 24.331.537,41; e
- Ausência de baixa de passivos, no montante R\$ 20.274.282,76, referentes às transferências voluntárias a pagar cujo prazo de vigência encerrou no exercício 2022.

A distorção que provocou a **superavaliação das despesas orçamentárias** decorreu do seguinte fato:

- Ausência de anulação de despesa orçamentária em virtude da classificação equivocada da arrecadação decorrente de estornos e devoluções de pagamentos de benefícios, no montante de R\$ 1.097.463.873,07.

A distorção que provocou a **subavaliação das receitas orçamentárias** decorreu do seguinte fato:

- Ausência de registro de receita financeira referente a remuneração de devoluções e estornos de benefícios no montante de R\$ 84.710.659,18.

#### **Distorções de classificação, apresentação ou divulgação**

- Execução de despesas de exercícios encerrados sem a utilização de dotação específica para despesas de exercícios anteriores.

#### **Abstenção de Opinião sobre a conformidade das transações subjacentes**

A Decisão Normativa TCU nº 198 de 23.03.2022 estabelece normas complementares para a prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal.

Especificamente sobre a certificação das contas pelos órgãos de controle interno, essa norma prevê que:

Art. 22. Para certificação de contas tanto nas auditorias sob responsabilidade do TCU quanto nas realizadas pelos órgãos do sistema de controle interno, deve-se observar os seguintes níveis de materialidade:

I - até 2% do referencial que melhor reflita o nível de atividade financeira da UPC 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. (grifo nosso)**

Portanto, aplicam-se às análises de conformidade os mesmos referenciais utilizados para fins de emissão de opinião acerca das demonstrações contábeis, mencionados no item “Base para a abstenção de opinião sobre as demonstrações contábeis”.

Nesse sentido, destaca-se que a materialidade global de planejamento determinada para as contas de fluxo (receitas e despesas) foi de R\$ 2,4 bilhões de modo que, se o valor dos desvios de conformidade identificados for superior a esse referencial, tal situação justificaria a emissão de opinião adversa sobre a conformidade das transações subjacentes.

Nesse contexto, destaca-se o item 2.5.4 do Relatório de Auditoria, que trata de inconformidades nos pagamentos relacionados ao Programa Auxílio Brasil. Identificaram-se, entre janeiro e outubro de 2022, 8,2 milhões de benefícios liberados indevidamente a 2.285.506 famílias distintas e que representaram R\$ 3,8 bilhões de pagamentos potencialmente indevidos.

Considerando que os desembolsos do Programa Auxílio Brasil são despesas do Ministério e que os pagamentos potencialmente indevidos desse benefício superaram a materialidade global de planejamento referente às despesas, a potencial distorção registrada no achado de auditoria daria causa à emissão de um parecer adverso acerca da conformidade das transações subjacentes no exercício 2022. Porém, é imperioso destacar que as conclusões realizadas foram baseadas em correlação de informações entre diversas bases de dados governamentais, que podem apresentar limitações quanto à completude e atualização dos dados. Desse modo, embora os testes de auditoria tenham sido executados com o máximo zelo profissional, de forma a reduzir ao menor nível possível o risco de auditoria, os pagamentos potencialmente indevidos identificados ainda demandam apurações adicionais, por parte do Ministério, a fim de confirmar as irregularidades.

Ante o exposto, considerando que os potenciais pagamentos indevidos de Auxílio Brasil superaram o desvio tolerável e que os testes de auditoria aplicados estão sujeitos às limitações das bases de dados governamentais utilizadas, conclui-se que há limitação relevante para emissão da opinião de auditoria acerca da conformidade das transações subjacentes, uma vez que o potencial desvio de conformidade, se confirmado, poderia ser relevante frente à execução orçamentária do MC no exercício. Opta-se, portanto, pela abstenção de opinião quanto à conformidade das transações subjacentes.

Em que pese não ter sido obtida evidência suficiente e apropriada sobre o item anteriormente citado, foram identificadas outras situações de desvios de conformidade, a seguir apresentadas.

## **Desvios de conformidade**

Nas avaliações realizadas, foram constatados achados de auditoria sobre: 1) Transferências Fundo a Fundo do Fundo Nacional de Assistência Social (itens 2.5.1 e 2.5.2); 2) Gestão de Devolução e Estornos de Benefícios (itens 2.5.3 e 2.5.7); 3) Pagamento de Benefícios (itens 2.5.4 e 2.5.5); 4) Transferências Voluntárias (item 2.5.6); e 5) Execução Orçamentária (item 2.5.8).

Em relação às **transferências fundo a fundo do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)**, identificou-se a intempestividade no processo de recepção e análise das prestações de contas, apresentadas pelos estados e municípios favorecidos com recursos. Verificou-se atraso na recepção das prestações de contas de até 214 dias em relação aos prazos estabelecidos na Portaria MDS nº 113/2015, desse modo, recursos aplicados em 2020 tiveram o início do processo de prestação de contas somente em 2022. Além disso, observou-se fragilidade normativa ao não ser estabelecido prazo para o FNAS realizar a análise dessas prestações de contas.

Constatou-se ainda que o processo de análise das prestações de contas dos recursos do FNAS possui fragilidades, uma vez que há acesso limitado a informações sobre a execução das despesas e o processo automatizado de análise abrange tão somente aspectos relacionados a integridade da informação. Por fim, verificou-se que as informações acerca da execução dos recursos do FNAS, por estados e municípios, não possuem o nível de transparência preconizado pela legislação, limitando o controle social.

Em relação à **gestão de devoluções e estornos de benefícios**, identificaram-se fragilidades relevantes nos controles aplicados a esse processo que podem resultar na arrecadação incorreta e/ou intempestiva de valores não sacados pelos beneficiários dos benefícios. Identificou-se que os controles atualmente adotados, em face de relação contratual com a Caixa – agente financeiro responsável pela operacionalização dos benefícios –, não permitem a conciliação adequada dos valores pagos e não pagos e a respectiva restituição ao MC dos valores não pagos. Essa assimetria de informações entre MC e Caixa fragiliza o acompanhamento, pelo Ministério, das devoluções e estornos, podendo acarretar prejuízos à União.

Em relação aos **pagamentos de benefícios**, em especial o Auxílio Brasil e o Auxílio Gás dos Brasileiros, identificou-se, em ambos os programas, famílias com benefícios liberados nas folhas de pagamento e que se encontravam fora do perfil de elegibilidade da política pública e/ou com impedimento de recebimento.

Em relação às **transferências voluntárias** identificou-se a omissão de prestação de contas sem a devida instauração de TCE e a omissão de análise de prestação de contas no prazo regulamentar, evidenciando a existência de fragilidade nos controles internos relacionados ao processo de prestação de contas de recursos transferidos por meio de transferências voluntárias.

Por fim, em relação a **execução orçamentária** do Ministério, identificou-se a execução de despesas de exercícios anteriores sem a existência, em exercícios anteriores, de crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las.

## ANEXO - CERTIFICADO Nº 1112587

### **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 Ministério da Cidadania, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas normas profissionais emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. A evidência de auditoria obtida não foi suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião sobre as demonstrações contábeis, bem como sobre a conformidade das transações subjacentes.

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

A administração do Ministério da Cidadania é responsável pelas 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.

Exceto pelos assuntos descritos nas seções “Base para a abstenção de opinião sobre as demonstrações contábeis” e “Base para opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes”, não existem outros principais assuntos de auditoria a serem comunicados em nosso certificado.

### **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.

### **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 MC.
- Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pela administração.
- 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.

### **Manifestação da STN e análise da CGU**

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) teceu comentários e ponderações sobre resultados das auditorias anuais de contas referentes ao exercício de 2022, constante da Nota Técnica SEI nº 510/2023/MF, de 20 de abril de 2023 (documento em anexo ao Relatório nº 1112587). A análise sobre a manifestação da STN foi emitida pela equipe de auditoria desta Controladoria, por meio da Nota Técnica Nº 1339/2023/CGPEC/DE/SFC, de 27 de abril de 2023 (documento apensado ao Relatório nº 1112587).



Documento assinado eletronicamente por **CASSIO MENDES DAVID DE SOUZA**, **Diretor de Auditoria de Políticas Sociais e de Segurança Pública**, em 01/05/2023, às 22:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2790107 e o código CRC 7921945E

---

**Referência:** Processo nº 00190.104806/2023-81

SEI nº 2790107