



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Auditoria Financeira e de Conformidade: Ministério dos Povos Indígenas –
MPI (Órgão Superior)

Exercício 2023

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão Superior: **Ministério dos Povos Indígenas – MPI**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1523302**

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 de Contas

A auditoria nas contas tem por finalidade assegurar que as prestações de contas expressem, 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?

A presente auditoria teve como temas: (i) a análise financeira das Demonstrações Contábeis da Unidade, referentes a 31/12/2023; e (ii) a conformidade dos atos de gestão subjacentes selecionados no escopo dos trabalhos.

As informações contábeis da Unidade devem refletir o aspecto econômico-financeiro das decisões tomadas pela Alta Administração ao longo do período entre 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023.

Os principais critérios utilizados para a avaliação foram: (i) a Lei nº 4.320/1964; (ii) a Lei Complementar nº 101/2000; (iii) o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP); (iv) as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NBC TSP); e (v) Normas que regulamentam os atos de gestão subjacentes selecionados no escopo dos trabalhos.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Ministério dos Povos Indígenas (MPI) foi listado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como Unidade Prestadora de Conta (UPC), cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2023 julgadas nos termos do art. 2º, inciso I, e art. 5º, e § 1º, da Instrução Normativa - TCU nº 84/2020.

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

Foram constatados R\$ 8.861.815,05 em distorções de classificação contábil, bem como identificadas informações que não constam das notas explicativas, o que dificulta a compreensão dos usuários das informações das demonstrações contábeis.

Vale ressaltar que, considerando o nível de asseguuração e o escopo expostos na introdução deste relatório, não foram detectadas evidências de irregularidades relevantes que pudessem impactar as demonstrações contábeis de 2023, tampouco detectadas distorções de valor. Contudo deve-se registrar o risco dessa ocorrência devido à fragilidade encontrada nos controles das comprovações dos serviços de taxi aéreo.

Outras deficiências dos controles internos e inconformidades foram i) inconformidades na documentação cartorial comprobatória das terras indígenas; e ii) incompletude na documentação comprobatória de recolhimento de tributos sobre pagamentos de notas fiscais relativas a transporte aéreo.

Foram solicitados ajustes nas demonstrações contábeis, além de emitidas recomendações que objetivam aperfeiçoar questões operacionais e de conformidade.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BF	Balanço Financeiro
BGU	Balanço Geral da União
BO	Balanço Orçamentário
BP	Balanço Patrimonial
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria-Geral da União
DFC	Demonstração dos Fluxos de Caixa
DMPL	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
LAD	Limite para Acumulação das Distorções
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MPI	Ministério dos Povos Indígenas
NBC TA	Normas Brasileira de Contabilidade de Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica
NBC TSP	Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
OFSS	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PCASP	Plano de Contas da Administração
PJ	Pessoas Jurídicas
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEPLAN -	Serviço de Planejamento e Orçamento da FUNAI
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
SII	Sistema de Informações Indigenistas
SPIUnet	Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial

TCU	Tribunal de Contas da União
VPA	Variações Patrimoniais Aumentativas
VPD	Variações Patrimoniais Diminutivas

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	11
2.1 Distorções Não Corrigidas de Classificação, Apresentação e Divulgação	11
2.1.1 Distorção de Classificação Contábil de R\$ 1.988.471,81, referente à lançamento de devolução de recursos remanescentes de convênio	12
2.1.2 Distorção de Classificação Contábil de R\$ 6.873.343,24 da VPD que deveria ter sido contabilizada na conta de 3.3.2.3.1.04.00 – Serv. Transp., Passagem, Locomoção e Hosped. - PJ, em vez da conta 3.3.2.3.1.01.00 – Serviços Técnicos Profissionais	15
2.1.3. Deficiências e lacunas no conteúdo das Notas Explicativas do MPI, considerando as normas aplicáveis ao setor público.	16
2.2 Inconformidades das Transações Subjacentes	18
2.2.1 Inconformidades na documentação cartorial e divergências de tamanho/área cadastrada de Terras Indígenas nos sistemas de controle.	18
2.2.2 Lacunas na documentação comprobatória da liquidação de despesas com serviços de transporte aéreo prestados.	20
2.2.3 Lacunas na documentação comprobatória de recolhimento de tributos sobre pagamentos de notas fiscais relativas a transporte aéreo	22
RECOMENDAÇÕES	24
CONCLUSÃO	27
ANEXOS	28

INTRODUÇÃO

O Ministério dos Povos Indígenas (MPI) foi criado em janeiro de 2023, a partir das necessidades identificadas pelo Grupo de Trabalho dos Povos Indígenas durante o Governo de Transição. Conforme a Lei nº 14.600/23, o MPI tem por atribuições atuar na implementação da política indígena e indigenista, a partir do reconhecimento, garantia e promoção dos direitos dos povos indígenas; o reconhecimento, demarcação, defesa, usufruto exclusivo e gestão das terras e dos territórios indígenas; o bem viver dos povos indígenas; a proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato; e os acordos e tratados internacionais, em especial a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), quando relacionados aos povos indígenas.

Ademais, na estrutura do Ministério destaca-se a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) como entidade vinculada responsável pela execução de diversos programas e ações relativos à política indigenista em seus processos finalísticos de atuação na gestão ambiental e territorial em Terras Indígenas; na promoção dos direitos sociais, culturais e da cidadania dos povos indígenas; na proteção territorial e dos povos indígenas isolados; na demarcação e regularização de Terras Indígenas, e; na preservação dos bens culturais e documentação de línguas, culturas e acervos indígenas.

Ressalva-se que não há dotação orçamentária específica para o MPI na LOA 2023, entretanto, de acordo com o SIOP, ao MPI (84000) foram atribuídas dotações, por meio de créditos adicionais de R\$ 813.100.975 (dotação atualizada) para o exercício de 2023. No dispositivo legal orçamentário as principais ações de política indigenista estão a cargo do Órgão 30000, Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), cuja execução dos programas afetos a esse trabalho situam-se na respectiva Unidade Orçamentária 30202, Fundação Nacional do Índio (Funai).

O Ativo da Unidade, como Órgão Superior, iniciou o exercício de 2023 com saldo de R\$ 258.464.098.100,79 e encerrou com R\$ 258.747.144.661,40, o que representa um acréscimo de 0,11%. Ademais, em uma análise vertical do Balanço Patrimonial, observa-se que 99,88% do Ativo (R\$ 258.428.544.584,55) correspondem ao saldo na conta de Bens Imóveis dos quais 99,4% de seu saldo refere-se à conta da Fazendas, Parques e Reservas (R\$ 256.873.273.332,39).

Considerando o disposto na Instrução Normativa TCU nº 84, de 22/04/2020, a presente auditoria de contas se dá por meio da integração de procedimentos de auditoria financeira e de conformidade, de forma a assegurar que a prestação de contas 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.

Do ponto de vista financeiro, o objetivo da presente auditoria foi assegurar que o saldo das contas contábeis selecionadas estavam livres de distorções relevantes causadas por fraude/erro e que os registros foram realizados de acordo com as normas contábeis e o marco regulatório aplicável.

Em relação aos aspectos de conformidade, o objetivo da presente auditoria foi assegurar que as transações subjacentes às demonstrações contábeis e os atos de gestão relevantes dos responsáveis pela Unidade estavam 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.

A presente auditoria foi realizada no período entre setembro/2023 e março/2024 e analisou os registros realizados entre 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023.

Foram analisados os demonstrativos do Balanço Patrimonial (BP); da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP); e do Balanço Orçamentário. Também foram consideradas as Notas Explicativas integrantes das Demonstrações Contábeis de 2023 e demais informações obtidas ao longo da auditoria.

As materialidades globais de planejamento foram definidas em R\$ 5.174.799.956,33 (contas patrimoniais) e R\$ 10.616.221,47 (contas de fluxo); as materialidades globais para execução foram definidas em R\$ 2.587.399.978,17 (contas patrimoniais) e R\$ 5.308.110,74 (contas de fluxo). Os limites para acumulação de distorção foram de R\$ 258.739.997,82 (contas patrimoniais) e R\$ 530.811,07 (contas de fluxo).

Do exposto, a partir da metodologia aplicada na fase de planejamento, foram identificadas sete áreas a serem avaliadas, quais sejam: i) Imobilizado – bens imóveis; ii) Imobilizado – bens móveis; iii) Terceirização; iv) Materiais; v) Indenizações e restituições vi) Exploração de bens e direitos; e vii) Notas explicativas. Além de elementos das demonstrações contábeis e de exigências de divulgação de informações pelas normas do CFC, as áreas avaliadas abrangem aspectos dos pontos de vista operacional e de conformidade. Para as áreas avaliadas foram definidos 11 riscos, os quais levaram em conta as seguintes afirmações em demonstrações financeiras: i) existência e ocorrência; ii) integralidade; iii) Apresentação e divulgação; iv) exatidão, valorização e alocação; v) corte; vi) classificação e compreensibilidade; e vii) conformidade.

Devido às limitações operacionais, foram realizados 11 dos 14 procedimentos planejados, que incluíram testes de controle e testes substantivos utilizando técnicas de análise documental; rastreamento e *vouching*; recálculo; indagação; e procedimentos analíticos, bem como o uso de amostragem. Os dados analisados foram obtidos no Ministério e em sites mantidos pela Pasta, no Tesouro Gerencial, e nas bases de dados da própria CGU.

Quanto ao escopo efetivamente adotado, registram-se as seguintes considerações por subquestão de auditoria da matriz de planejamento:

A. O MPI realiza a correta evidenciação dos bens imóveis de acordo com as normas e manuais aplicáveis?

O escopo da análise foi a existência de documentação comprobatória que caracteriza o controle/propriedade do bem imóvel, notadamente as terras indígenas, registradas na conta contábil 1.2.3.2.1.01.09 FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS.

Para as análises, foi selecionada uma amostra de 102 RIPS, o que corresponde a 16% do total de registros da conta FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS, de acordo com o Plano Amostral detalhado no PT 13 – Plano Amostral Bens Imóveis.

Dessa forma, não foram objeto de análise os bens imóveis registrados em outras contas além da conta 1.2.3.2.1.01.09 FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS, haja vista que essa representa 99,4% do saldo da conta 1.2.3.2.0.00.00 - BENS IMÓVEIS do MPI.

B. O MPI realiza a reavaliação dos Bens Imóveis de acordo com os requisitos normativos?

O escopo da análise abrangeu a totalidade dos Bens Imóveis registrados na conta 1.2.3.2.1.01.09 FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS. Os Bens imóveis registrados em outras contas patrimoniais ficaram fora do escopo por representarem apenas 0,6% da conta 1.2.3.1 Bens imóveis.

Não fez parte do escopo a depreciação dos bens registrados na conta 1.2.3.2.1.01.09 FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS, por tratarem-se essencialmente de terrenos que, de acordo com o item 74 da NBCTSP 07 têm vida útil ilimitada e, portanto, não devem ser depreciados. Também não foi objeto de análises a atualização monetária desses bens.

C. O MPI realiza a correta evidenciação dos bens móveis de acordo com as normas e manuais aplicáveis?

O atendimento a essa subquestão ficou fora do escopo da auditoria, devido a limitação de capacidade operacional da equipe.

D. A entidade evidencia corretamente as despesas com Serviços de Terceiros - PJ?

O escopo se limitou à verificação da existência dos contratos, da aderência dos valores cobrados aos contratados, da conta contábil de lançamento dos valores, do número das notas fiscais e seus valores, dos documentos de ateste, das requisições de pagamento e da documentação relativa ao cálculo realizado para o faturamento, não abrangendo a verificação dos procedimentos licitatórios, se existentes.

Na verificação da conta contábil dos lançamentos realizados referentes a serviços de táxi aéreo, não fez parte do escopo os demais serviços de terceirização contratados pelo gestor.

E. A entidade evidencia corretamente o consumo e realiza a gestão de materiais de acordo com as normais aplicáveis?

O atendimento a essa subquestão ficou fora do escopo da auditoria, devido a limitação de capacidade operacional da equipe.

F. O MPI realiza adequadamente o pagamento de Indenizações e restituições?

O escopo abrangeu somente a conformidade dos lançamentos contábeis, e documentação de suporte subjacente, relativos ao pagamento de restituição de R\$ 1.988.471,81, que impactou em 99,2% a conta 3.9.9.6.1.02.00. Com efeito, os restantes lançamentos contábeis da conta 3.9.9.6.0.00.00 não foram compreendidos no escopo definido.

G. O MPI realiza adequadamente o controle e registro contábil das receitas relativas à renda do patrimônio indígena?

O atendimento a essa subquestão ficou fora do escopo da auditoria, devido a limitação de capacidade operacional da equipe.

H. Os registros contábeis relacionados a Políticas Contábeis e Notas explicativas refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, o resultado financeiro e os fluxos de caixa do MPI, órgão superior?

O escopo se limitou à análise do conteúdo das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Ministério dos Povos Indígenas (MPI) publicadas ao término do exercício de 2023, sobretudo quanto à completude das informações exigidas em norma de contabilidade aplicável (declaração de integridade, componente apresentação e divulgação).

RESULTADOS DOS EXAMES

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

- três se relacionam com análises financeiras e representam distorções que afetam as Demonstrações Contábeis de 31.12.2022;
- três se relacionam com análises de conformidade.

Vale ressaltar que, considerando o nível de asseguarção e o escopo expostos na introdução deste relatório, não foram detectadas evidências de fraude com impacto nas demonstrações contábeis de 2023, tampouco detectadas distorções de valor.

Para facilitar a leitura acerca das situações encontradas, optou-se pela organização das situações evidenciadas nos seguintes itens:

- Distorções Não Corrigidas de Classificação, Apresentação e Divulgação (item 2.1) - Verificou-se que as Demonstrações Contábeis de 31.12.2023 não atendem a todos os requisitos de classificação, evidenciação ou divulgação exigidos pelo MCASP 9ª edição e pelas NBC TSP. Foram constatados R\$ 8.861.815,05 em distorções, bem como identificadas informações que não constam das notas explicativas que dificultam a compreensão dos usuários das informações contábeis.
- Inconformidades das Transações Subjacentes (item 2.2) - A auditoria de conformidade objetiva comparar se determinados objetos (atividades, processos, transações, controles etc.) atendem a todos os requisitos exigidos pelas normas aplicáveis, do exposto são reportadas as respectivas falhas nos controles identificados nos procedimentos, em caso de desconformidade.

2.1 Distorções Não Corrigidas de Classificação, Apresentação e Divulgação

Verificou-se que as Demonstrações Contábeis de 31.12.2023 não atendem a todos os requisitos de classificação, evidenciação ou divulgação exigidos pelo MCASP 9ª edição e pelas NBC TSP.

Foram constatados R\$ 8.861.815,05 em distorções, bem como identificadas informações que não constam das notas explicativas que dificultam a compreensão dos usuários das informações contábeis.

Tais situações destacadas serão detalhadas a seguir:

2.1.1 Distorção de Classificação Contábil de R\$ 1.988.471,81, referente à lançamento de devolução de recursos remanescentes de convênio

A conta 3.9.9.6.0.00.00, que terminou 2023 com um saldo de R\$ 13.925.841,03, compreende as variações patrimoniais diminutivas provenientes de indenizações, restituições ou ressarcimentos diversos. Por sua vez, a conta 3.9.9.6.1.00.00, subdivisão que teve saldo, compreende as variações patrimoniais diminutivas provenientes de indenizações, restituições ou ressarcimentos diversos, dos saldos que não serão excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS).

Essa conta subdivide-se em:

- 3.9.9.6.1.01.00 Indenizações: de natureza patrimonial, registra as variações patrimoniais diminutivas provenientes de indenizações diversas, não especificadas em grupos específicos, inclusive as indenizações decorrentes de sentenças judiciais.
- 3.9.9.6.1.02.00 Restituições: de natureza patrimonial, registra as variações patrimoniais diminutivas provenientes de restituições diversas, não especificadas no plano de contas.

Em pesquisa realizada sobre os saldos finais de 2023 na conta de indenizações, que totalizaram R\$ 11.920.470,94, os maiores lançamentos foram relativos a indenizações sobre benfeitorias de boa fé em terras indígenas.

Já para a conta de restituições, que totalizaram R\$ 2.005.370,09, em geral são valores pequenos envolvendo pagamento de reembolso de deslocamentos como passagem terrestre e aérea, taxas de reconhecimento de firma, entre outros. A exceção fica por conta de lançamento, no valor de R\$ 1.988.471,81, que impactou em 99,2% essa conta, referente ao pagamento dos recursos remanescentes em convênio firmado com FURNAS.

Considerando a representatividade desse lançamento, bem como sua divergência com a qualidade das despesas predominantes na conta, decidiu-se por julgamento profissional selecioná-lo para exame.

O pagamento realizado teve como objetivo a restituição/devolução dos recursos remanescentes à Furnas Centrais Elétricas S. A em virtude do Convênio nº 9000000455 que foi firmado entre Funai e Furnas Centrais Elétricas S. A., em 23 de maio de 2012¹, ter sua vigência finalizada em 22 de maio de 2022.

O referido Convênio² se originou da obrigação de Furnas em implementar medidas de mitigação e compensação ambiental em razão dos impactos socioambientais decorrentes da instalação e da operação da Usina Hidrelétrica (UHE) Serra da Mesa, na Terra Indígena (TI) Avá-Canoeiro. Seu objetivo principal, portanto, foi a implantação do Programa de Apoio aos Avá-Canoeiro (PAAC), que estabeleceu ações de compensação ambiental acordadas no Plano de Trabalho do Convênio.

¹ SEI nº 1135515

² Despacho SEAC/COMCA/CGLIC (SEI nº 6316226)

Embora as medidas de mitigação e compensação ambiental sejam responsabilidade civil das instituições empreendedoras, conforme o arcabouço legal referente ao licenciamento ambiental, a Funai assumiu a execução das ações previstas no Plano de Trabalho, a partir do repasse de recursos financeiros por Furnas. Dessa forma, as ações e a prestação de contas do PAAC foram realizadas por meio das Unidades Descentralizadas da Funai: a Coordenação Regional de Araguaia Tocantins (CR-ATO) e a Coordenação Técnica Local (CTL) de Minaçu.

Com o fim da vigência do Convênio nº 9000000455, a Funai realizou a prestação de contas dos recursos do PAAC, tendo Furnas aprovado os relatórios³. Porém, após aprovação da prestação de contas, Furnas solicitou a devolução dos recursos remanescentes, isto é, os recursos que não foram executados nas ações do Programa, além de valores oriundos dos rendimentos dos recursos repassados.

Com isso, baseado na recomendação da Procuradoria Federal Especializada (PFE) da Funai⁴ a Coordenação Regional Araguaia Tocantins, responsável pela gestão e execução dos recursos do programa, realizou o pagamento da fatura nº 1800042176.2023.001⁵ no valor de R\$ 1.988.471,81.

Como o recurso orçamentário foi descentralizado na classificação Indenizações e Restituições, ND 3.3.90.93, o empenho do recurso e o pagamento, também, correspondeu a essa mesma natureza de despesa. Por conseguinte, a FUNAI chegou à conclusão de que a Variação Patrimonial Diminutiva – VPD que mais se adequava e deveria ser utilizada no pagamento, por corresponder à natureza da operação, era a Conta 3.9.9.6.1.02.00 - Restituições. Pois, tanto a Nota de Crédito⁶ - quanto a Nota de Empenho⁷ se referiam à natureza de despesa restituição. Portanto, o pagamento não poderia destoar do recurso utilizado na operação.

Com efeito, os recursos financeiros do PAAC foram lançados na Conta Única do Tesouro Nacional - Renda do Patrimônio Indígena (RPI) – UG 194227, tendo a Coordenação Regional Araguaia Tocantins – CR-ATO como unidade gestora e, conseqüentemente, executora do programa, a quem caberia realizar a restituição/devolução dos recursos remanescentes à Furnas.

Compete registrar que todos os documentos citados foram encaminhados, examinados e fundamentam os argumentos e valores apresentados, à exceção da classificação contábil dessa VPD, conforme a análise a seguir.

Como foi exposto, foi lançada uma VPD que destoa do tipo de despesa normalmente realizada. A regra de contabilização dispõe que: *“3.9.9.6.1.02.00 Restituições: de natureza patrimonial, registra as variações patrimoniais diminutivas provenientes de restituições diversas, **não especificadas no plano de contas.**”* Resta averiguar se há conta específica para esse fim.

³ Por meio da Carta DCT.E.E.004.2023 (SEI nº 4917804)

⁴ SEI nº 5224910; 5224928; e 5224949

⁵ SEI nº 5435648

⁶ Nota 2023NC000039 restituição (SEI nº 5542011)

⁷ 2023NE000001. Restituição. FURNAS (SEInº 5544246)

A Macrofunção SIAFI 020307 – Transferências Voluntárias trata dos procedimentos operacionais relativos à celebração, execução e prestação de contas de transferências voluntárias, legais e termos de execução descentralizada que visem à execução de projetos, atividades ou à realização de eventos com duração certa, que envolvam transferências financeiras oriundas de dotações consignadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS.

No item 5.2.6.1, Repasse financeiro do Concedente para o Conveniente ocorreu no exercício corrente, item c, dispõe que: *“Após o ingresso do recurso, a unidade concedente deverá realizar o compromisso do documento hábil por meio da funcionalidade GERCOMP, utilizando a opção “R”. Nesse momento ocorre o registro de uma **VPD 3523X.01.00** em contrapartida com a conta 2.1.8.9.1.36.13.”*

Em seguida, no item 4.4, Execução e Liquidação da Despesa da Transferência, assim orienta:

“4.4.3 – Como regra geral, a situação para a apropriação das despesas com transferências voluntárias é a TRF005, em cuja contabilização ocorrem os registros orçamentários, controle de disponibilidade e os seguintes lançamentos patrimoniais:

D – 3523X.01.00 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS
C - 2153X.00.00 TRANSFERÊNCIA DISCRICIONÁRIA A PAGAR”

Para o caso em tela, deve-se recorrer ao item 4.8 – DEVOLUÇÕES DE RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, em que no item 4.8.7.1 orienta:

“4.8.7 – A regularização do ingresso dos recursos de devolução poderá ser feita de forma distinta a depender de quando ocorreu o repasse financeiro do Concedente para o Conveniente.

4.8.7.1 Se o repasse ocorreu no exercício corrente, deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

a) Registrar o estorno da despesa a ser devolvida, até o limite do valor total do repasse.

b) Emitir documento hábil do tipo DV no TRASNFEREGOV, utilizando a situação DVL405 - DEVOL DESPESAS C/TRANSF.REF CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES.

*c) Realizar o compromisso do documento hábil do tipo DV por meio funcionalidade GERCOMP, utilizando a opção “R”. A realização do DV vai gerar, além dos registros do controle orçamentário e reclassificação do financeiro da devolução, a baixa do passivo de devolução gerado pela OBTV ou GRU e os de controle da execução da transferência, **conforme a seguinte contabilização:***

D – 81221.01.02 CONVENIOS E INSTRUMENTOS CONGENERES A COMPROVAR;
C – 81221.01.01 CONVENIOS E INSTRUMENTOS CONGENERES A LIBERAR;
D – 21891.36.13 CONVENIOS E INSTRUMENTOS CONGENERES DEVOLVIDOS;
C – 3523X.01.00 TRANSFERENCIAS VOLUNTARIAS”

Mesmo que se considere que estamos do lado do conveniente o lançamento deveria espelhar essa orientação. A conta 3.5.0.0.00.0 compreende o somatório das variações patrimoniais diminutivas com transferências intergovernamentais, transferências intragovernamentais, transferências a instituições multigovernamentais, transferências a instituições privadas com

ou sem fins lucrativos, transferências a convênios, transferências ao exterior e execuções orçamentárias delegadas.

O 3º nível pertinente de contabilização é o 3.5.3.0.0.00.00, Transferências a Instituições Privadas, decorrente do atual regime jurídico de Furnas, que compreende as variações patrimoniais diminutivas decorrentes das transferências financeiras a instituições privadas, inclusive de bens e valores. O 4º nível seria 3.5.3.2.0.00.00, Transferências a Instituições Privadas Com Fins Lucrativos, que compreende as variações patrimoniais diminutivas decorrentes das transferências de bens e valores a instituições privadas com fins lucrativos que não tenham vínculos com administração pública. Finalmente, em nível de escrituração, a conta 3.5.3.2.1.00.00, Transferências a Instituições Privadas Com Fins Lucrativos – CONSOLIDAÇÃO, compreendendo esses saldos que não serão excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS). Sua regra de contabilização é:

Acumula débito:

- em seus desdobramentos que estejam em nível de escrituração, de acordo com as funções descritas nas mesmas.

Acumula crédito:

- em seus desdobramentos que estejam em nível de escrituração, de acordo com as funções descritas nas mesmas.

Em que pese se entenderem os motivos da contabilização em conta de restituições, o lançamento em conta típica de transferência por convênio apresenta-se como melhor prática, já que dá melhor visibilidade e transparência para esse tipo de relevante movimento. O procedimento de apenas seguir a classificação da Nota de Crédito e da Nota de Empenho não se configura adequado, devendo-se avaliar a conveniência da alteração dessa classificação, nesses lançamentos derivados.

2.1.2 Distorção de Classificação Contábil de R\$ 6.873.343,24 da VPD que deveria ter sido contabilizada na conta de 3.3.2.3.1.04.00 – Serv. Transp., Passagem, Locomoção e Hosped. - PJ, em vez da conta 3.3.2.3.1.01.00 – Serviços Técnicos Profissionais

Foram selecionadas todas as empresas fornecedoras de serviços de táxi aéreo que possuíam contrato vigente com a Funai em 2023. O procedimento em tela tem por objetivo verificar a conta contábil de lançamento das despesas relativas à prestação de serviços de transporte aéreo. Foram 136 notas checadas, nos valores mostrados abaixo:

Empresa	Qt notas examinadas	Valor (R\$)
A. R. T. Táxi Aéreo Ltda.	28	1.853.923,41
Aeronorte Táxi Aéreo Ltda.	1	19.740,00
Amazonaves Táxi Aéreo Ltda.	4	2.082.912,70
Dugomes Air Táxi Aéreo Ltda.	13	247.477,91
Helimarte Táxi Aéreo Ltda.	7	4.792.158,45
PEMA – Pereira Marcelo Táxi Aéreo Ltda.	35	2.714.220,80

Piquiatuba Táxi Aéreo Ltda.	1	56.683,40
Voare Táxi Aéreo Ltda.	47	4.210.349,01
Total	136	15.977.465,68

Fonte: PT 07.1 – verificação da documentação suporte das notas fiscais

Quanto ao critério, observou-se a classificação contida no PCASP Estendido 2023 das duas contas em que ocorreram os lançamentos, a saber:

332310100 – Serviços Técnicos Profissionais

Descrição PCASP Estendido 2023: Compreende/Registra as variações patrimoniais diminutivas proveniente da utilização de serviços prestados por empresas especializadas nas seguintes áreas: advocacia - arquitetura - contabilidade - economia - engenharia - estatística e outras. Exceto os serviços de consultoria que devem ser classificados em conta específica.

332310400 - Serv. Transp., Passagem, Locomoção e Hosped. - PJ

Descrição PCASP Estendido 2023: Compreende/Registra as variações patrimoniais diminutivas provenientes da utilização de serviços de transporte de servidores, trabalhadores de uma entidade ou de mercadorias e produtos diversos.

Assim, considerou-se correta a classificação na conta 3.3.2.3.1.04.00, cuja descrição trata dos serviços de transporte de servidores, mercadorias e produtos diversos.

Dos exames, foi constatado que, das 136 notas verificadas, 82 foram lançadas na conta contábil 3.3.2.3.1.04.00 e 54 na conta 3.3.2.3.1.01.00, ou seja, aproximadamente 40% das notas encontram-se em desconformidade quanto à contabilização. Em termos financeiros, são R\$ 6.873.343,24 registrados em conta contábil inadequada.

Com relação à causa, pode-se apontar uma possível falta de orientação interna da Funai quanto à conta contábil de registro dos valores referentes às notas fiscais pagas. A consequência é o registro dos valores em conta contábil imprópria, fazendo, assim, com que as duas contas envolvidas mostrem um saldo que não corresponde à realidade de sua natureza, ou seja, às suas descrições.

Portanto, faz-se necessário que a gestão realize os ajustes e correções necessárias para que, doravante, os lançamentos dos serviços realizados pelas empresas de táxi aéreo sejam lançados na conta 3.3.2.3.1.04.00, a qual apresenta a descrição correta para a natureza dos serviços prestados.

2.1.3. Deficiências e lacunas no conteúdo das Notas Explicativas do MPI, considerando as normas aplicáveis ao setor público.

As notas explicativas, parte integrante das demonstrações contábeis, referem-se ao conjunto de informações adicionais cujo objetivo é facilitar a compreensão sobre as demonstrações. Portanto, devem ser claras, sintéticas e objetivas⁸. Nesse contexto, a análise quanto à

⁸ CFC 2016. NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, itens 1.6 e 8.6.1; e STN 2021. MCASP 9ª ed., item 8.1 da Parte V.

adequação das Notas Explicativas adotou, como critério, as normas contábeis aplicáveis ao setor público, especificamente: o MCASP – 9ª Edição, as NBC TSP 7, 8, 11, 13, 22 e 23 e as Macrofunções 020315 e 020344 do Manual Siafi.

Realizadas as análises, foram encontradas as seguintes deficiências no conteúdo das Notas Explicativas do MPI:

- a) Não consta a declaração anual do contador, exigida pelos itens 28 e 129 (a) da NBC TSP 11 e pelo item 5.4.1.6 da Macrofunção 020315 do Manual Siafi;
- b) As notas não fazem referência à legislação relevante que rege as operações da entidade, tais como o estatuto do índio (Lei 6.001/1973), a legislação que rege a demarcação de terras indígenas (Lei 14.701/2023 e Decreto 1.775/1996) ou a legislação que inseriu no MPI na organização básica do Poder Executivo Federal (Lei 14.600/2023), como exigem o item 150 (a) da NBC TSP 11 e o item 8.2.4 da Parte V do MCASP 9ª ed.;
- c) Não há notas que detalhem os elementos do Balanço Orçamentário (BO), do Balanço Financeiro (BF), da Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), como exigem os itens 2.3, 3.3, 6.4 e 7.3 da Parte V do MCASP 9ª ed. e os itens 39, 43, 44, 45 e 47 (b) da NBC TSP 13;
- d) Não há nota que discrimine a natureza e os valores dos itens relevantes que compõem as Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) e Diminutivas (VPD), como exige o item 5.3 da Parte V do MCASP 9ª ed.;
- e) Não é divulgada a política contábil para o reconhecimento e a mensuração de terras indígenas, exigida com base nos itens 127 (a) e 132 (c) e no item 8.2.1 da Parte V do MCASP 9ª ed., tampouco há nota que divulgue o montante dos bens imóveis cuja demarcação esteja sendo discutida administrativa ou judicialmente, conforme orienta o item 7.5 da Macrofunção 020344 do Manual Siafi, em que pese a demarcação de terras indígenas seja um processo notoriamente significativo para a compreensão das demonstrações contábeis;
- f) Não há nota que divulgue as informações sobre reavaliação de ativos imobilizados, conforme exigem o item 92 da NBC TSP 7, o item 11.9 da Parte II do MCASP 9ª ed. e no item 7.3 da Macrofunção 020344 do Manual Siafi, considerando, de acordo com a DMPL (p. 17), foi constituída reserva de reavaliação no montante de R\$ 576.965,29 (R\$ 153.883.804.155,44 - R\$ 153.883.227.190,15);
- g) Não há nota que divulgue as informações, para cada classe de ativo imobilizado, exigidas no item 88 da NBC TSP 7, no item 11.9 da Parte II do MCASP 9ª ed. e no item 7.1 da Macrofunção 020344 do Manual Siafi;
- h) Não há nota que divulgue as informações, para cada classe de ativo intangível, exigidas no item 117 da NBC TSP 8, no item 12.11 da Parte II do MCASP 9ª ed. e no item 8.1 da Macrofunção 020345 do Manual Siafi;
- i) Não há nota que divulgue o valor contábil e os motivos que fundamentaram a avaliação de ativos intangíveis avaliados como tendo vida útil indefinida, como exige o item 121 (a) da NBC TSP 8, embora, de acordo com o Siafi, o MPI tenha encerrado o exercício de 2023 com saldo de R\$ 912.286,64 na conta 1.2.4.1.1.02.00 SOFTWARES COM VIDA UTIL INDEFINIDA, além de outros saldos menores em contas de ativo intangível de vida útil indefinida;
- j) Não há notas sobre receita de transação, com ou sem contraprestação, como exigem os itens 106 e 107 da NBC TSP 1 (receita de transação sem contraprestação), o item 39 da

NBC TSP 2 (receita de transação com contraprestação) e os itens 14.7 e 15.5 da Parte II do MCASP 9ª ed.;

- k) Não é divulgada a data em que foi concedida a autorização para emissão das demonstrações contábeis e quem concedeu tal autorização, como exige o item 21.2.3 da Parte II do MCASP 9ª ed.; e
- l) Não há divulgação dos relacionamentos e transações com partes relacionadas, para os casos de divulgação obrigatória, como exigem os itens 10.4.1 e 10.4.3 da Parte V do MCASP 9ª ed. e os itens 25, 27 e 34 e no objetivo da NBC TSP 22.

Os fatos apontados demonstram deficiências nos procedimentos de controle da elaboração das notas explicativas, bem como podem atuar como restrição à transparência dos registros e comprometer a compreensão dos usuários das informações contábeis.

2.2 Inconformidades 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, bem como relatar as respectivas falhas nos controles identificados nos procedimentos, em caso de desconformidade. A seguir, achados de conformidade detectados.

2.2.1 Inconformidades na documentação cartorial e divergências de tamanho/área cadastrada de Terras Indígenas nos sistemas de controle.

Inicialmente, foi levantado um universo total de 635 registros/RIPs Utilização de imóveis na conta 1.2.3.2.1.01.09 FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS, totalizando R\$ 256.873.273.332,39 em 31/12/2023. Em seguida, selecionou-se uma amostra de 102 RIPs, equivalente a 16% dos registros, o que corresponde a um valor de R\$ 184.881.747.175,66, totalizando 71,97% do saldo da conta FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS.

A amostra foi dividida em 12 estratos, de valor crescente, para melhor precisão dos resultados, sendo que o 1º e o último foi adotado, de partida, censo, e o restante foi submetido a seleção aleatória. Com efeito, foram solicitados acesso (via sistema SEI – ou meio digital) aos processos de demarcação/homologação das 102 reservas indígenas (RIPs Utilização)

Para cada RIP, verificou-se se o processo estava instruído com a documentação comprobatória que configurasse propriedade da União: decreto de homologação da TI e registro em cartório de registro de imóveis da comarca respectiva constando a União como proprietária. Ademais, também se verificou se os dados registrados no SPIUnet, notadamente a área do imóvel cadastrado e reconhecido no ativo da entidade, correspondia com a respectiva documentação.

Nos casos em que não foram localizados os registros cartoriais nos processos de demarcação/homologação, foram disponibilizados os registros por meio de acesso à pasta no

Google Drive utilizada pela Coordenação de Registro de Terras Indígenas da Funai para controle desses registros.

A partir dos resultados obtidos por meio da análise da amostra selecionada, pôde-se concluir pela existência de documentação comprobatória que caracteriza o controle/propriedade dos bens imóveis, registradas na conta contábil 1.2.3.2.1.01.09 FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS em 101 dos 102 itens selecionados na amostra. À exceção, deve-se ressaltar a ausência de documentação comprobatória do imóvel relativo ao RIP 3363000645005 – Posto Agropecuário de Barreiras, que resultou em uma distorção de R\$ 187.115,04, ocasionando uma superavaliação do ativo.

Além disso, cabe relatar outras inconformidades, relacionadas ao tamanho da área do imóvel cadastrado no SPIUnet que produziram distorções, conforme resumo no tabela abaixo:

RIP	Terra Indígena	Área Reconhecida(ha)	Área correta (ha)	Diferença (ha)	Valor Hectare	Distorção
411003995004	Cachoeira Seca	555.457,6301	555.557,6301	100,0000	R\$1.860,20	-R\$186.020,00
9027000385000	Zoró	355.789,5492	352.600,0000	-3.189,5492	R\$1.200,18	R\$3.828.047,96
3005000185008	Barra	62,2955	62,0000	-0,2955	R\$1.268,19	R\$374,75
3363000645005	Posto agropecuário de Barreiras	126,0000	0,0000	-126,000	R\$1.485,04	R\$187.115,04
9069000065001	Utiariti	412.304,1964	412.304,1958	-0,0006	R\$10.100,00	R\$6,06
Fonte: PT P03.1 - Teste documentação comprobatória						R\$3.829.523,81

Com relação ao RIP 3363000645005 – “Posto Agropecuário de Barreiras” a Funai, por meio do DESPACHO - CORI/CGAF/DPT/2024/2024, teceu os seguintes comentários:

“Já a Reserva às margens do Rio Grande em Barreiras, verifica-se tratar do imóvel denominado Posto Agropecuário de Barreiras, foi cedido pela União (SPU) à Funai pela Portaria do MPOG nº 193, de 02/07/2007, para o usufruto de famílias indígenas Kiriri, o que restou formalizado por Contrato de Cessão de Uso Gratuito datado de 29/11/2007. Acordada a cessão, a FUNAI providenciou a notificação dos posseiros para que desocupassem a área de propriedade da União, contudo, alguns posseiros ingressaram com ações judiciais, tendo sido, em uma delas, concedida liminar garantindo sua permanência na área até o julgamento final do mérito. Outra parte da área a CODEVASF, para quem o imóvel também havia sido cedido pelo Ministério da Agricultura, pelo período de 05 anos, por meio de acordo celebrado em 1992, loteou e alienou onerosamente a terceiros, no âmbito do Projeto Público de Irrigação Barreiras Norte.

Por esse motivo, a comunidade indígena para qual seria destinado o imóvel denominado Posto Agropecuário de Barreiras, foi autorizada pela CODEVASF a utilizar, provisoriamente, o imóvel denominado Centro de Treinamento de Irrigantes, situado no Perímetro Irrigado São Desidério/Barreiras Sul, na região de Barreiras, no qual a comunidade indígena se instalou no ano de 2010.

Em situação mais atual, depois de diversos entendimentos abordando os referidos imóveis houve a sinalização de encaminhamento para a permuta destes imóveis considerando o interesse das famílias indígenas em estabelecer de forma definitiva no imóvel da CODEVASF (Centro de Treinamento de Irrigantes, situado no Perímetro Irrigado São Desidério/Barreiras Sul), bem como devido a alienação da área que trata o imóvel Posto Agropecuário de Barreiras já estar sendo utilizada por agricultores.

Depois de longa discussão envolvendo o tema foi firmado uma cordo entre a FUNAI, CODEVASF, União e as pessoas envolvidas perante o MPF de Barreiras para permuta dos imóveis. Contudo, houve contestação e o encaminhamento passou a ser judicial, mas o desdobramento está em fase de conclusão para que seja efetivado o registro da área de 32,6899 hectares do imóvel sob matrícula nº 1.856, em favor da União, com averbação de cessão definitiva e irrevogável a FUNAI, para assentamento dos indígenas da Aldeia Kiriri -Barreiras.

Dessa forma, **tudo encaminha para ser desconstituído o RIP 336300020.500-5 do imóvel Posto Agropecuário de Barreiras** que foi cedido para FUNAI, a ser alterado para o imóvel da matrícula nº 1.856 que trata do imóvel Centro de Treinamento de Irrigantes. Consta diversos processos que envolve este assunto, seja por questões administrativa da cessão ou da discussão judicial, por isso não houve a disponibilização bem como não se tratar de terra indígena de ocupação tradicional.” (grifo nosso)

As distorções encontradas, a serem distribuídas pelos estratos para a obtenção de inferência e opinião sobre a população alcançou os seguintes valores:

Estimativa obtida por inferência (EI)	168.542.448.511,34
Valor auditado dos 10 menores RIPs (A_{baixos})	1.194.516,03
Valor auditado dos 10 maiores RIPs (A_{altos})	88.313.288.648,02
Estimativa da População ($EP = EI + A_{baixos} + A_{altos}$)	256.856.931.675,39
População Contábil Atual (PC)	256.873.273.332,39
Diferença ($EP - PC$)	-16.341.657,00
$(EP - PC)/PC$	-0,0064%
Limite para Acumulação de Distorções (LAD)	258.739.997,82
$(EP - PC)/LAD$	-6,32%

Fonte: PT 13 01 Cálculos do Plano Amostral Bens Imóveis

Assim, considerando a distorção factual de R\$ R\$ 3.829.523,81, calcula-se a projetada em R\$ 16.341.657,00 com 95% de segurança (Risco de Auditoria de 5%). Entretanto, ela representa somente 6,32% da LAD, caracterizando-se como uma distorção claramente trivial. Como resultado, cabe relatar essas desconformidades para os devidos ajustes e avaliação da causa de controle interno que possibilitou essa divergência entre áreas.

2.2.2 Lacunas na documentação comprobatória da liquidação de despesas com serviços de transporte aéreo prestados.

Foram selecionadas todas as empresas fornecedoras de serviços de táxi aéreo que possuíam contrato vigente com a Funai em 2023. A verificação abrangeu 21 processos, os quais contêm notas fiscais que, na amostragem da equipe de auditoria, totalizam aproximadamente R\$ 16 milhões. Foram examinados processos de oito empresas, como mostra o quadro abaixo:

Empresa	Processo	Valor total das notas fiscais examinadas (R\$)
A.R.T. Táxi Aéreo Ltda.	08748.000589/2022-38 08749.000227/2023-18	1.853.923,41
Aeronorte Táxi Aéreo Ltda.	08767.000762/2022-70	19.740,00
Amazonaves Táxi Aéreo Ltda.	08780.000107/2023-24	2.082.912,70

Empresa	Processo	Valor total das notas fiscais examinadas (R\$)
Dugomes Air Táxi Aéreo Ltda.	08744.000580/2021-86 08782.003409/2023-34 08779.001287/2023-09	247.477,91
Helimarte Táxi Aéreo Ltda.	08749.000227/2023-18 08620.015595/2023-15 (documento SEI 6073275)	4.792.158,45
PEMA – Pereira Marcelo Táxi Aéreo Ltda.	08111.000156/2023-40 08111.000122/2023-55 08111.000269/2023-45 08111.000295/2023-73 08111.000400/2023-74 08111.000401/2022-38 08111.000448/2023-82 08620.011436/2023-33	2.714.220,80
Piquiatuba Táxi Aéreo Ltda.	08767.000319/2023-80	56.683,40
Voare Táxi Aéreo Ltda.	08749.000203/2023-69 08749.000227/2023-18 08749.000858/2019-51	4.210.349,01
Total		15.977.465,68

Fonte: elaboração da equipe de auditoria

O objetivo da análise é verificar a documentação que dá suporte aos pagamentos realizados, incluindo os cálculos feitos para mensuração dos recursos despendidos.

Com relação aos critérios, a Lei nº 4320/64 (art. 63, § 2º) preconiza:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

(...)

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.”

Por sua vez, a NBC TSP Estrutura Conceitual traz, em seu item 3.7, o que segue (grifo da CGU):

*“3.7 As informações financeiras e não financeiras têm valor confirmatório se confirmarem ou alterarem expectativas passadas (ou presentes). Por exemplo, a informação é relevante, para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão, se confirmar as expectativas sobre questões, tais como: a extensão na qual os gestores cumpriram as suas responsabilidades pelo uso eficiente e eficaz dos recursos; **a realização dos objetivos especificados da prestação de serviços**; e o cumprimento da legislação e de regulamentos orçamentários, além de outros.”*

Dos exames dos processos, foram constatadas algumas das seguintes situações (exemplificativas, não exaustivas):

- Relatórios de Utilização de Transporte Aéreo com preenchimento incompleto (sem assinatura dos passageiros ou do utilizador da demanda, por exemplo);
- Notas Fiscais sem o Relatório de Utilização de Transporte Aéreo em sua documentação suporte.
- Notas Fiscais sem documentação relativa ao cálculo no processo, apenas a indicação dos trechos na NF;
- Notas Fiscais sem Relatório de Utilização de Transporte Aéreo e/ou Relatório de Voo preenchido pela empresa ou pelo gestor.
- Nota Fiscal sem memória de cálculo no processo que explique a quantidade de horas pagas pela NF.
- Falta de padronização na documentação relativa aos cálculos das horas voadas (algumas vezes é utilizado o Relatório de Voo fornecido pela empresa, em outras é observado o preenchimento do Relatório de Utilização do Transporte Aéreo);

Como possível causa, pode ser citada uma incerteza quanto aos elementos que devem compor a comprovação dos gastos, o que acarreta uma falta de padronização da documentação suporte das notas fiscais (por meio de um normativo interno, por exemplo), talvez devido ao fato de que a instrução dos autos se dá pelas diferentes Coordenações Regionais. Tal situação tem como consequência o aumento do risco de fraude nos citados documentos (por prestação incompleta do serviço, por exemplo) e no cálculo das horas voadas, o que pode gerar superfaturamento.

Deste modo, quanto aos serviços de terceirização referentes a transporte aéreo, destaca-se a importância de se produzir uma documentação que dê o devido suporte ao pagamento das notas fiscais, bem como o de se instruir os processos com documentos padronizados e com preenchimento completo e conferido, de modo a assegurar a transparência e a correta prestação dos serviços.

2.2.3 Lacunas na documentação comprobatória de recolhimento de tributos sobre pagamentos de notas fiscais relativas a transporte aéreo

Foram realizados exames concernentes à documentação processual relativa ao recolhimento dos devidos tributos relativos ao pagamento das notas fiscais emitidas pelas empresas prestadoras de serviço de táxi aéreo. Os impostos federais a serem recolhidos são: imposto de renda, PIS (Programa de Integração Social), Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido). Quanto aos tributos estaduais/municipais, em certos casos, quando não há isenção, há também recolhimento do ISS (Imposto sobre Serviços).

Quanto ao critério, cite-se a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, a qual preconiza em seu art. 1º, § 5º o que segue:

“§ 5º Os tributos que deverão ser computados são os seguintes:

I - Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
II - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS);
III - Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
IV - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);
V - (VETADO);
VI - (VETADO);
VII - Contribuição Social para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) - (PIS/Pasep);
VIII - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);
IX - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide)."

Ressalte-se que os tributos constantes dos itens IV e IX não se aplicam aos serviços examinados, pela sua natureza.

Como critério adicional, adotou-se para comprovação dos recolhimentos a presença de extrações de tela do Siafi dos documentos de códigos XXXXDFYYYYY e XXXXDRYYYYY, os quais indicam, respectivamente, Documento de Arrecadação de Receitas Federais e Documento de Arrecadação Financeira Municipal.

Quanto à situação encontrada, na maioria dos casos, verificou-se que há heterogeneidade na apresentação da documentação comprobatória do recolhimento dos tributos. Há casos, por exemplo, em que não estão presentes nos processos as ordens bancárias referentes às notas fiscais pagas (caso de algumas notas da PEMA Táxi Aéreo Ltda. e da Voare Táxi Aéreo Ltda.), não se comprovando documentalmente os montantes efetivamente pagos à empresa, embora por vezes haja a indicação dos valores dos tributos em parte das notas.

Pode ser citada como causa relevante para que a situação tenha ocorrido uma incerteza quanto aos elementos que devem estar no processo a fim de compor a comprovação dos tributos recolhidos, provavelmente porque a instrução dos autos se dá pelas Coordenações Regionais, de forma descentralizada, ocasionando uma falta de padronização na instrução dos autos. As consequências são a falta de transparência na demonstração do recolhimento dos tributos e o risco de que os devidos montantes não sejam recolhidos, o que acarretaria uma redução indevida na arrecadação de recursos públicos.

Deste modo, conclui-se que a falta de uniformização na documentação e na instrução dos processos, embora sejam questões administrativas, podem dar ensejo a ocorrências mais graves, como a ausência da obtenção da documentação necessária aos prestadores de serviço (como a comprovação de capacidade técnica, por exemplo), descumprimento de cláusulas contratuais sem que o gestor tome conhecimento do fato e a falta de recolhimento dos devidos tributos, entre outras.

RECOMENDAÇÕES

Achado 2.1.1

Avaliar a viabilidade jurídica e técnica de realizar os ajustes de alteração de classificação contábil da despesa lançada pelo documento 194227192092023 NS000044 a favor de 23274194000119 FURNAS-CENTRAIS ELETRICAS S.A, de 3.9.9.6.1.02.00 - Restituições, para conta pertinente a transferências voluntárias no plano de contas do SIAFI.

Achados 2.1.2, 2.2.2, 2.2.3

Implementar documento de orientação que indique a conta contábil adequada para o lançamento dos pagamentos relativos ao serviço de táxi aéreo e estabelecer padrões para a comprovação do serviço prestado e para o controle dos serviços de transporte aéreo.

Achado 2.1.3

Inserir, nas notas explicativas referentes às demonstrações contábeis de 2024, todas as informações exigidas pelas normas de contabilidade, sobretudo as informações ausentes nas notas explicativas referentes a 2023, conforme apontado neste Relatório de Auditoria.

Achado 2.2.1

Promover a regularização das informações das áreas cadastradas no SPIUnet dos RIPS 411003995004 - Cachoeira Seca, 9027000385000 - Zoró, 3005000185008 - Barra e 9069000065001 – Utariti e avaliar a validade da manutenção do registro do RIP 3363000645005 (Posto Agropecuário de Barreiras).

CONCLUSÃO

Foram constatados R\$ 8.861.815,05 em distorções de classificação contábil, bem como identificadas informações que não constam das notas explicativas e que dificultam a compreensão dos usuários das informações das demonstrações contábeis.

Outras deficiências dos controles internos foram: Inconformidades na documentação cartorial das terras indígenas e divergências cadastrais; Incompletude na documentação comprobatória de prestação de serviços e de recolhimento de tributos sobre pagamentos de notas fiscais relativas a transporte aéreo.

Foram solicitados ajustes nas demonstrações contábeis, além de emitidas recomendações que objetivam aperfeiçoar questões operacionais e de conformidade.

A seguir, as conclusões por subquestão de auditoria:

I- O MPI realiza a correta evidenciação dos bens imóveis de acordo com as normais e manuais aplicáveis?

Na avaliação da adequabilidade e efetividade dos controles, para os objetivos do trabalho desta Auditoria Anual de Contas, pode-se afirmar que os controles de regularização fundiária e reconhecimento de TI no ativo da União são adequados e efetivos, sendo capazes de reduzir os riscos relacionados a um nível significativamente baixo.

Com efeito, não foram identificados riscos significativos de ausência de registro de TI homologada e com documentação cartorial regularizada ou em regularização. Ainda, não foram identificados registros em duplicidade. Por fim, os procedimentos de mensuração inicial atendem aos critérios legais e normativos.

Reportam-se, contudo, as limitações e fragilidade de registros no Sistema Indigenista de Informações, já identificadas pela auditoria interna da unidade.

Quanto ao atendimento aos requisitos legais/normativos, considerando os critérios da Macrofunção 020344 do SIAFI, Manual do SPIUNET e Decreto 1775/1996, o fluxo operacional de reconhecimento das terras indígenas enquanto imóveis da União atende aos requisitos normativos.

O reconhecimento contábil do imóvel é efetuado através do seu cadastro no patrimônio da União pelo SPIUNET com interoperabilidade ao SIAFI, baseado nos documentos de regularização cartorial e no decreto de homologação do procedimento de demarcação da Terra Indígena. Ainda que o fato gerador se dê quando da publicação do decreto de homologação, encerrando o procedimento administrativo de demarcação, adota-se a recomendação de uso de documentos registrados em cartório de acordo, configurando a propriedade e disponibilidade como momento de aperfeiçoamento do ato contábil. Logo, o fluxo operacional é desenhado para o registro no sistema patrimonial e de acordo com os pré-requisitos do Decreto 1775/1996.

A mensuração inicial dos imóveis atende os critérios legais e normativos, sendo que seu valor atual se encontra atualizado nos termos da Recomendação nº 1 da Controladoria-Geral da União - CGU⁹, que recomendou a Funai a regularização dos valores contábeis no SIAFI relativo ao patrimônio das terras e reservas indígenas.

A ressalva detectada foi pelo achado de inconformidades na documentação cartorial comprobatória por ausência de documentação e por divergências de tamanho/área cadastrada em cinco RIPS identificados, mas cuja distorção foi considerada trivial. Mesmo assim, deve-se identificar a causa das divergências para a realização de ajustes e melhoria dos controles internos.

II- O MPI realiza a reavaliação dos Bens Imóveis de acordo com os requisitos normativos?

Por meio da conciliação entre o saldo do SIAFI e SPIUnet, para um universo total de 635 registros/RIPs de imóveis na conta 1.2.3.2.1.01.09 FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS, totalizando R\$ 256.873.273.332,39, em confronto com 886 registros/RIPS cadastrados no SPIUnet, foi possível testar a validade dos registros oriundos da reavaliação dos bens imóveis, considerando, como critério, os cinco anos estabelecidos pela Portaria Conjunta STN/SPU Nº 10, DE 4 DE JULHO DE 2023. Como resultado, concluiu-se que os saldos contábeis se encontram atualizados quanto à exigência de reavaliação.

III- A entidade evidencia corretamente as despesas com Serviços de Terceiros - PJ?

Apesar de todos os lançamentos estarem sustentados por Notas Fiscais e atestos, não trazendo evidências de problemas em seus valores, foram detectados fatos de que nem sempre a entidade evidencia as despesas com serviços de terceiros.

Constata-se que aproximadamente 40% das notas encontram-se em desconformidade quanto à contabilização em classificação contábil adequada dos lançamentos dos serviços realizados pelas empresas de táxi aéreo. Como resultado, foram lançados na conta contábil nº 332310100 (Serviços Técnicos Profissionais), em vez da conta 332310400 (Serv. Transp., Passagem, Locomoção e Hosped. – PJ).

Em termos financeiros, são R\$ 6.873.343,24 registrados em conta contábil inadequada.

Além disso, foram detectadas falhas na comprovação do serviço de transporte aéreo prestado, como:

- Relatórios de Utilização de Transporte Aéreo (RUTA) sem assinatura dos passageiros, preenchidos de maneira incompleta, ou por vezes sem indicação da finalidade da ação ou do utilizador da demanda;
- Notas Fiscais sem o RUTA em sua documentação suporte ou Relatório de Voo preenchido pela empresa ou pelo gestor;

⁹ Tarefa E-AUD #949986

- Nota Fiscal sem documentação relativa ao cálculo no processo, apenas a indicação dos trechos na NF sem memória de cálculo que explique a quantidade de horas pagas;
- Falta de indicação detalhada dos horários, duração dos trechos voados ou da necessidade de utilização (passageiros, carga etc);
- Falta de padronização na documentação relativa aos cálculos das horas voadas; (algumas vezes é utilizado o Relatório de Voo fornecido pela empresa, em outras é observado o preenchimento do RUTA);
- Horários indicados nos campos relativos aos horímetros dos Relatórios de Voos que não coincidem com os dos RUTA.

Essas falhas caracterizam relevantes deficiências de controle interno, trazendo risco para fidedignidade dos valores cobrados, já que desamparados de adequada comprovação.

IV- O MPI realiza adequadamente o pagamento de Indenizações e restituições?

Considerando o escopo de análise de somente o pagamento de R\$ R\$ 1.988.471,81, que destoa dos outros numa conta típica de pequenas despesas, seu saldo está amparado por documentação suporte referente a devolução dos recursos remanescentes das parcelas pagas por FURNAS, não executados pela FUNAI, em convênio firmado.

Entretanto, constatou-se que foi classificada incorretamente na conta de restituições, em vez de transferência voluntárias.

V- Os registros contábeis relacionados a Políticas Contábeis e Notas explicativas refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, o resultado financeiro e os fluxos de caixa do MPI, órgão superior?

Foram encontradas lacunas nas notas explicativas, devendo-se ressaltar doze fatos apontados que demonstram deficiências nos procedimentos de controle da elaboração das mesmas e que podem atuar como restrição à transparência dos registros e comprometer a compreensão dos usuários das informações contábeis.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Manifestação da Coordenação Geral de Recursos Logísticos da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (SEI 6542581):

Senhor Auditor,

1. Trata-se do Relatório Preliminar de Auditoria 1523302 - -AAC 2023- MPI (6524152), e de questionamento encaminhado por meio do Despacho AUDIN (6534254), que solicita: Isto posto, encaminhamos os autos para conhecimento, enquanto solicitamos informar se a CGRL deseja apresentar, caso exista, algum tipo de padrão já estabelecido para a prestação de contas de serviços de taxi aéreo, principalmente no tocante aos tipos de documentos que devem ser apresentados e às formas de controles para a comprovação dos serviços prestados. A existência de tais padronizações poderia tornar desnecessárias as recomendações previstas para os achados 2.1.2 e 2.2.2, conforme relatório preliminar (6524152) e registro de reunião (6531623).

2. Mormente, esclarece-se que o achado 2.1.2 refere-se a classificações contábeis, devendo ser tratado pela CGOF.

3. Sobre o achado 2.2.2, que trata da documentação comprobatória da execução dos serviços de fretamento de aeronaves, seguem considerações encaminhadas pela equipe de planejamento da contratação que se encontra em curso no processo nº 08620.001213/2024-49:

3.1. Como bem colocado no Relatório Preliminar, a ausência de padronização tem potencial de aumentar o risco de fraude nos documentos (por prestação incompleta do serviço, por exemplo) e no cálculo das horas voadas, o que pode gerar superfaturamento. Ressalta-se que as Coordenações Regionais possuem autonomia para realizar seus procedimentos de contratação pública e o dever de fiscalizar seus contratos. No entanto, não há, no executivo federal, modelo padronizado para esse tipo de objeto, como no caso de serviços de limpeza e vigilância, por exemplo.

3.2. Sabe-se que a forma de acompanhamento e fiscalização está relacionada ao modelo de execução, com parâmetros desenvolvidos na fase do planejamento da contratação e vinculando o particular e a Administração, ou seja, após o Edital, as regras previamente estabelecidas devem ser seguidas pelos signatários do instrumento contratual e seus anexos.

3.3. Atualmente, há um esforço de centralização de algumas contratações na Funai, sendo que a primeira dessas contratações teve seu edital publicado (<https://pncp.gov.br/app/editais/00059311000126/2024/154>), tratando-se de fretamento de aeronaves. Por se tratar de contratação mediante Sistema de Registro de Preços, com diversas

unidades da FUNAI como participantes, haverá regras similares para todas as unidades que firmarem contratos em decorrência das ARPs.

3.4. Em ação complementar, observando-se o disposto no art. 45 da IN nº 05/2017, será elaborado o Plano de Fiscalização. Segue trecho da norma: Art. 45. Após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou entidade deverá promover reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterá informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros.

3.5. O plano tem a intenção de auxiliar as equipes de fiscalização, destacando os principais pontos a serem observados no exercício do encargo, assim como buscar uma padronização nos processos.

4. Destaca-se que o Termo de Referência e Anexos (ETP, IMR, Prop) nº 21/2024 (6489617), em seu subitem 6.8, traz a seguinte redação, que será observada quando da elaboração do Plano de Fiscalização: 6.8. CONTROLE DAS HORAS VOO A hora de voo será considerada como o intervalo de tempo transcorrido entre o acionamento e o corte do motor ou turbina devidamente registrados no horímetro da aeronave. A contagem da hora de voo será apurada pelo horímetro da aeronave, considerando a marcação do tempo de voo em horas e décimos de hora. O registro das horas de voo apuradas no horímetro das aeronaves será efetuado por meio de assentamento no Diário de Bordo, sendo de responsabilidade do Comandante a transcrição dessas informações. Após iniciada a contabilização de hora/voo, em que a aeronave estiver à disposição do órgão, no interregno entre rotas, o tempo de espera da aeronave em solo sem ônus para a Administração será de até 3 horas, e, após o término deste prazo, será ressarcida a empresa no valor proporcional a hora/voo e décimos de hora de espera que deste ultrapassar, devendo o tempo em questão ser devidamente registrado no Diário de Bordo como tempo de espera. As empresas aéreas entregarão junto a nota fiscal relatório devidamente assinado pelo piloto e responsável pela empresa por cada serviço prestado, com nome dos tripulantes, rota realizada, horário de acionamento e desacionamento entre os trechos executados, tempo de espera e demais informações que julgar pertinente para fins de comprovação dos valores cobrados ao órgão. Os relatórios expedidos deverão ser atestados por servidores da CONTRATANTE, a fim de averiguar o tempo de uso da(s) aeronave(s). O atesto, além da assinatura, deverá conter matrícula ou CPF, data e local. A CONTRATANTE poderá acionar em qualquer tempo (dias da semana, finais de semana ou feriados), conforme o caso assim o requerer, devendo ser disponibilizadas as aeronaves, prontas para decolagem, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a comunicação da Funai. A contratada deverá informar imediatamente à contratante qualquer evento que inviabilize o atendimento, seja relacionada ao clima, substituição de aeronave ou horímetro de voo, com prazo não inferior a 3 horas antes do início programado da viagem.

5. Dessa forma, quando da elaboração do plano de fiscalização, envolvendo servidores das CRs participantes, deverá haver uma melhor maturação com vistas à padronização da documentação comprobatória.

Manifestação da Coordenação Geral Orçamento, Contabilidades e Finanças da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (SEI 6548783):

Trata-se do Despacho CGOF (6533064), referente ao relatório preliminar da Controladoria-Geral da União - CGU - acerca da execução dos recursos provenientes do Convênio nº 9000000455, celebrado entre Furnas, como Concedente e Funai como Conveniente, que durante a fase de prestação de contas dos recursos do PAAC - Programa de Apoio Ava-Canoeiro teve o relatório de prestação aprovado, com consequente devolução do saldo remanescente a Furnas. O escopo do trabalho da CGU abrangeu somente a conformidade dos lançamentos contábeis, e documentação de suporte subjacente, relativos ao pagamento de restituição de R\$ 1.988.471,81 (um milhão, novecentos e oitenta e oito mil quatrocentos e setenta e um reais e oitenta e um centavos), que impactou em 99,2% a conta 3.9.9.6.1.02.00. A devolução do saldo remanescente do PAAC foi lançada na Conta Única do Tesouro Nacional - Renda do Patrimônio Indígena (RPI) – UG 194227, tendo a Coordenação Regional Araguaia Tocantins – CR-ATO como unidade gestora e, consequentemente, executora do programa a quem coube realizar a restituição/devolução dos recursos remanescentes à Furnas.

Após análise da CGU, identificou-se que não houve conformidade com as regras estabelecidas na macrofunção SIAFI 020307 – Transferências Voluntárias, conforme a seguir: A Macrofunção SIAFI 020307 – Transferências Voluntárias trata dos procedimentos operacionais relativos à celebração, execução e prestação de contas de transferências voluntárias, legais e termos de execução descentralizada que visem à execução de projetos, atividades ou à realização de eventos com duração certa, que envolvam transferências financeiras oriundas de dotações consignadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS (grifo nosso) Após reanálise da execução, verificou-se que a classificação orçamentária/contábil tratou os recursos de devolução como restituição, tendo em vista que a devolução foi registrada na natureza de despesa "Restituições", e não na macrofunção 020307, que governa as transferências voluntárias do OFSS, o que não se aplica ao caso, segundo o Ofício Siconv Renda Indígena (6552097), uma vez que não foi gerado número de convênio.

Ressaltamos que a devolução do saldo remanescente poderia ter sido realizada sem a execução orçamentária, não impactando na conta de variação patrimonial diminutiva. Assim, dado o encerramento do exercício financeiro de 2023, é tecnicamente inviável a realização desse ajuste. Considerando que o Órgão 30205 - Funai Patrimônio Indígena não faz parte do Orçamento Geral da União, frisamos que a renda indígena utiliza a ferramenta SIAFI para transparência na execução, bem como controle dos recursos, assim seguem algumas observações:

1. A Funai é responsável pela gestão dos recursos da renda do patrimônio indígena, conforme estabelecido na Lei 5.371/67, e utiliza os instrumentos disponíveis da União para administrar esses recursos.
2. Os recursos da Renda do Patrimônio Indígena não fazem parte do Orçamento Geral da União, nesse sentido, s.m.j., deveria ser suprimido do Balanço Geral da União.

3. Embora os recursos da renda indígena possuam características de recursos privados, são geridos por um Órgão Federal e são aplicadas, na medida do possível, as regras de execução dos recursos do Orçamento Fiscal e Seguridade Social.

4. Para realizar a restituição dos recursos disponibilizados por Furnas para a execução do "convênio", o servidor, por meio do sistema SIAFI, utilizou documento hábil com o código de situação de pagamento, o qual o próprio sistema já associa a conta contábil correspondente (3996XXX00). Nesse processo, o servidor teve apenas a opção de complementar a classificação de restituição, utilizando o código mais adequado (399610200). Vale salientar que o recurso financeiro foi recebido na RPI em virtude do convênio celebrado entre Furnas (Concedente) e Funai (Conveniente) por Guia de Recolhimento da União - GRU. Devido às peculiaridades no tratamento com os indígenas, ficou acordado que a Funai seria a responsável pela sua execução. Ao término do prazo estipulado, os saldos remanescentes não utilizados deveriam ser restituídos.

5. É importante ressaltar que o convênio não foi registrado em nenhuma plataforma específica, tal como transfere.gov, no sistema SIAFI ou em qualquer outro, embora a execução dos recursos tenha sido via SIAFI.

6. Embora entenda necessário que haja um controle dos recursos da renda indígena pelos órgãos de controle, visando garantir a regularidade dos atos de gestão em todo o ciclo de operacionalização, a classificação contábil incorreta da despesa não afeta a transparência na execução dos recursos. Trata-se apenas de uma divergência em relação à padronização na execução do OFSS, não observada neste caso específico. No entanto, isso não compromete a transparência da execução dos recursos perante a sociedade.

7. Além disso, é importante ressaltar que a Controladoria-Geral da União (CGU) recomendou que a Renda Indígena utilizasse o portal SICONV como ferramenta para celebrar convênios. No entanto, após consulta ao Ministério do Planejamento, à época, fomos orientados de que a RPI não poderia utilizar esse portal, pelo fato de não fazer parte do OFSS, conforme Ofício nº 2151/DeGST/SLTI-MP, de 20/07/2012 (Sei 6552097). Dessa forma, conforme considerações expostas, informamos que será observada a correta adequação da execução dos recursos da renda indígena, buscando manter a correlação com os procedimentos adotados com os recursos do Orçamento Geral da União, no que couber, considerando as regras definidas para o uso do SIAFI.

Análise da equipe de auditoria

Não foi julgado necessário manifestações adicionais da equipe de auditoria.