

FINANÇAS

AUDITORIA NOS HAVERES FINANCEIROS DA UNIÃO JUNTO A ENTES SUBNACIONAIS

O QUE O TCU FISCALIZOU

Os haveres financeiros da União junto a entes subnacionais decorrem, principalmente, de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas implementados de acordo com legislação específica e formalizados mediante a celebração de contratos entre a União e os entes subnacionais. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é responsável pelo controle da maior parte desses haveres financeiros, por meio da Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi). No ano de 2021, a conta contábil Empréstimos e Financiamentos do Balanço-Geral da União totalizou aproximadamente o montante de R\$ 897,4 bilhões. Do montante devido pelos entes subnacionais à União, os contratos de refinanciamento da Lei 9.496/1997 se sobressaem em relação ao demais por representarem a maior parcela das dívidas a receber, alcançando aproximadamente R\$ 560,3 bilhões.

A auditoria financeira do Tribunal de Contas da União no ciclo contábil de haveres financeiros da União junto a entes subnacionais objetivou verificar se as demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) referentes ao exercício de 2021 estariam livres de distorção relevante e se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos. A presente fiscalização auxiliou, ainda, a conclusão da auditoria do Balanço-Geral da União de 2021, a qual fundamentou emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, assim como para a auditoria das demonstrações contábeis do Ministério da Economia relativas ao mesmo exercício financeiro.

O QUE O TCU ENCONTROU

As distorções identificadas nas demonstrações contábeis são relevantes, em conjunto, e têm efeitos generalizados sobre o ciclo contábil de haveres financeiros da União junto a entes subnacionais. As principais ocorrências detectadas pela auditoria estão descritas a seguir:

1. R\$ 213,5 bilhões, pelo menos, de superavaliação da estimativa de possíveis perdas associadas às ações judiciais contra a União, em decorrência de método de cálculo que não reflete, de maneira adequada, os aspectos judiciais

A existência ou não de ações judiciais é critério utilizado para distribuir parte expressiva dos haveres financeiros da União junto a entes subnacionais como perda provável nas demonstrações contábeis. Embora a STN adote uma metodologia própria para o cálculo, não há análise precisa sobre as ações judiciais de modo a se avaliar o grau de sucesso ou insucesso das questões jurídicas envolvidas, o valor máximo possível de perda e a identificação das causas específicas que possam impactar o recebimento de valores provenientes das dívidas, em desacordo com as normas contábeis vigentes, que estabelecem a necessidade de se incluir uma abordagem multifatorial para o cálculo de ajuste para perdas estimadas. A principal causa identificada é a falta de apoio institucional da Advocacia-Geral da União sobre o entendimento das decisões judiciais em desfavor da União, o que não contribui para o processo de análise das perdas prováveis, prejudicando uma maior precisão sobre os valores que podem não ser recuperáveis para a União. Como efeito

disso, a partir de estimativa pontual da equipe de auditoria, concluiu-se por uma superavaliação do cálculo de ajuste para perdas estimadas dos contratos de refinanciamento da Lei 9.496/1997 de, pelo menos, R\$ 213,5 bilhões.

2. R\$ 2,3 bilhões de apropriações e estornos de variações patrimoniais realizados fora do período de competência

Em relação aos juros a receber dos contratos de refinanciamento da Lei 9.496/1997, apropriações e estornos de variações patrimoniais aumentativas e diminutivas foram realizados em desacordo com o regime de competência, que estabelece que as transações e os eventos devem ser registrados contabilmente nas demonstrações contábeis dos períodos a que se referem. A principal causa para a realização dessas apropriações e estornos indevidos é a disponibilização, em período não razoável, dos cálculos dos juros pelo Banco do Brasil, que ampara o registro contábil dos juros pela STN. Dentre os efeitos decorrentes dessa prática, identificou-se a superavaliação e subavaliação de contas de variações patrimoniais que, somadas, totalizam aproximadamente R\$ 2,3 bilhões.

3. R\$ 7,4 bilhões decorrentes de classificação de variações patrimoniais referentes à atualização monetária em desacordo com Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

Lançamentos contábeis foram classificados como atualização monetária quando se referiam a outros tipos de transações contábeis, como ajustes financeiros de empréstimos a receber, atualização de saldo de ajustes de perdas e acerto para incorporação ao saldo de inadimplência, em desacordo com as funções das contas contábeis previstas no Plano de Contas Aplicada ao Setor Público. Dentre as principais causas, têm-se as falhas de controle quanto ao uso de contas que o plano não permite, a ausência de normativos internos e de contas específicas para registrar as variações patrimoniais. Outra possível causa é o fato de as transações de atualização de saldo, decorrentes de conciliação, ajuste e o acerto de valores, serem confundidas com as de atualização monetária, porque ambas produzem efeito semelhante em termos de variação de saldo. Quanto aos efeitos, as distorções de classificação, no montante aproximado de R\$ 7,4 bilhões, não asseguram ao usuário a representação fidedigna e a compreensibilidade do fenômeno econômico, afetando também a verificabilidade da informação.

4. Ausência de procedimento para a concretização das perdas

Não há procedimento para a efetivação das perdas em caso de irrecuperabilidade de ativos, ou seja, efetuar o desconhecimento de ativos consubstanciados, em desacordo com manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Dentre as causas, a falta de apoio institucional da Advocacia-Geral da União contribui para essa falta de procedimento, pois dificulta a análise da STN para saber se, de fato, o crédito não é mais recuperável. Quanto aos efeitos, pode haver um distanciamento entre o que foi estimado como perda e a sua efetiva concretização.

5. Ausência de estrutura de relatório financeiro aplicável suficiente e específica para a conta de ajuste para perdas estimadas

A contabilidade pública nacional ainda não se apropriou de estrutura de relatório financeiro aplicável suficiente e específica para a conta de ajuste para perdas estimadas de instrumentos financeiros. Dentre os efeitos decorrentes dessa falta de apropriação, identificou-se a instabilidade na metodologia, mensuração e contabilização da conta de ajuste para perdas estimadas, além de prejuízo para a auditoria em obter segurança razoável se a referida conta está livre de distorções relevantes, em decorrência da ausência de critério relevante, confiável, completo, comparável e disponível.

[

O QUE O TCU DECIDIU

Foram propostas recomendações ao Ministério da Economia para correção das distorções, a fim de alinhar o processo de mensuração e evidenciação dos haveres financeiros da União junto a entes subnacionais. Entre os benefícios esperados da implementação das propostas, citam-se a melhoria dos registros contábeis e dos controles internos relacionados ao ciclo contábil auditado, assim como o aumento da credibilidade e da transparência das informações sobre esses elementos das demonstrações perante usuários e tomadores de decisão. Por fim, cabe ressaltar que os benefícios quantitativos financeiros que poderão ser obtidos, caso as ações contidas nas propostas venham a ser adotadas, são estimados, preliminarmente, em torno de R\$ 223,2 bilhões, em decorrência da correção de irregularidades ou impropriedades, além de modificação na metodologia adotada para cálculo de ajuste para perdas estimadas relacionadas aos haveres financeiros da União junto a entes subnacionais.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão 1833/2022-TCU-Plenário

Data da sessão: 10/8/2022

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC: 032.722/2021-4

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico