



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado nº: 1277033

Unidades Auditadas: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e suas unidades vinculadas (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)

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, no art. 13, § 2º, da Instrução Normativa TCU 84/2020, e no art. 11 da Decisão Normativa TCU 198/2022, os atos de gestão e as demonstrações contábeis do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) compreendendo os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial em 31 de dezembro de 2022, as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido para o exercício findo nessa data, e as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Opinião adversa sobre as demonstrações contábeis

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

Base para opinião adversa sobre as demonstrações contábeis

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

Para emissão da opinião o auditor se utiliza do conceito de materialidade para estabelecer o nível ou níveis a partir do(s) qual(is) as distorções serão consideradas relevantes para a auditoria, limites a partir dos quais o auditor considerará que as informações apresentam distorções relevantes.

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, o limite para acumulação de distorção foi de R\$ 272.677.408,80 e a materialidade global de planejamento determinada para as Demonstrações Contábeis (DC) de 31.12.2022 do Mapa foi de R\$ 5.453.548.175,93. Esses parâmetros determinam, respectivamente, o valor mínimo para

que as distorções observadas sejam consideradas na emissão de opinião sobre as DC e o limite para que as distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, sejam consideradas relevantes e generalizadas. Considerando que as distorções não corrigidas identificadas totalizaram R\$ 142.930.886.568,11 – valor muito superior à materialidade global estabelecida – é possível concluir que as Demonstrações Contábeis de 31.12.2022 do Ministério da Agricultura apresentam distorções relevantes e generalizadas, motivo suficiente para a emissão de um parecer adverso sobre as demonstrações contábeis. Além disso, ressalta-se a correspondência dos achados, com situações já anteriormente identificadas e não resolvidas em sua integralidade pela gestão, durante o andamento das providências a serem adotadas, notadamente, no que se refere à subavaliação de R\$ 134,04 bilhões na conta de bens imóveis do Incra, que corresponde à cerca de 94% da distorção total não corrigida.

Distorções de valor

As distorções que provocaram distorções de valor significativo decorreram dos seguintes fatos referenciados, a seguir, pelos números de seus achados do Relatório de Auditoria nº 1277033:

- 2.2.1 Distorção na conta de bens imóveis do Incra, resultando em subavaliação de R\$ 134,04 bilhões no Ativo;
- 2.2.2. Distorção nas contas de empréstimos e financiamentos relacionadas aos Créditos de Instalação, Fundo de Defesa da Economia Cafeeira e Fundo de Terras e Reforma Agrária no total de R\$ 8.185.286.787,24;
- 2.2.3. Distorção nas contas de Arrecadação de Multas Administrativas emitidas pelo Mapa no total de R\$ 673.055.072,27; e
- 2.2.4 Distorção na conta de Provisões para riscos trabalhistas a longo prazo no total de R\$ 34.896.252,02.

Opinião com ressalvas sobre a conformidade das transações subjacentes

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

Base para opinião com ressalvas sobre a conformidade das transações subjacentes

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

Desvios de conformidade

A avaliação de conformidade das operações e transações subjacentes às Demonstrações Contábeis do MAPA teve por escopo aspectos relacionados a (i) controles internos; (ii) elegibilidade de beneficiários de políticas públicas; (iii) registro e contabilização de transações, dos quais destacam-se os seguintes achados:

2.4.3 Fragilidades nos controles internos existentes para acompanhamento dos recursos concedidos no âmbito do Funcafé, sobretudo em relação ao Sistema Funcafé.

2.4.1 Vulnerabilidade dos meios e métodos adotados na avaliação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade a financiamentos amparados em recursos do Fundo de Terras e Reforma Agrária (FTRA).

2.4.2. Ausência de processo estruturado para registro e contabilização dos créditos a receber provenientes dos empréstimos e financiamentos concedidos no âmbito do Fundo de Terras.

Em relação ao Funcafé, cabe destacar que as fragilidades nos controles apontadas pela auditoria expõem o Mapa ao risco de perdas nos valores a serem ressarcidos ao Fundo, o qual, em 31/12/2022, apresentava um saldo de R\$ 7,007 bilhões.

ANEXO - CERTIFICADO

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 Mapa, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas normas profissionais emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com adversa sobre as demonstrações contábeis acima referidas e nossa opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes.

Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis

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

Principais assuntos de auditoria

Principais assuntos de auditoria são aqueles que, no julgamento profissional da equipe, foram os mais significativos na auditoria do exercício corrente. Esses assuntos foram tratados no contexto da auditoria das demonstrações financeiras e na formação da opinião sobre essas demonstrações. Portanto, não expressamos uma opinião separada sobre esses assuntos.

A divulgação dos principais assuntos de auditoria (PAA), na sequência, está sustentada no julgamento profissional dos auditores e no entendimento da Unidade Auditada e do seu ambiente, considerando:

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

1. Bens imóveis

A conta 1.2.3.2.1 “Bens Imóveis” foi selecionada para a presente Auditoria de Contas devido a sua representatividade, dado que, em 31/12/2022, apresentou o saldo de R\$ 234.229.789.953,46, representando 85,90% de todo o Ativo do Mapa, sendo que os valores mais representativos da referida conta se encontraram concentrados em “Bens de Uso Especial”, que apresentou saldo de R\$ 230.343.979.384,79 (98,34% do total da conta de “Bens imóveis”) na mesma data.

Para orientar tal avaliação, considerando a natureza da transação e os trabalhos pretéritos realizados pela CGU, foram levantados, durante a fase de planejamento, os riscos mais significativos relacionados à área de “Bens Imóveis”, dos quais se destacam: (i) Ausência de reconhecimento e/ou reconhecimento de imóveis que não atendam ao conceito de ativo; e (ii) Inadequação no valor do reconhecimento inicial, reavaliação/ depreciação/ redução ao valor recuperável periódica do imóvel ou utilização de modelos de mensuração inadequados.

Assim, os procedimentos desta auditoria consistiram, não exaustivamente, em:

- 1) avaliar a implementação do procedimento de baixa contábil dos imóveis destinados a particulares (por meio de reforma agrária ou regularização fundiária) do patrimônio da União; e
- 2) avaliar a adequação do valor dos imóveis registrados no patrimônio da União (analisando a compatibilidade do valor com o critério de mensuração aplicável e a realização dos registros de depreciação, amortização e/ou redução ao valor recuperável).

Em relação ao primeiro procedimento, embora estivesse previsto nesta auditoria o cálculo da distorção referente à ausência de baixa dos imóveis do patrimônio da União, não foi possível realizá-lo devido às seguintes limitações dos sistemas utilizados pelo Incra para armazenar os dados referentes à titulação definitiva de imóveis: (i) Os sistemas não possuem informações acerca do Registro Imobiliário Patrimonial – RIP (SPIUnet), logo, não é possível relacionar os imóveis titulados dos sistemas do Incra com os RIP

constantes no Sistema SPIUnet; (ii) Em razão de dificuldades no cruzamento de dados, não é possível obter dados referentes aos imóveis titulados constantes no Sistema SISTERLEG; (iii) Devido à peculiaridade da titulação dos assentamentos de reforma agrária, o cadastro do imóvel no SPIUnet ocorre com base no imóvel obtido como um todo, sendo que a titulação se dá em parcelas ou lotes específicos, que representam parte do imóvel. Assim, não foi possível, no momento, obter uma base de dados para mensurar o valor dos bens imóveis destinados a particulares por meio de programas de reforma agrária; e (iv) Ausência de integração entre o sistema Sipra, utilizado como banco de dados dos imóveis de Reforma Agrária, com o sistema SPIUnet.

Quanto ao procedimento de avaliação da adequação do valor dos imóveis, os resultados dos testes corroboraram a materialização do risco de inadequação no valor dos imóveis, haja vista que os valores dos imóveis registrados no SPIUnet não correspondem ao preço de mercado, utilizando-se como base as Planilhas de Preços Referenciais (PPR), estimando-se uma distorção de R\$ 134,04 bilhões no Ativo do Mapa.

A desatualização dos valores dos imóveis constantes no Balanço Patrimonial do Incra, assim como a ausência de baixa contábil dos imóveis destinados a particulares já haviam sido apontados no Relatório de Avaliação CGU nº 1034931: Auditoria Anual de Contas 2021 (financeira). Sendo assim, a permanência da situação encontrada em auditoria pretérita reforça a opinião adversa desta auditoria.

2. Empréstimos e Financiamentos Concedidos

As contas agrupadas para avaliação da área de “Empréstimos e Financiamentos Concedidos” apresentaram um montante de R\$ 28.419.480.044,87 em 31/12/2022, representando a área financeira mais relevante depois de “Bens Imóveis” com 10,42% do Ativo do Mapa, sendo que grande parte desse montante (91,07%) se encontrou concentrada nos empréstimos e financiamentos concedidos pelo Fundo de Terras, Funcafé e Incra (créditos de instalação e créditos de regularização fundiária), conforme tabela abaixo:

Tabela – Composição da área “Empréstimos e Financiamentos Concedidos”

| Título | Conta Contábil | UGE | Saldo em 31/12/2022 (R\$) | % |
|--|--------------------------------------|-----------------|---------------------------|----------------|
| FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS A R-C - EXCETO FAT | 1.2.1.1.1.03.08 | FUNDO DE TERRAS | 3.134.438.192,61 | 11,03% |
| EMPRESTIMOS CONCEDIDOS A RECEBER | 1.2.1.1.1.03.01 | FUNCAFÉ | 7.007.865.081,06 | 24,66% |
| EMPRESTIMOS CONCEDIDOS A RECEBER | 1.1.2.4.1.01.00 e 1.2.1.1.1.03.01 | INCRA | 6.292.995.904,33 | 22,14% |
| EMPREST A CONCEDER PELOS AGENTES FINANCEIROS | 1.1.2.4.1.09.00 | FUNDO DE TERRAS | 1.638.058.583,55 | 5,76% |
| CREDITOS A RECEBER - REGULARIZACAO FUNDIARIA | 1.2.1.2.1.98.08 | INCRA | 7.808.736.788,61 | 27,48% |
| | | Outros | 2.537.385.494,71 | 8,93% |
| Total | | | 28.419.480.044,87 | 100,00% |

Fonte: Elaboração própria, a partir da extração de dados do Tesouro Gerencial. Extração em 17.fev.2023.

Devido a tal concentração, foram selecionados para fins de análise, considerando a materialidade e a capacidade operacional da equipe de auditoria, as operações que envolvem:

- O Fundo de Terras e Reforma Agrária, criado em 1998, foi instituído com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. O Art. 3º do Decreto nº 4.892/2003 estabelece que os recursos financeiros que constituírem o FTRA serão destinados ao financiamento da aquisição de imóveis rurais, aos investimentos iniciais para estruturação da unidade produtiva e às despesas acessórias relativas à aquisição do imóvel rural;
- O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira- Funcafé, criado em meados dos anos 80, é um fundo que se destina ao financiamento, modernização, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural; e
- Os créditos de instalação se constituem em financiamento com benefícios disponíveis para a população da reforma agrária, objetivando a consolidação dos projetos de assentamento do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e, para fins da presente análise, foram subdivididos de acordo com o

período de concessão, conforme segue: (i) Créditos concedidos anteriores ao exercício 2014, saldo de R\$ 5.05 bilhões; e (ii) Créditos concedidos a partir do exercício 2014, saldo de R\$ 652.27 milhões.

Para orientar a avaliação realizada por esta Auditoria de Contas, foram levantados, durante a fase de planejamento, os riscos mais significativos relacionados à área, dos quais se destacam: (i) Ausência de reconhecimento da concessão e das amortizações – parciais e/ou totais; (ii) Contabilização indevida da remuneração dos juros de empréstimos e/ou financiamentos, inclusive quanto à correção monetária e atualização a valor presente; e (iii) Contabilização indevida do ajuste para perdas e/ou da reversão do ajuste para perdas.

Assim, os procedimentos desta auditoria consistiram, não exaustivamente, em:

- 1) avaliar os registros de empréstimos e financiamentos concedidos (utilizando-se de circularizações com as instituições financeiras);
- 2) recalcular os valores relacionados à remuneração (juros e correção monetária) e confrontar com os controles e registros no Siafi;
- 3) avaliar a adequação da constituição dos ajustes para perdas; e
- 4) avaliar a adequação dos controles internos destinados aos registros dos itens citados acima.

Entretanto alguns elementos, mesmo que materialmente relevantes, não foram inseridos no escopo considerando a capacidade operacional da equipe de auditoria, dos quais se destacam:

- (i) verificação da fidedignidade de saldos das contas contábeis que registram eventos e transações do FTRA e do Funcafé relativos a exercícios anteriores ao exercício sob exame;
- (ii) análise de conformidade dos pagamentos efetuados pelos mutuários do FTRA e Funcafé;
- (iii) recálculo dos valores reconhecidos como correção monetária, juros e encargos contratuais dos recursos concedidos do FTRA e Funcafé;
- (iv) avaliação da execução orçamentária dos recursos recebidos do FTRA e Funcafé;
- (v) confirmação dos saldos dos recursos concedidos do Funcafé, em razão da impossibilidade de se obter, com segurança, o valor do saldo dos empréstimos devido às fragilidades nos controles internos existentes, constantes do item 2.4.3 do Relatório de Auditoria.

Os resultados do trabalho apontam, com base nas evidências obtidas, que alguns riscos contemplados no planejamento se materializaram no exercício sob exame, como é o caso do risco de contabilização indevida do ajuste para perdas consignado nos itens 2.2.2.1.3 e 2.2.2.3.1 do Relatório de Auditoria, bem como do risco de ausência de reconhecimento das amortizações consignado no item 2.2.2.3.2, os quais geraram distorções nas demonstrações contábeis.

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.
- 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 1277033).

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 em anexo ao Relatório nº 1277033).



Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO DE QUEIROZ CHAVES, Diretor de Auditoria de Políticas Econômicas e de Desenvolvimento**, em 28/04/2023, às 12:43, 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 2787606 e o código CRC 4C17D9A5

Referência: Processo nº 00190.103693/2023-04

SEI nº 2787606

Criado por brunoms, versão 3 por brunoct em 28/04/2023 10:10:39.