

# Utilização de indicadores econômico-financeiros como *Red Flags* na auditoria financeira do setor público

**Victor Hugo Rodrigues Martins**

---

Prof. Dr. José Alves Dantas

Coletânea de Pós-Graduação, v.1 n.15  
**Auditoria Financeira**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### **MINISTROS**

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

### **MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

### **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

**DIRETOR GERAL**

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila de Ávila Dourado  
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra  
Marcelo da Silva Sousa  
Rafael Silveira e Silva  
Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

**COORDENADOR EXECUTIVO**

Georges Marcel de Azeredo Silva

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

PÓS-GRADUAÇÃO EM AUDITORIA FINANCEIRA

# Utilização de indicadores econômico-financeiros como *red flags* na auditoria financeira do setor público

victor Hugo Rodrigues Martins

**Orientador(a):**

Prof. Dr. José Alves Dantas

## Resumo

---

Este estudo teve por objetivo identificar, desenvolver e estruturar indicadores gerenciais (econômico-financeiros) que possam ser utilizados como *red flags* para identificação de riscos de distorções ou manipulação contábil em um processo de auditoria financeira das demonstrações contábeis de entes públicos. O pressuposto é a necessidade de construção de indicadores que possam alertar sobre a presença de eventos incomuns e riscos de distorções ou manipulação contábil em saldo de contas do Balanço Geral da União (BGU) em um processo de auditoria financeira tendo em vista a necessidade de se aperfeiçoar a metodologia empregada na fase de planejamento dessas fiscalizações. Para a consecução dos trabalhos, realizou-se análise de estudos sobre *red flags* utilizados na literatura privada para identificação do potencial existente para emprego destes em auditorias do setor público e, em ato contínuo, realização de análise sobre as distorções contábeis identificadas nas auditorias realizadas pelo TCU nos demonstrativos contábeis pertencentes ao BGU, no período de 2015 a 2017. Os resultados demonstraram que, dentre os 98 sinais de alertas catalogados na literatura sobre *red flags* em auditoria de entidades privadas, 24 poderiam ser adaptados para a realidade do setor público. Após, realizou-se teste sobre a aderência dos índices desenvolvidos sobre os resultados das auditorias financeiras realizadas pelo TCU constatando-se que em 23 situações, das 24 distorções relevantes trazidas para o teste, puderam atribuir algum dos indicadores adaptados de *red flags* da literatura sobre auditorias em entidades privadas. Em sequência, o estudo saneou com formação de proposta de equação matemática para elucidar a única situação pendente de associação a um indicador desenvolvido. Por fim, o presente estudo veio a contribuir com o preenchimento de uma lacuna existente sobre a necessidade de utilização de indicadores econômico-financeiros como sinais de alerta (*red flags*) na fase de planejamento das auditorias financeiras em entidades públicas avaliando a existência de espaço para que novos estudos possam desenvolver outros indicadores com o intuito de aperfeiçoar e fortalecer cada vez mais metodologia utilizada em auditorias financeiras no setor público.

**Palavras-chave:** Auditoria Financeira; Setor Público; *Red Flag*; Procedimentos Analíticos; Indicadores econômico-financeiros, Demonstrações Financeiras

## Sumário

---

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.1 Contextualização.....	7
1.2 Problema de Pesquisa .....	8
1.3 Objetivos .....	8
1.4 Estrutura do Trabalho .....	9
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>9</b>
2.1 Auditoria Financeira.....	9
2.2 <i>Red flags</i> .....	10
2.3 Auditoria Financeira no Setor Público .....	12
2.4 Estrutura das Demonstrações Contábeis .....	13
2.5 Procedimentos Analíticos e o Uso de <i>Red Flags</i> .....	17
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>20</b>
3.1 Tipificação da Pesquisa .....	20
3.2 Procedimentos Metodológicos .....	20
<b>4. RESULTADOS .....</b>	<b>21</b>
4.1 Identificação de <i>Red Flags</i> utilizados em entidades privadas .....	22
4.2 Adaptações dos <i>Red Flags</i> Identificados para o Setor Público.....	22
4.3 Identificar Distorções Materiais nas Auditorias Financeiras Realizadas pelo TCU no BGU, entre os Anos de 2015 a 2017 .....	27
4.4 Oportunidade de desenvolvimento de novos <i>Red Flags</i> aplicáveis às auditorias financeiras em entidades públicas .....	34
<b>5. CONCLUSÕES.....</b>	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS .....</b>	<b>37</b>
<b>APÊNDICE I.....</b>	<b>39</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui mandato constitucional e legal para fiscalizar a gestão dos recursos públicos federais, incluindo a realização de auditoria de natureza contábil e patrimonial, mais conhecida internacionalmente por auditoria financeira. Esse tipo de auditoria tem por propósito verificar se as demonstrações financeiras consolidadas refletem, em todos os aspectos relevantes a situação patrimonial da União, de acordo com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e demais normas contábeis aplicáveis.

O mandato constitucional conferido ao TCU prevê a responsabilidade, dentre outras, da execução da auditoria financeira sobre o Balanço Geral da União (BGU) consolidado. Esse tipo de avaliação enquadra-se no tipo de relatório de asseguuração razoável, diante de um universo cada vez maior de informações produzidas a serem analisadas, pois se trata de uma avaliação das demonstrações contábeis finais consolidadas da União.

No entanto, no TCU, a metodologia adotada até o ano de 2014 para análise do BGU e demais demonstrativos contábeis não se alinhava às boas práticas internacionais no que tange à adoção metodológica e aos princípios previstos nas *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) para auditoria financeira.

O TCU, visando fortalecer o seu compromisso institucional em fazer auditorias financeiras de qualidade, estabeleceu uma estratégia de fortalecimento da auditoria financeira por meio do Acórdão 3.608, de 09 de Dezembro de 2014, se comprometendo a garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade nas demonstrações do BGU e realizar uma ampliação gradual da quantidade de demonstrações financeiras auditadas no período de 2015 a 2026.

Essa estratégia realizou levantamento para avaliar o nível de adequação das normas utilizadas para este fim, comparando-se às melhores práticas internacionais utilizadas por outras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), obteve-se, nessa ocasião, diagnóstico que culminou na publicação do Manual de Auditoria Financeira do TCU (ano de 2015) proporcionando avanço metodológico e conceitual para as auditorias financeiras a serem realizadas a partir de então.

Nesse aspecto, apesar do ganho e da evolução metodológica auferida ao longo dos últimos anos, sempre há oportunidades de aprimoramentos metodológicos. Entre essas, pode-se destacar a aplicação de procedimentos analíticos, na fase de planejamento de auditoria, incluindo o uso de indicadores econômico-financeiros, que podem repre-

sentar ferramenta importante para a identificação de evidências de risco de distorções relevantes nas informações financeiras.

Surge, então, a importância de se desenvolver indicadores econômico-financeiros como forma de enriquecer a fase de planejamento dos trabalhos para a identificação de mecanismos de alerta de distorções relevantes e fraudes, *red flags*, para auditoria financeira do setor público, com o fim de contribuir com o fortalecimento do controle externo sobre as demonstrações contábeis públicas.

## 1.2 Problema de Pesquisa

Considerando esse contexto sobre a necessidade de construção de indicadores gerenciais (econômico-financeiros) que possam alertar sobre a presença de eventos incomuns e riscos de distorções ou manipulação contábil em saldo de contas no BGU em um processo de auditoria financeira, emerge o seguinte problema de pesquisa:

**Quais indicadores econômico-financeiros poderiam ser utilizados como *red flags* na análise dos demonstrativos contábeis do setor público para identificação de distorções relevantes?**

## 1.3 Objetivos

Tendo em vista o problema de pesquisa estabelecido, o objetivo geral é o de identificar, desenvolver e estruturar indicadores gerenciais (econômico-financeiros) que possam ser utilizados como *red flags* para identificação de riscos de distorções ou manipulação contábil em um processo de auditoria financeira das demonstrações contábeis de entes públicos.

Para o alcance desse objetivo são definidos os seguintes objetivos específicos:

- a. Mapear indicadores sugeridos pela literatura ou desenvolvidos pela equipe de auditoria nas fiscalizações empreendidas como *red flags* (econômico-financeiros) para identificação ou confirmação se o índice criado revelaria as distorções.
- b. Identificar parâmetros e critérios que possam ser obtidos por meio das últimas publicações do BGU entre os anos de 2015 a 2017.
- c. Analisar os resultados obtidos nos testes dos indicadores escolhidos e se os mesmos possuem associação com os eventos de risco.



## 1.4 Estrutura do Trabalho

Para melhor compreensão dos tópicos e dos conteúdos a serem abordados, o atual trabalho encontra-se dividido por cinco capítulos, a seguir dispostos:

- i.** No primeiro, faz-se uma apresentação da pesquisa contextualizando o tema na introdução, em seguida, discorre-se sobre o problema de pesquisa, sobre os objetivos e sobre a estrutura em que os temas serão abordados.
- ii.** No segundo capítulo, desenvolve-se o referencial teórico detalhando os principais conceitos necessários para entendimento do ambiente em que está inserido o tema, bem como a sua relevância.
- iii.** No terceiro capítulo, encontra-se a descrição da metodologia com a apresentação da tipificação da pesquisa e dos procedimentos metodológicos utilizados no presente estudo.
- iv.** No quarto capítulo, constam os resultados das análises empreendidas e dos procedimentos metodológicos utilizados.
- v.** Por fim, no quinto capítulo, são apresentadas as conclusões e as considerações finais.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Auditoria Financeira

O termo auditoria procede do latim *audire* que significa “ouvir” denotando em sua origem os profissionais que buscavam chegar a conclusões por intermédio de questionamentos e pela capacidade de reunir informações sobre determinado objeto em comparação com critérios selecionados. Quando do advento da evolução industrial, onde as relações comerciais se estenderam e ficaram mais complexas o que levou a induzir a expansão da sede das empresas para regiões mais distantes ou até mesmo para fora das fronteiras dos países, houve a necessidade de maior controle da gestão do negócio pelos proprietários e sócios tendo em vista a necessidade de delegar a terceiros a realização de transações (MAFFEI, 2015).

Para isso, seria necessário ter um profissional imparcial na relação proprietário da empresa x administrador da empresa com capacidade técnica suficiente para realizar a avaliação dos atos de gestão certificando a autenticidade daquelas operações,

bem como com capacidade para emitir opinião sobre a adequação das informações prestadas. Nesse sentido, surgiu na Inglaterra o termo *auditing* influenciando posteriormente no início da atividade de auditoria.

Auditoria financeira é um exame analítico e pericial que acompanha o desempenho das operações contábeis expressas em demonstrativos financeiros. Muitas vezes é usada a expressão auditoria contábil, que serve para descrever a avaliação de uma empresa no panorama da contabilidade. Os profissionais que participam de auditoria de demonstrações financeiras são certificados, independentes e devem seguir rigorosas normas profissionais. (MAFFEI, 2015).

Para Crepaldi (2017), auditoria contábil é o levantamento, o estudo e a avaliação sistemática das transações, dos procedimentos, das operações, das rotinas e das demonstrações financeiras de uma entidade constituindo um conjunto de procedimentos técnicos que tem por objetivo a emissão de parecer (opinião) sobre sua adequação.

A ISSAI 1200 consigna que o objetivo da auditoria contábil é aumentar o grau de confiança nas demonstrações contábeis por parte dos usuários. Isso é alcançado mediante a expressão de uma opinião pelo auditor sobre se as demonstrações contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável. No caso da maioria das estruturas conceituais para fins gerais, essa opinião expressa se as demonstrações contábeis estão apresentadas adequadamente, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro. A auditoria conduzida em conformidade com as normas de auditoria e exigências éticas relevantes capacita o auditor a formar essa opinião.

## 2.2 Red flags

Os *red flags*, também conhecidas como “bandeiras vermelhas” ou ainda “sinais de alerta”, é um sistema de sinalização “early warning” (advertência precoce) que tem sido usado pelos auditores para determinar se na demonstração financeira existe a probabilidade de fraude. É uma importante tentativa de gerir o risco de fraude, utilizando sinais de alerta precoces tais como bandeiras vermelhas (KOORNHOF; PLESSIS, 2000, apud MEDRADO, 2017).

A existência dos *red flags* ou sinais de alerta nas companhias não quer dizer que as mesmas incorrem em distorções, sendo apenas um indício de situações que podem ocorrer e estarem ligadas à distorção. As bandeiras vermelhas são acontecimentos, condições, situacionais de pressões, oportunidades ou características pessoais que podem causar a gestão de distorções em nome da empresa. A utilização dos sinais de alerta como identificador do grau de risco pode ajudar as empresas, auditores e gestores a identificar precocemente o indício de distorções nas demonstrações contábeis.

Já Orbach (2014, apud MEDRADO, 2017) define *red flags* como sinais de alerta conceituados também como indicadores de potenciais problemas em uma entidade. Os *red flags* demonstram ser um relevante instrumento de avaliação de riscos de distorções.

Nesse aspecto, o emprego de procedimentos analíticos são ferramentas auxiliares para a construção e utilização de um painel de *red flags*, permitindo uma avaliação constante da situação econômico-financeira da entidade e de possíveis distorções verificadas e refletidas em indicadores financeiros de alerta.

A utilização de procedimentos analíticos pode ser útil para que o auditor avalie efetivamente os riscos de distorção na demonstração financeira, porém tal auditor deve possuir o conhecimento relevante necessário para descobrir a distorção, caso ela esteja presente, e a capacidade de ativar seus conhecimentos quando necessário (KNAPP; KNAPP, 2001 *apud* MEDRADO, 2017).

Conforme Longo (2015), esses procedimentos podem envolver dados financeiros e não financeiros e servem para identificar relações não usuais, inesperadas e eventuais problemas que são úteis para identificação de riscos. Assim, um auditor poderá utilizar diferentes procedimentos analíticos para se convencer da confiabilidade das informações auditadas, tais como: a comparação da informação do período corrente com uma informação similar para períodos anteriores; a comparação da informação do período corrente com o orçamento; a comparação com previsões ou expectativas do auditor; o estudo do relacionamento de informações financeiras com a apropriação de informações não-financeiras; o estudo do relacionamento entre elementos da informação; a comparação da informação com informações similares de outras unidades organizacionais.

O termo procedimento analítico significa: avaliações de informações contábeis por meio de análise das relações plausíveis entre dados financeiros e não financeiros. Procedimentos analíticos compreendem, também, o exame necessário de flutuações ou relações identificadas que são inconsistentes com outras informações relevantes ou que diferem significativamente dos valores esperados (ISSAI 1520).

A norma detalha que os procedimentos analíticos podem incluir, por exemplo, comparações de informações contábeis e financeiras da entidade comparáveis de períodos anteriores. Os procedimentos analíticos podem ser aplicados para demonstrações contábeis consolidadas, componentes e elementos individuais de informação.

O auditor deve aplicar procedimentos de avaliação de riscos para fornecer uma base para a identificação e avaliação de riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis e nas afirmações. Os procedimentos de avaliação de riscos por si só, porém, não fornecem evidências de auditoria apropriada e suficiente para suportar a opinião da auditoria (ISSAI 1315, itens A1 a A5).

## 2.3 Auditoria Financeira no Setor Público

A *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (Intosai) é responsável pela edição das ISSAI, viabilizando com essas normas o subsídio técnico e as diretrizes profissionais necessárias para atingir alinhamento metodológico e criando padrões de qualidade ao profissional atuante nessa área. Em que pese os países possuírem liberdade de decisão acerca de como devem regulamentar seus respectivos controles externos, a Intosai é uma organização independente que fornece um quadro institucionalizado para que as instituições de auditoria superiores promovam o desenvolvimento e melhorem a auditoria em todo o mundo, além de visar o aumento da capacidade profissional, da posição e da influência das EFS nos seus respectivos países.

As ISSAI buscam estabelecer padrões com reconhecimento internacional a serem seguidos pelas EFS. A ISSAI 100 aponta que as auditorias do setor público podem ser classificadas em: auditoria de demonstrações financeiras; auditoria de conformidade; e auditoria operacional.

A Auditoria Financeira no setor público tem como foco determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada de acordo com o marco regulatório e a estrutura de relatório financeiro aplicável. O objeto desse tipo de fiscalização é analisar a posição financeira, o desempenho, o fluxo de caixa ou outros elementos que são reconhecidos, mensurados e apresentados em demonstrações financeiras. Isso é alcançado obtendo-se evidência de auditoria suficiente e apropriada para permitir o auditor expressar uma opinião quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro (ISSAI 200).

É importante ressaltar que apesar de as auditorias financeiras conduzidas de acordo com as normas internacionais serem trabalhos de asseguarção razoável, existe também a figura do trabalho de asseguarção limitada ou revisão, que são trabalhos considerados limitados em comparação com os que são necessários para obter asseguarção razoável, visto que não garantem um nível alto de asseguarção e expressam uma conclusão de forma negativa por parte dos auditores (ISSAI 100).

O processo de auditoria financeira consiste nas fases de planejamento, execução e elaboração do relatório. Apesar de a fase de planejamento ser a primeira, o planejamento deve ocorrer durante toda a execução da auditoria (TCU, 2016) e incluir fases como o entendimento da entidade auditada e avaliação dos riscos.

O TCU assinou, no ano de 2011, acordo de doação com o Banco Mundial que visa ao fortalecimento das auditorias financeiras realizadas nas Contas de Governo, mais conhecidas por auditorias anuais dos Balanços Gerais da União (BGU). Esse acordo teve por objetivo fomentar as práticas da função auditoria financeira do TCU aos padrões e boas práticas internacionais. O Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário descreve a

proposta de estratégia de fortalecimento da auditoria financeira do TCU com o objetivo a convergência aos padrões internacionais de fiscalização governamental que sejam compatíveis aos regulamentos jurídico- institucional nacionais. O objetivo estratégico da proposta é a de aumentar a transparência, a credibilidade e a utilidade das contas públicas. A estratégia descrita pelo o Acórdão é a de integrar as competências constitucionais e legais de certificação das contas ordinárias e de governo, a fim de emitir opiniões de auditoria com um alto nível de segurança, a princípio, nas demonstrações do BGU. As metas e o plano de ação estabelecidos pelo acórdão foram uma convergência parcial da estratégia de 2015 a 2020 e uma posterior convergência integral de 2021 a 2026, totalizando um período de doze anos.

## 2.4 Estrutura das Demonstrações Contábeis

A Contabilidade do Setor Público proporciona informações de suma importância para os órgãos públicos, assim como para a sociedade, considerando que são evidenciados resultados que demonstram a situação do patrimônio e os atos e fatos que afetam a variação patrimonial das entidades. Por intermédio do arcabouço legal existente, são apresentadas as demonstrações contábeis e os demonstrativos que possibilitam aos atores interessados em analisar os resultados de natureza patrimonial, orçamentária, econômica e financeira atingidos pelas organizações públicas.

As demonstrações contábeis, de acordo com o exposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2016) assumem o papel de promover a transparência dos resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial dos entes públicos, por meio de informações geradas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

O texto do MCASP (STN, 2016) afirma que são pelos registros contábeis que é possível obter os resultados orçamentários, financeiros e físicos, assim como a demonstração das variações do patrimônio público.

Composta pelas demonstrações mencionadas pela Lei Federal nº 4.320/1964 e as demonstrações exigidas pela Norma Brasileira de Contabilidade Técnica aplicada ao Setor Público (NBC T SP) 11 – Apresentação das Demonstrações contábeis, e pela Lei Complementar nº 101/2000, as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) são: Balanço Orçamentário; Balanço Financeiro; Balanço Patrimonial; Demonstração das Variações Patrimoniais; Demonstração dos Fluxos de Caixa; e Demonstração das Mutações do Patrimônio Público.

### 2.4.1 Balanço Orçamentário (BO)

Previsto no art. 102 da Lei Federal nº 4.320/1964, o Balanço Orçamentário demonstra “o confronto entre as receitas e despesas previstas com as realizadas”. As receitas são apresentadas detalhadamente em categoria econômica e origem, constando as previsões inicial e atualizada do exercício, a receita realizada e o saldo, o qual demonstra o excesso ou o déficit de arrecadação. Já as despesas são detalhadas em categoria econômica e grupo natureza da despesa, sendo discriminadas as dotações inicial e atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, liquidadas, e pagas e o saldo.

O Balanço Orçamentário proporciona a análise sobre o equilíbrio financeiro do exercício através do resultado da execução orçamentária, que é obtido no confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas e liquidadas. Além disso, é possível verificar se o planejamento orçamentário realizado foi eficiente ou não, como, por exemplo, em caso da receita arrecadada for muito inferior ou maior que a prevista, o que possibilita a fixação equivocada da despesa e conseqüentemente o desequilíbrio orçamentário.

### 2.4.2 Balanço Financeiro (BF)

Segundo o art. 103 da Lei Federal nº 4.320/1964, o Balanço Financeiro demonstra “a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte”.

Conforme o MCASP (STN, 2016), o Balanço Financeiro apura o resultado financeiro do exercício, que indica se houve equilíbrio financeiro (resultado positivo) ou desequilíbrio (resultado negativo). No entanto, esses resultados não devem ser considerados geralmente como bons ou maus desempenhos das organizações públicas, pois ambos podem decorrer tanto da elevação, quanto da redução do endividamento. Sendo assim, é necessário que a análise do Balanço Financeiro seja realizada em conjunto com o Balanço Patrimonial.

### 2.4.3 Balanço Patrimonial (BP)

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle). O Balanço Patrimonial apresenta o resultado dos registros e a situação patrimonial estática da entidade naquele momento, em termos do seu conjunto de bens, direitos, obrigações e patrimô-

nio líquido sendo este balanço estruturado pelos seguintes grupos de contas: Ativo; Passivo; Patrimônio Líquido (STN, 2016).

Segundo Mota (2012), o Balanço Patrimonial evidencia também em quadros específicos as situações não compreendidas no patrimônio, mas que possam vir a afetá-lo, os atos administrativos potenciais.

#### 2.4.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício. (STN, 2016)

O resultado patrimonial do período é apurado na DVP pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas. O valor apurado passa a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial (BP) do exercício.

Este Demonstrativo tem função semelhante à Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) do setor privado. Contudo, é importante ressaltar que a DRE apura o resultado em termos de lucro ou prejuízo líquido, como um dos principais indicadores de desempenho da entidade. Já no setor público, o resultado patrimonial não é um indicador de desempenho, mas um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais. A DVP permite a análise de como as políticas adotadas provocaram alterações no patrimônio público, considerando-se a finalidade de atender às demandas da sociedade (STN, 2016).

#### 2.4.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) apresenta os ingressos e os desembolsos, realizados em determinado período, que resultam na movimentação do caixa e equivalentes de caixa. Ainda conforme Mauss (2012), os fluxos que compõem a DFC são: de operações (demonstra as receitas e as despesas correntes); de investimentos (demonstra a movimentação dos investimentos realizados) e; de financiamentos (apresenta as operações de crédito contratadas e os pagamentos das amortizações dos financiamentos/empréstimos).

A análise em três fluxos permite a DFC auxiliar o gestor a identificar quanto de recursos será necessário para novos financiamentos, investimentos e custeio das atividades da organização pública, sendo esta a principal diferença entre esse demonstrativo e o Balanço Financeiro, o qual se limita a apresentar a receita e a despesa como um todo



sem identificar os fatores que contribuíram para o aumento ou diminuição do saldo de caixa (MAUSS, 2012).

#### 2.4.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)

A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) evidencia as variações que ocorreram no Patrimônio Líquido durante o período, diferenciando-se daquela em relação à estrutura do relatório. Enquanto a estrutura da DVP confronta as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, por meio de maior número de itens, a DMPL é composta, no mínimo, pelas seguintes contas: Patrimônio Social/Capital Social; Reservas de Capital; Ajuste de Avaliação Patrimonial; Reservas de Lucros; Ações/Cotas em Tesouraria e; Resultados Acumulados.

Este demonstrativo é obrigatório para empresas estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas, sendo facultativo a sua elaboração pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública brasileira (STN, 2016).

#### 2.4.7 Notas Explicativas

De acordo com o MCASP, as notas explicativas têm por objetivo facilitar a compreensão, por parte de seus usuários, em relação às demonstrações contábeis. Para cumprir este objetivo, as notas “devem ser claras, sintéticas e objetivas” (STN, 2016).

As notas explicativas podem acompanhar os demonstrativos, citados anteriormente, complementando-os com informações consideradas relevantes como, por exemplos: políticas de depreciação, amortização e exaustão que causam reflexos no patrimônio (no caso do Balanço Patrimonial); as retenções, que são operações que podem interferir no Balanço Financeiro; detalhamento sobre as despesas executadas por tipos de créditos e esclarecimentos sobre a utilização de superávit financeiro e reabertura de créditos especiais e suplementares, e o reflexo dessas medidas no resultado orçamentário, no caso do Balanço Orçamentário, entre outros (STN, 2016).

Segundo Mauss (2012), a STN exige que as notas explicativas informem estimativas sobre períodos futuros (provisões). Também são exigidos que os valores contábeis passíveis de ajuste em ativos e passivos para o exercício financeiro subsequente sejam detalhados em natureza e no valor contábil na data em que as demonstrações se referem.



## 2.5 Procedimentos Analíticos e o Uso de *Red Flags*

A contabilidade fornece informações sobre a situação financeira, patrimonial e econômica em forma de dados, sendo que estes são coletados e transformados, através de análise, em informações que possam ser compreendidas com clareza pelos tomadores de decisões e outros usuários. A análise das demonstrações contábeis proporciona o diagnóstico das situações financeira, econômica e patrimonial das entidades, assim como evidencia a forma de utilização dos recursos e as causas da variação da situação financeira e patrimonial.

Segundo Marion (2012), pode se dividir a análise financeira, segundo o grau de complexidade, em três níveis: introdutório, intermediário e avançado. No nível introdutório, haveria necessidade de analisar indicadores básicos conhecendo a situação econômico-financeira por meio de três pontos de análise: liquidez, rentabilidade e endividamento. Assim, esses três pilares garantiriam avaliação sobre a situação financeira, a estrutura de capital e a posição econômica. No nível intermediário, a análise aprofundaria para outro conjunto de indicadores especificando mais detalhes dentro das três áreas citadas envolvendo, também, análises em outros demonstrativos contábeis. Por fim, a análise avançada contemplaria a combinação de outros indicadores com índices gerais de preços dentre outros modelos de precificação.

As informações obtidas nas demonstrações contábeis são importantes para os usuários que as utilizam, principalmente os gestores. Assim, como ferramenta de auxílio aos gestores, é utilizada a análise de indicadores econômico-financeiros para interpretação de dados fornecidos pelas demonstrações.

De acordo com Mauss (2012), a análise de indicadores econômico-financeiros é uma ferramenta importante para a tomada de decisão do auditor na fase do planejamento de auditoria utilizando-se, para isso, de procedimentos analíticos com a missão de melhor visualizar a realidade do desempenho e das finanças do Ente público. Por intermédio dos indicadores é possível identificar se a organização possui capacidade para cumprir com dívidas a curto e ao longo prazo, o modo como está estruturado o capital, assim como o retorno patrimonial obtido, bem como identificar distorções entre os exercícios financeiros em conta patrimoniais relevantes.

Nos termos da Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica de Auditoria 315 (NBC TA), o auditor deve identificar e avaliar os riscos de distorção relevante decorrente de fraude no nível das demonstrações contábeis e no nível das afirmações por tipo de operação, saldo contábil e divulgação.

Na identificação e avaliação dos riscos de distorção relevante decorrente de fraude, o auditor deve, com base na presunção de que há riscos de fraude no reconhecimento

de receitas, avaliar que tipos de receita, operações ou afirmações de receita geram esses riscos.

O auditor deve tratar os riscos de distorção relevantes decorrentes de fraude avaliados como riscos significativos e, por conseguinte, na medida em que ainda não tenha sido feito, o auditor deve obter entendimento dos respectivos controles da entidade, inclusive atividades de controle, que são relevantes para tais riscos (itens A31 e A32)

Nos termos da NBC TA 330, o auditor deve desenhar e aplicar procedimentos adicionais de auditoria, cuja natureza, época e extensão respondam melhor aos riscos identificados de distorção relevante decorrente de fraude no nível das afirmações (itens A37 a A40).

O auditor deve determinar se, para responder aos riscos identificados da administração vir a burlar os controles, o auditor precisa aplicar outros procedimentos de auditoria além do risco de distorção relevante dos mencionados anteriormente.

Caso o auditor identifique uma distorção, seja relevante ou não, e tiver razão para acreditar que é ou pode ser decorrente de fraude, com o envolvimento da administração (em especial da alta administração), o auditor reavalia o grau dos riscos de distorção relevante decorrente de fraude e do impacto resultante na natureza, época e extensão dos procedimentos de auditoria para responder aos riscos avaliados. Ao reconsiderar a confiabilidade da evidência anteriormente obtida, o auditor também deve considerar se as circunstâncias ou condições indicam eventual conluio envolvendo empregados, diretores ou terceiros (ver item A52).

Constatou-se a existência de estudos relacionados à iniciativa privada com a finalidade de mapear e descobrir as características do risco e a importância dos sinais de alerta no intuito de minimizar os efeitos relacionados às fraudes e às distorções.

O *Statement on Auditing Standards (SAS) nº 99 do American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)* exige que os auditores externos utilizem *red flags* em auditorias de demonstrações financeiras e fornece uma lista relacionada a cada elemento de composição do triângulo da fraude como incentivos/pressão, oportunidades e racionalização.

As listas de *red flags* são apresentadas por meio de indicadores classificados de acordo com os fatores de risco relacionados a distorções decorrentes de informações contábeis fraudulentas, tais como pressão excessiva sobre a gestão de pessoal para atingir metas financeiras, interesse excessivo da administração para manter ou aumentar o preço das ações, tendências de expectativa dos analistas de investimento excessivamente otimistas, porções significativas da remuneração de pessoal advindas

da obtenção de metas agressivas para o preço das ações, para os resultados operacionais ou para o fluxo de caixa.

A análise da percepção de auditores independentes brasileiros sobre a relevância dos *red flags* na avaliação do risco de fraudes nas demonstrações contábeis foi o tema de pesquisa de Murcia, Borba e Schiehl (2008 apud MEDRADO, 2017). Os autores identificaram a existência de trabalhos, principalmente no âmbito internacional, que abordavam o tema *red flags* na detecção de fraudes nas demonstrações contábeis.

De tal modo, foram identificados um total de 266 *red flags*, sendo que diante de uma análise comparativa, 45 *red flags* foram selecionados e posteriormente divididos em 6 grandes grupos: estrutura e ambiente, setor/indústria, gestores, situação econômico-financeira, relatórios contábeis e auditoria externa.

Hegazy e Kassem (2010 apud MEDRADO, 2017) pesquisaram uma lista de *red flags* que poderiam ter maior probabilidade de serem associados a cada tipo de relatórios financeiros fraudulentos, pois de acordo com os resultados dos questionários aplicados a uma amostra de auditores independentes, a lista de *red flags* fornecida pelo SAS nº 99 era demasiada genérica.

O intuito seria destacar os *red flags* mais prováveis de ocorrer para auxiliar os auditores a concentrar os seus esforços naqueles de mais alta qualidade. A pesquisa incluiu a lista de *red flags* específicos com maior probabilidade de associação a relatórios financeiros fraudulentos sendo aceita pelos auditores independentes que participaram do estudo, tendo sido classificados em: *red flags* para receitas fictícias; *red flags* para os passivos ocultos; *red flags* para divulgação indevida e, por último, os *red flags* para avaliação inadequada de ativos.

Golden et al. (2013 apud MEDRADO, 2017) acreditavam que parte do problema na detecção de fraudes em contabilidade é que em muitas situações os fraudadores estão constantemente tentando ocultar o comportamento. Tais *red flags* tratam principalmente sobre crescimentos nas receitas sem o correspondente crescimento em caixa ou o crescimento das receitas durante momentos em que os concorrentes estão com um fraco desempenho, um grande crescimento de ativos imobilizados, e, ainda, os métodos de depreciação ou estimativas de vida útil utilizados para os bens não correspondem à indústria em geral.

Dichev, Graham, Harvey e Rajgopal (2016 apud MEDRADO, 2017) concluíram que os principais *red flags* seriam a ausência de correspondência entre os lucros e os fluxos de caixa, os desvios inexplicáveis das regras/ padrões de seus pares e de sua indústria (lucratividade, crescimento da receita, contar a pagar), a alta rotatividade de executivos, o acúmulo de estoques, o rompimento com o desempenho histórico da entidade, o fato de a empresa consistentemente atender ou superar as metas de lucros ou, por

outro lado haver um aumento da dívida da empresa, além de ter um crescimento de vendas fraco comparado à indústria em que atua ou seu desempenho estar em declínio.

Diante de todo o exposto e após terem sido apresentados alguns *red flags* já identificados em estudos anteriores, é relevante suscitar o debate de que, ao visar uma identificação mais tempestiva de eventos deturpados, uma ferramenta que poderia auxiliar os gestores na construção de *red flags* para uma avaliação constante da situação econômico-financeira de empresas seria com o emprego de procedimentos analíticos.

## 3. METODOLOGIA

### 3.1 Tipificação da Pesquisa

A pesquisa se caracteriza, conforme Gil (2010), como social aplicada, descritiva, de abordagem qualitativa, por meio da análise da literatura sobre o tema e dos casos de distorções identificados nas auditorias realizadas pelo TCU no BGU nos anos de 2015, 2016 e 2017. O período compreendido pela análise foi de 2015 a 2017, por terem os balanços anuais homologados de acordo com a Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica Setor Público 11 (Demonstrações Contábeis- NBC T SP), e também por possibilitar uma análise dinâmica de um período de três exercícios financeiros (3 anos).

Utilizou-se como técnica a pesquisa bibliográfica, das publicações sobre o tema análise de demonstrações por meio de indicadores, da pesquisa documental nas demonstrações contábeis da União, e dos resultados advindos das fiscalizações empreendidas pelo TCU. Segundo Gil (2010), a pesquisa bibliográfica é caracterizada por utilizar material já publicado, como livros e teses, entre outros, e permite ao pesquisador acesso a um acervo de informações em comparação a uma pesquisa direta.

O estudo também utilizou a técnica de pesquisa documental no que tange à consulta das demonstrações contábeis da União e respectivos pareceres conclusivos das fiscalizações empreendidas tendo em vista que é caracterizada pelo uso de documentos, dentre outros, institucionais de órgãos públicos em meio eletrônico (GIL, 2010).

### 3.2 Procedimentos Metodológicos

Tendo em vista o propósito do estudo de identificar, desenvolver e estruturar indicadores gerenciais (econômico-financeiros) que possam ser utilizados como *red flags* para identificação de riscos de distorções ou manipulação contábil em um processo de

auditoria financeira das demonstrações contábeis de entes públicos foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos:

- a.** Mapear indicadores econômico-financeiros sugeridos na literatura como *red flags* de riscos de distorções ou manipulação contábil.
- b.** Avaliar quais desses indicadores, geralmente aplicáveis a auditorias realizadas em entidades privadas, podem ser adaptados a auditorias em entidades públicas.
- c.** Identificar os problemas de distorções materiais destacados nas auditorias financeiras realizadas pelo TCU no BGU entre os anos de 2015 a 2017.
- d.** Avaliar se os *red flags* selecionados (letra “b”) ajudariam a identificar previamente os problemas apontados pelas auditorias no BGU (letra “c”).
- e.** Concluir sobre a oportunidade de reforçar a relação dos *red flags* aplicáveis às auditorias financeiras em entidades públicas (letra “b”), a partir dos casos objetivos de distorções materialmente identificadas nas auditorias no BGU (letra “c”).

## 4. RESULTADOS

Tendo em vista o enfoque deste estudo em apreciar os procedimentos analíticos utilizados na fase de planejamento das auditorias no setor público como forma de criar alertas sensíveis às potenciais distorções contábeis, os resultados serão apresentados em sequência definida na metodologia com a seguinte ordem:

- a.** identificação de *red flags* na literatura;
- b.** a adaptação desses *red flags* para o setor público;
- c.** análise dos indicadores mapeados sobre as principais distorções evidenciadas nas auditorias realizadas pelo TCU entre os anos de 2015 e 2017 no BGU; e, por fim,
- d.** a análise da possibilidade dos *red flags* adaptados para o setor público terem servido de alerta para as distorções detectadas.

## 4.1 Identificação de *Red Flags* utilizados em entidades privadas

Após levantamento sobre a existência de estudos, conforme mencionado no item 2.5 deste trabalho, identificou-se pesquisas correlacionadas ao tema na literatura para entidades privadas contemplando a utilização de sinais de alerta (*red flags*). Assim, foram mapeados 98 sinais de alertas utilizados na iniciativa privada. A listagem completa contendo a descrição de cada *red flag* identificado e a separação por autores segundo o SAS nº 99; Murcia, Borba e Schiehl (2008); Hegazy e Kassem (2010); Golden et al (2013) e Dichev et al (2016) encontra-se no Apêndice I.

## 4.2 Adaptações dos *Red Flags* Identificados para o Setor Público

Em ato contínuo, foi promovida avaliação sobre a pertinência e possibilidade de adaptação dos 98 indicadores catalogados como sinais de alerta e quais poderiam ser adaptados de forma similar ao contexto do setor público.

Deste modo, após análise, verificou-se que 24 *red flags* mapeados pela literatura sobre auditoria em entidades privadas possuem potencial para auxiliar no desenvolvimento de sinais de alerta no processo de auditorias financeiras no setor público, a partir de adaptações que considerem as características do setor público. O resumo desses *red flags* adaptados está descrito no Quadro 1.

**QUADRO 1 – *Red flags* adaptados para utilização em auditorias financeiras no setor público**

	Descrição do red flag	Fonte de adaptação <sup>1</sup>	Indicador	Interpretação
i.	Déficit primário acentuado que compromete a capacidade de pagamento ou amplia o excesso de endividamento	Red flags nº 1 (SAS nº 99)	Passivo Circulante / Receita corrente líquida	Representa o quanto a Receita corrente líquida está comprometida com dívidas de curto prazo. Quanto menor melhor avaliar a composição das dívidas de CP.
ii.	Recorrente insuficiência de arrecadação, decorrente da diminuição da atividade econômica, com divulgação de superávit orçamentário	Red flags nº 2 (SAS nº 99)	VPA / V PD Receita Orçamentária Realizada	Evidencia quanto do resultado patrimonial corresponde a receita orçamentária total. Quanto maior melhor. Caso arrecadação esteja negativa, apurar motivos do superávit.

<sup>1</sup> O número do red flag corresponde ao indicado no Apêndice I.

	<b>Descrição do red flag</b>	<b>Fonte de adaptação<sup>1</sup></b>	<b>Indicador</b>	<b>Interpretação</b>
iii.	Déficit primário acentuado que exige emissão de títulos/operações de créditos ampliando o excesso de endividamento	Red flags nº 5 (SAS nº 99)	Déficit Primário NFSP	Indicador quanto o Déficit Primário contribui para a necessidade de financiamento da dívida – avaliar % da dívida classificada no CP (exigido no PAF) e LP (exigido no PAF)  Obs: Plano Anual de Financiamento CP= curto prazo LP= longo prazo
iv.	Existe uma necessidade de se captar recursos seja com empréstimo ou emissão de títulos públicos devido ao recorrente déficit primário	Red flags nº 49 (Murcia, Borba e Schiehll 2008)	Emissão títulos públicos CP e LP / NFSP NFSP = Necessidade de financiamento do setor público	Grau de emissão de títulos mobiliários contribui para a necessidade de financiamento da dívida – avaliar % da dívida classificada no CP (exigido no PAF) e LP (exigido no PAF)  Obs: Plano Anual de Financiamento
v.	Capacidade de pagamento no curto prazo se deteriorando e novas dívidas sendo classificadas no longo prazo	Red flags nº50 (Murcia, Borba e Schiehll 2008)	AC / PC Obs: Ativo Circulante e Passivo Circulante	Quanto do AC está comprometido com obrigações do PC. Índice menor que 1, indica CCL negativo, entre 1 e 1,9, risco de inadimplência. Assim, pode existir incentivo para classificação de novas dívidas no PNC ou classificação de valores do ANC em AC.
vi.	Dúvidas sobre a manutenção da capacidade de honrar compromissos financeiros após sucessivos de déficits primários	Red flags nº 51 (Murcia, Borba e Schiehll 2008)	AC+ANC / PC + PNC	Avalia a capacidade de pagamento de dívidas no CP e no LP. Resultado menor que 1 indica necessidade de financiamento futuro ou alienação de bens incentivo para ocultação de passivos
vii.	O setor público é altamente dependente da arrecadação federal e concede renúncias de receitas	Red flags nº 52 (Murcia, Borba e Schiehll 2008)	Renúncia de receita / Receita arrecadada	Verificar o % da receita arrecadada é atribuída à renúncia (subsídios) com intuito de certificar se valores estão sendo registrados nos demonstrativos
viii.	Créditos a receber e dívida ativa são baseados em estimativas que envolvem julgamentos ou incertezas que são difíceis de corroborarem	Red flags nº 54 (Murcia, Borba e Schiehll 2008)	Ajuste para Perdas (CP e LP) / Cred Trib. a receber + DAU (CP+LP)	Indicador da composição do ajuste para perdas para os créditos tributários a receber e dívida ativa (CP e LP), constituídos denotando os critérios para constituição das provisões.

	<b>Descrição do red flag</b>	<b>Fonte de adaptação<sup>1</sup></b>	<b>Indicador</b>	<b>Interpretação</b>
ix.	Significante número de transações com entes subnacionais concedendo aval/garantias/empréstimos sem a devida correspondência da obrigação nos passivos	Red flags nº 55 (Murcia, Borba e Schiehl 2008)	Empréstimos Concedidos / Ativo total	Indicador demonstra a relação % dos direitos a receber dos entes subnacionais dando subsídio para avaliar a fidedignidade dos registros contratuais e as baixas dos compromissos entre os exercícios
x.	A manipulação das receitas realizadas a partir de investimentos em empresas controladas, utilizando bases incorretas para a esperada participação nos resultados - MEP	Red flags nº 58 (Hegazy e Kassem 2010)	Receitas de Equivalência / Receita arrecadada	Verificar a relação equivalência patrimonial em % sobre a receita arrecadada, Aumento desproporcional na relação pode ensejar mudança de critério nas participações societárias existentes.
xi.	Ausência de controle e registro de restituição de valores da receita arrecadada a terceiros	Red flags nº 59 (Hegazy e Kassem 2010)	Siafi x Relatórios da RFB e SP	Identificar o gestor da renúncia, a fonte de informações sobre metodologia de cálculo e processo de apuração com intuito de certificar se houve contabilização dos valores renunciados.
xii.	Remuneração dos servidores de órgãos fazendários é representada por bônus por aumento da arrecadação que podem proporcionar uma boa razão para a gestão de manipular as receitas, a fim de obter bônus	Red flags nº 62 (Hegazy e Kassem 2010)	EA / PIB EA= Excesso de arrecadação	Verificar se há excesso de arrecadação contra tendência econômica justificando política de pagamento de bônus por metas
xiii.	Superdimensionar a provisão perdas em créditos tributários e dívida ativa com critérios questionáveis, exagerando assim nas provisões constituídas	Red flags nº 63 (Hegazy e Kassem 2010)	Reversão de ajuste p/ perdas (CP+LP) /Ajustes para perdas (CP+LP)	Avaliar o % de reversão dos ajustes realizados. Detectando movimento desproporcional indica que as provisões foram superdimensionadas cabendo questionamento sobre os critérios
xiv.	Manutenção de estoque dívida ativa de longo prazo por muitos exercícios financeiros sem a devida baixa	Red flags nº 64 (Hegazy e Kassem 2010)	Dívida ativa / Ativo total	Verificar se o quociente dívida Ativa sobre o ativo apresenta distorções relevantes podendo ensejar alteração do critério de contabilização com propensão a baixar valores ainda recuperáveis



	<b>Descrição do red flag</b>	<b>Fonte de adaptação<sup>1</sup></b>	<b>Indicador</b>	<b>Interpretação</b>
xv.	Anulação dos créditos tributários a receber em um período posterior por alteração de política contábil	Red flags nº 65 (Hegazy e Kassem 2010)	Créd Trib. a receber (CP+LP) / Ativo	Verificar se o quociente CT a receber sobre o ativo apresenta distorções relevantes podendo ensejar alteração do critério de contabilização com propensão a baixar valores ainda recuperáveis
xvi.	Subavaliar o passivo não registrando os riscos fiscais mesmo com alta probabilidade de ocorrência	Red flags nº 66 (Hegazy e Kassem 2010)	Prov. riscos fiscais / Passivo total	Verificar % das provisões para riscos fiscais sobre as obrigações, tendo em vista a reincidência da subavaliação dessa provisão em exercícios anteriores subavaliando o passivo.
xvii.	A existência de ativos que são baseados em estimativas significativas que envolvem julgamentos subjetivos ou incertezas extraordinárias	Red flags nº 69 (Hegazy e Kassem 2010)	Bens imobilizado União / Ativo	Verificar % dos bens imobilizados da União sobre o ativo, tendo em vista a reincidência da subavaliação dessa conta pelo não registro de terras do INCRA, áreas de fronteira, terras devolutas, para verificar critérios de mensuração.
xviii.	Mudança relação entre ativos fixos e as despesas de depreciação relacionadas	Red flags nº 76 (Hegazy e Kassem 2010)	Despesas com depreciação / Ativos imobilizados	Indica relação da despesa com depreciação com os ativos passíveis de serem depreciados com fim de avaliar se há desproporção e buscar as causas (critérios equivocados de mensuração)
xix.	Crescimento de receitas sem o correspondente crescimento em caixa	Red flags nº 80 (Golden et al 2013)	Resultado patrimonial / Receita arrecadada	Evidencia quanto da receita orçamentária total contribuiu para aumentar o PL por meio do resultado patrimonial (VPA/VPD). Valores negativos reforçam o contrário da tendência
xx.	Déficit recorrente durante o ano e aumento superávit no último trimestre	Red flags nº 83 (Golden et al 2013)	Re / De RO = Resultado orçamentário Receita arrecadada Despesa empenhada	Resultado orçamentário do exercício revelando déficit ou excesso de arrecadação. Caso o déficit tiver sendo observado durante o exercício, superávit no último período pode ter influência para melhoria de resultado fiscal. Verificar motivos

	Descrição do red flag	Fonte de adaptação <sup>1</sup>	Indicador	Interpretação
xxi.	Transações complexas com fundos contábeis como investimentos para ocultar execução de orçamento e não impactar resultado primário	Red flags nº 86 (Golden et al 2013)	Subvenções econômicas / Participações em empresas Estatais	Mudança nesse quociente entre exercícios pode indicar que subvenções estão sendo substituídas por aportes em fundos contábeis como despesa de capital para fins de não transitar pelo OFSS para fins de meta de resultado primário
xxii.	Excesso de gasto corrente perante a execução do orçamento de capital	Red flags nº 91 (Dichev et al 2016)	Superávit de capital / Despesa corrente	Quanto do superávit de capital está cobrindo despesas correntes denotando descapitalização orçamentária oportunidade.
xxiii.	Excesso de arrecadação em períodos em que houve recessão com PIB negativo	Red flags nº 92 (Dichev et al 2016)	Receita Arrecada– Desp. Empenhada / Receita arrecadada.	Avaliar se houve economia orçamentária no período sendo que o resulta maior que 1 indica sobra de arrecadação e se for negativo denota falta de arrecadação podendo revelar
xxiv.	Aumento da dívida, elevados passivos; relação com PI	Red flags nº 98 (Dichev et al 2016)	PC / PC+PNC	Composição da dívida demonstra se possui obrigações a curto ou longo prazo.

Fonte: Confeção própria.

Conforme o conteúdo do Quadro 1, os 24 *red flags* adaptados da literatura sobre auditorias em entidades privadas para a realidade do setor público foram ajustados para refletir aspectos e características das demonstrações contábeis de entes públicos, com o potencial de contribuir para análises mais robustas na fase de planejamento de um ciclo de auditoria financeira.

Para chegar a esse resultado, buscou-se analisar os fenômenos contábeis comumente relacionados com a perspectiva das entidades do setor público e, assim, após entendimento dos fenômenos desenhados, foram desenvolvidos índices econômico-financeiros capazes de fomentar a informação de risco presente em cada situação problema. Desta forma, foram obtidos indicadores econômico-financeiros para cada *red flag* destacado no Quadro 1, a partir daqueles relacionados no Apêndice I.

Em seguida, para cada situação problema oriunda dos *red flags* escolhidos, foi descrita a interpretação de qual seria o resultado almejado sob a ótica de obter informações específicas das relações entre as contas contábeis para clarear percepções sobre a possibilidade das afirmações contidas nas demonstrações contábeis estarem livres ou não de distorções relevantes.

Como forma de verificar a pertinência e adequação dos sinais de alerta escolhidos e adaptados para realidade do setor público, o próximo tópico analisará se os índices desenvolvidos teriam capacidade de alertar sobre as distorções detectadas pelo TCU nas fiscalizações empreendidas no BGU entre os anos de 2015 e 2017.

### 4.3 Identificar Distorções Materiais nas Auditorias Financeiras Realizadas pelo TCU no BGU, entre os Anos de 2015 a 2017

Para análise da adequabilidade dos alertas selecionados, foi realizado levantamento das principais distorções contábeis apontadas pelas auditorias promovidas pelo TCU sobre o BGU referentes aos anos de 2015 a 2017.

No Quadro 2 são sintetizadas as distorções identificadas nas auditorias realizadas entre os anos de 2015 e 2017 e a atribuição para cada caso dos red flags desenvolvidos na seção anterior.

**QUADRO 2 – Distorções contábeis nas auditorias financeiras sobre o BGU de 2015 a 2017**

Ano	Principais Distorções identificadas	Valor R\$	Grupo de Contas	Red Flag Compatível <sup>2</sup>	Justificativa pela compatibilidade
2015	Classificação incorreta de valores classificado como "Empréstimos e Financiamentos Concedidos", registrados indevidamente no <u>ativo não circulante</u> , os quais deveriam estar classificados no <u>ativo circulante</u> .	R\$ 20,4 bilhões	Ativo Circulante	v	Esse indicador revela o comprometimento de curto prazo obtendo-se valor menor que 1, indica CCL negativo, entre 1 e 1,9, risco de inadimplência. Assim, pode existir incentivo para classificação de novas dividas no PNC ou classificação de valores do ANC em AC.
2015	Foi identificada superavaliação na participação societária da União no Banco do Brasil, devido a não exclusão do montante relativo ao Instrumento Elegível a Capital Principal (IECP) do Patrimônio Líquido da investida.	R\$ 4,11 bilhões	Ativo Não Circulante	xxi	Indicador utilizado p/ verificar se há diminuição do % de subvenções sobre o total de participações pode indicar incentivo em classificação em despesas de capital (investimento) para fins de não impactar resultado primário. É preciso avaliar a fidedignidade dos registros que dê suporte aos valores de investimentos

Ano	Principais Distorções identificadas	Valor R\$	Grupo de Contas	Red Flag Compatível <sup>2</sup>	Justificativa pela compatibilidade
2015	Ausência na contabilização dos imóveis funcionais da União, em decorrência da identificação de imóveis funcionais não contabilizados ou contabilizados com valor discrepante do valor real. Foi identificada ainda a não integração entre os sistemas de controle dos imóveis e a falta de transparência nas informações disponibilizadas sobre a gestão dos imóveis funcionais da União no Portal da Transparência	Sem mensuração	Ativo Não Circulante	xvii	Utilização desse indicador se justifica pelo motivo de que há defasagem de registros de imóveis da União por limitações técnicas e ausência de controles. Assim, alterações significativas entre os exercícios financeiros na % dos imóveis contabilizados x o ativo, evidenciará registros realizados de ativos ocultos (terrenos do INCRA, terras devolutas etc) em exercícios pretéritos ensejando análise dos critérios de mensuração
2015	Ausência de reconhecimento de provisão para passivos judiciais da União no montante de R\$ 17,74 bilhões;  • falta de transparência sobre a situação atuarial da União – não contabilização das provisões atuariais militares; ausência de projeção atuarial e de política de registros contábeis dos militares inativos; e falta de evidenciação da situação atuarial do Regime Geral de Previdência Social;  • falta de reconhecimento de passivos da União relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e aos programas habitacionais.	Sem mensuração	Passivo	xvi	Justifica-se a adoção desse indicador na tentativa de perceber o movimento do quociente, pois se demonstrar queda do % das provisões para riscos fiscais sobre as obrigações, tendo em vista a reincidência da subavaliação dessa provisão em exercícios anteriores subavaliando o passivo, poderá evidenciar mudança de critério contábil
2015	Inversão do Patrimônio Líquido da União em 2015, em decorrência de mudanças nos registros contábeis efetuadas pela Secretaria do Tesouro Nacional nos últimos anos.	R\$ 1,413 trilhão	Patrimônio líquido	xiv	Justifica-se a adoção desse indicador na tentativa de perceber a tendência do quociente, pois se demonstrar queda do % da dívida ativa sobre ativo total, tendo em vista o alto valor registrado em contas a receber, poderá evidenciar mudança de critério contábil

<sup>2</sup> Conforme Quadro 1

Ano	Principais Distorções identificadas	Valor R\$	Grupo de Contas	Red Flag Compatível <sup>2</sup>	Justificativa pela compatibilidade
2015	Foi identificada superavaliação na conta de Variação Patrimonial Aumentativa, causando superdimensionamento do Resultado Positivo de Participações, rubrica constante da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) no montante estimado de R\$ 11,9 bilhões; Foi identificada ainda falha na rotina contábil na classificação dos juros recebidos dos haveres financeiros no montante estimado de R\$ 7,7 bilhões	R\$ 19,6 bilhões	VPA – Receitas	xix e xxi	Justifica-se sobre a participação do resultado patrimonial (VPA/VPD) sobre as receitas arrecadas. Para certificar o efeito do resultado sobre a arrecadação. Para isso, faz-se necessário análise dos valores que compõe as VPAs. De outro modo, o indicador xxi exigirá estudo sobre os valores que constituem as participações societárias podendo revelar os critérios de mensuração adotados
2016	Superavaliação do ativo com registros que não satisfazem os critérios de reconhecimento de ativo	R\$ 131,8 bilhões	Ativo Circulante	v	Justifica-se a adoção do indicador tendo em vista que o Índice revela o comprometimento de curto prazo obtendo-se valor menor que 1, indica CCL negativo, entre 1 e 1,9, risco de inadimplência. Assim, pode existir incentivo para classificação de novas dívidas no PNC ou classificação de valores do ANC em AC.
2016	Subavaliação estimada no ativo imobilizado em R\$ 227 bilhões, pela não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou pela sua contabilização a valores abaixo dos de mercado.	R\$ 227 bilhões	Ativo Não Circulante	xvii	Utilização desse indicador se justifica pelo motivo que há defasagem de registros de imóveis da União por limitações técnicas e ausência de controles. Assim, alteração significativas entre os exercícios na % dos imóveis contabilizados x o ativo, evidenciará registros realizados de ativos ocultos (terrenos do INCRA, terras devolutas etc) em exercícios pretéritos ensejando análise dos critérios de mensuração
2016	Superavaliação do passivo decorrente de registro de depósitos compulsórios sem expectativa de realização	R\$ 42,2 bilhões	Passivo	xxiv	Índice demonstra a Composição da dívida decompondo as obrigações a curto ou longo prazo.

Ano	Principais Distorções identificadas	Valor R\$	Grupo de Contas	Red Flag Compatível <sup>2</sup>	Justificativa pela compatibilidade
2016	Subavaliação do passivo decorrente de não contabilização de provisão de ações judiciais, em valor não estimado.	Sem estimativa	Passivo	xvi	Justifica-se a adoção desse indicador na tentativa de perceber o movimento do quociente, pois se demonstrar queda do % das provisões para riscos fiscais sobre as obrigações, tendo em vista a reincidência da subavaliação dessa provisão em exercícios anteriores subavaliando o passivo, poderá evidenciar mudança de critério contábil
2016	Contabilização incorreta de <u>ativo não circulante</u> como <u>ativo circulante</u> , no montante de R\$ 137 bilhões	R\$ 137 bilhões	Ativo Circulante	v	Justifica-se a adoção do indicador tendo em vista que o Índice revela o comprometimento de curto prazo obtendo-se valor menor que 1, indica CCL negativo, entre 1 e 1,9, risco de inadimplência. Assim, pode existir incentivo para classificação de novas dívidas no PNC ou classificação de valores do ANC em AC.
2016	Subavaliação do passivo em valor não estimado, em razão da falta de registro das provisões matemáticas referentes aos pagamentos de militares inativos e pensionistas	Sem mensuração	Passivo Não Circulante	xvi	Justifica-se a adoção desse indicador na tentativa de perceber o movimento do quociente, pois se demonstrar aumento do % das provisões matemáticas ref. Pagamento de obrigações militares, tendo em vista a reincidência da subavaliação dessa provisão em exercícios anteriores subavaliando o passivo, poderá evidenciar mudança de critério contábil
2016	Superavaliação do ativo em decorrente de classificação por estimativa de parcelamento de tributos	R\$ 14 bilhões	Ativo Circulante	viii e xv	viii - Indicador da composição do ajuste para perdas para os créditos tributários a receber e dívida ativa denotando os critérios para constituição das provisões para perdas em créditos tributários parcelados xv - verificar % dos CT E DAU sobre o ativo para certificar ajuste para perdas em CT parcelados

Ano	Principais Distorções identificadas	Valor R\$	Grupo de Contas	Red Flag Compatível <sup>2</sup>	Justificativa pela compatibilidade
2016	Subavaliação do passivo decorrente de erro na metodologia usada para cálculo da provisão para férias	R\$ 11,4 bilhões	Passivo Circulante	ii	Para atingir o resultado Patrimonial (VPA/VPD) faz-se necessário analisar os fenômenos constituintes da equação verificando a devida contabilização dos valores relativos à receita bem como a despesa
2016	Superavaliação da receita tributária decorrente de classificação inadequada na Conta Única do Tesouro Nacional	R\$ 12,88 bilhões	Ativo Circulante	ii e xxiii	ii - Para atingir o resultado Patrimonial (VPA/VPD) faz-se necessário analisar os fenômenos constituintes da equação verificando a devida contabilização dos valores relativos à receita bem como a despesa. xxiii – análise da execução orçamentária com foco na receita arrecada podendo captar efeitos invertidos nos lançamentos
2016	Divergência entre o saldo da conta destinada ao cálculo do superávit financeiro e o valor apresentado no Balanço Patrimonial	R\$ 2,2 bilhões	Contas de Controle	Não identificado	*item 4.4
2017	Abstenção de opinião de auditoria acerca do crédito tributário registrado na Secretaria da Receita Federal do Brasil	R\$ 2,2 trilhões	Ativo	xv	Verificar se o quociente CT a receber sobre o ativo apresenta distorções relevantes podendo ensejar alteração do critério de contabilização com propensão a baixar valores ainda recuperáveis
2017	Subavaliação do ativo imobilizado, em valor estimado de R\$, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo do de mercado.	R\$ 150 bilhões	Ativo Não Circulante	xvii	Utilização desse indicador se justifica pelo motivo que há defasagem de registros de imóveis da União por limitações técnicas e ausência de controles. Assim, alteração significativas entre os exercícios na % dos imóveis contabilizados x o ativo, evidenciará registros realizados de ativos ocultos (terrenos do INCRA, terras devolutas etc) em exercícios pretéritos ensejando análise dos critérios de mensuração

Ano	Principais Distorções identificadas	Valor R\$	Grupo de Contas	Red Flag Compatível <sup>2</sup>	Justificativa pela compatibilidade
2017	Subavaliação do passivo pelo não provisionamento de obrigação decorrente de avais concedidos pela União ao estado do Rio de Janeiro	R\$ 13,85 bilhões	Passivo Não Circulante	ix	Esse indicador demonstra a proporção dos empréstimos concedidos sobre o ativo cálculo do Indicador, é preciso avaliar a fidedignidade dos registros contratuais quanto ao prazo dos recebimentos tendo como premissa certificar o fluxo de recebimento dos valores
2017	Subavaliação do passivo, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial, no valor de, e defasagem nas estimativas de valor	R\$ 101 bilhões	Passivo Não Circulante	xvi	Justifica-se a adoção desse indicador na tentativa de perceber o movimento do quociente, pois se demonstrar queda do % das provisões para riscos fiscais sobre as obrigações, tendo em vista a reincidência da subavaliação dessa provisão em exercícios anteriores subavaliando o passivo, poderá evidenciar mudança de critério contábil
2017	Subavaliação do passivo decorrente da ausência de registros contábeis dos encargos financeiros futuros da União com os militares inativos, bem como deficiência na projeção evidenciada em notas explicativas.	R\$ 487 bilhões	Passivo Não Circulante	xvi	Justifica-se a adoção desse indicador na tentativa de perceber o movimento do quociente, pois se demonstrar aumento do % das provisões matemáticas ref. Pagamento de obrigações militares, tendo em vista a reincidência da subavaliação dessa provisão em exercícios anteriores subavaliando o passivo, poderá evidenciar mudança de critério contábil
2017	Subavaliação do ativo em virtude de inconsistência no cálculo da equivalência patrimonial	R\$ 473 milhões	Ativo Não Circulante	xxi	Indicador utilizado p/ verificar se há diminuição do % de subvenções sobre o total de participações pode indicar incentivo em classificação em despesas de capital (investimento) para fins de não impactar resultado primário. É preciso avaliar a fidedignidade dos registros que dê suporte aos valores de investimentos



Ano	Principais Distorções identificadas	Valor R\$	Grupo de Contas	Red Flag Compatível <sup>2</sup>	Justificativa pela compatibilidade
2017	Superavaliação do passivo decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados	R\$ 445 milhões	Ativo Não Circulante	xxi	Indicador utilizado p/ verificar se há diminuição do % de subvenções sobre o total de participações pode indicar incentivo em classificação em despesas de capital (investimento) para fins de não impactar resultado primário. É preciso avaliar a fidedignidade dos registros que dê suporte aos valores de investimentos
2017	Superavaliação do patrimônio líquido em virtude do não registro adequado da variação patrimonial diminutiva de 13º Salário	R\$ 17,9 bilhões	VPD	ii	Para atingir o resultado Patrimonial (VPA/VPD) faz-se necessário analisar os fenômenos constituintes da equação verificando a devida contabilização dos valores relativos à receita bem como a despesa

Fonte: Relatórios de auditoria TCU (2015, 2016 e 2017)

O Quadro 2 apresenta 24 distorções relevantes evidenciadas nas auditorias realizadas pelas equipes do TCU sobre os demonstrativos contábeis que compõem o BGU nos exercícios de 2015 a 2017. Verifica-se que dentre elas somente uma situação divergente não obteve correlação com algum indicador *red flag* destacado no Quadro 1.

No ano de 2015, foram identificadas seis distorções relevantes com possibilidade de atribuição para cada uma delas a correlação com um dos *red flags* apontados na etapa anterior. A incidência maior das distorções nesse ano ocorreu em contas patrimoniais que constituem o Balanço Patrimonial. Somente uma conta relacionava-se com a Demonstração de Variações Patrimoniais.

Em 2016, foram evidenciadas dez distorções contábeis e somente para uma delas não se obteve correlação com algum dos *red flags* desenvolvidos no Quadro 1. Ressalte-se que houve atribuição de até dois *red flags* para uma mesma distorção, denotando que mais de um indicador poderá ser utilizado para operações conexas com o mesmo potencial de contribuir para identificação de distorções.

Por fim, no ano de 2017, foram constatadas oito distorções que receberam atribuição de indicadores capazes de demonstrar as relações existentes entre os fatos contábeis identificados. Diante de todo o exposto, após adaptação de índices econômico-financeiros para auditorias no setor público, foram analisadas as situações que fomentaram as distorções identificadas nos anos de 2015 a 2017, sendo que o estudo demonstrou potencial para detecção em 23 das 24 distorções contábeis. A situação que não obteve

correlação direta com algum índice desenvolvido será abordada no próximo item com a proposta de indicador para identificação da distorção.

#### 4.4 Oportunidade de desenvolvimento de novos *Red Flags* aplicáveis às auditorias financeiras em entidades públicas

As principais distorções contábeis apuradas nos exercícios entre 2015 a 2017 tinham valores registrados em contas patrimoniais contidas no BP. Houve também distorções relativas à DVP e somente uma distorção sem atribuição de índice desenvolvido nesse estudo. O fato contábil descrito na distorção a qual não se pode atribuir indicador refere-se ao manejo de contas de controle.

A distorção contábil em tela refere-se à divergência entre os saldos relativos ao superávit financeiro (ativo financeiro menos o valor de passivo financeiro registrado no BP) com o saldo da conta de controle Disponibilidades por Destinação de Recursos (DDR) que devem ser equivalentes.

Como proposta para desenvolvimento de indicador com potencial de identificar se os valores, o quadro abaixo detalhará os passos a serem seguidos:

**QUADRO 3 – Fórmula de teste para certificação  
Superávit Financeiro e contas de controle**

Superávit Financeiro (AF-PF)	Saldo constante anexos BP
(-) a) Crédito Empenhado a Liquidar	6.2.2.1.3.01.00
(-) b) Restos a Pagar não Processados a Liquidar – Inscrição no Exercício	6.3.1.7.1.00.00
(-) c) Restos a Pagar não Processados a Liquidar	6.3.1.1.0.00.00
(=) Resultado	0

Fonte: Confeção própria.

Obtendo-se os valores relativos ao ativo financeiro e passivo financeiro, nos anexos presentes ao BP, e depois consultando os saldos das contas de controle “a”, “b” e “c”, constantes dos anexos ao BO, chega-se à equação que revelará a existência de distorção contábil. O saldo esperado para a fórmula deve ser nulo. Caso tal fato não ocorra, surgirá a evidência de que valores não foram computados denotando a distorção tendo em vista o vínculo existente entre as contas de controle com as do superávit financeiro.

Verifica-se, de outra forma, mesmo com o atual estudo, faz-se necessário o desenvolvimento de mais índices econômico-financeiros, como sinal de alerta em auditorias financeiras no setor público, que visem a obtenção de correlações de informações constantes de contas contábeis de outras demonstrações financeiras no sentido de compreender a maior parte possível de fenômenos contábeis existentes na execução do orçamento público e as variações patrimoniais resultantes dessa execução.

## 5. CONCLUSÕES

O objetivo geral deste trabalho foi identificar, desenvolver e estruturar indicadores gerenciais (econômico-financeiros) que possam ser utilizados como red flags para identificação de riscos de distorções ou manipulação contábil em um processo de auditoria financeira das demonstrações contábeis de entes públicos.

Os red flags são comumente utilizados em processo de auditorias em entidades privadas, necessitando, então, de estudos que pudessem avaliar a pertinência para utilização no ambiente de auditorias financeiras em entes públicos.

O pressuposto é a necessidade de construção de indicadores gerenciais (econômico-financeiros) que possam alertar sobre a presença de eventos incomuns e riscos de distorções ou manipulação contábil em saldo de contas do Balanço Geral da União (BGU) em um processo de auditoria financeira tendo em vista a necessidade de se aperfeiçoar a metodologia empregada na fase de planejamento dessas fiscalizações.

O TCU tem evoluído na metodologia adotada no âmbito das auditorias financeiras de sua responsabilidade tendo elaborado manual específico abordando as melhores práticas já alinhadas aos conceitos internacionais. No entanto, há espaço para aperfeiçoamento e os resultados alcançados convergem para essa afirmação

Como resultados, foram identificados dentre os 98 sinais de alertas catalogados na literatura sobre entidades privada sendo que 24 deles poderiam ser adaptados para a realidade do setor público. Como forma de testar aderência dos índices desenvolvidos, informações acerca dos resultados das auditorias financeiras realizadas pelo TCU nas demonstrações contábeis consolidadas pertencentes ao BGU entre os anos de 2015 e 2017 foram obtidas e cotejadas com os red flags adaptados da literatura.

Em análise aos resultados do teste, foi constatado que em 23 situações das 24 distorções relevantes trazidas para o teste foi possível atribuir algum indicador adaptado de red flags da literatura sobre processos de auditoria em entidades privadas. Em ato contínuo, para a situação em que não se pode associar um índice constante do Quadro 1 no primeiro momento, foi demonstrado no item 4.4 a construção de uma fórmula

aglutinando informações presentes em de anexos dos demonstrativos contábeis com potencial para identificar a distorção relatada.

Os procedimentos analíticos permitem a identificação de situações e transações incomuns ou atípicas que devem ser analisadas pelo auditor. Assim, a utilização de procedimentos que envolvam indicadores econômico-financeiros pode tornar a fase de planejamento de uma auditoria financeira mais robusta com o objetivo de identificar sinais de alertas para os auditores.

Entretanto, ressalte-se as limitações inerentes à pesquisa quanto ao processo de seleção dos red flags comumente citados na literatura privada com potencial para adaptação para o ambiente público. Dentre a população de indicadores existentes na literatura e utilizados em auditorias privadas, foram escolhidos aqueles que teriam condições de serem submetidos a um processo de adaptação ao setor público baseando-se na percepção e julgamento do autor. Em um segundo momento, caso se proceda a mesma análise por terceiro, os resultados poderiam ser diferentes tendo sempre como fundamento a experiência do profissional responsável.

Deste modo, o presente estudo veio a contribuir com o preenchimento de uma lacuna existente sobre a necessidade de utilização de indicadores econômico-financeiros como sinais de alerta (red flags) na fase de planejamento das auditorias financeiras em entidades públicas diante da ausência de estudos nessa temática.

Nesse sentido, o resultado denota que há espaço para melhoria metodológica, em se tratando de procedimentos analíticos a serem utilizados na fase de planejamento de auditorias financeiras no setor público, especificamente, nas auditorias sobre o BGU.

Por fim, abre-se espaço para que estudos futuros possam desenvolver outros indicadores com viés quantitativo com o fim de continuar o processo de aperfeiçoamento de técnicas capazes de fortalecer a metodologia empregada em auditorias financeiras no setor público.

## BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS (AICPA). **AICPA Audit Guide: Analytical Procedures, prepared by Analytical Procedures Audit Guide Revision Task Force**. Nova Iorque, 2007

BRASIL. Congresso Nacional, **Lei complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000 (LRF). Estatui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. 22 de jan. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis**. Brasília: CFC, 2018. Disponível em: < <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>>. Acesso em: 02 de fev 2019.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TA 315 - Identificação e Avaliação dos Riscos de Distorção Relevante por meio do Entendimento da Entidade e do seu Ambiente**. Brasília: CFC, 2016a. Disponível em: < <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-ta-de-auditoria-independente/>>. Acesso em: 02 de fev 2019

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TA 330 - Resposta do Auditor aos Riscos Avaliados**. Brasília: CFC, 2016b. Disponível em: < <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-ta-de-auditoria-independente/>>. Acesso em: 02 de fev 2019

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3608/2014**. Proposta de Estratégia de Fortalecimento da Auditoria Financeira no Tcu.

Acordo Institucional entre Tcu e Banco Mundial. Disponível em: < <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-12-09;3608>>. Acesso em: 02 de fev 2019.

CREPALDI, S. A. **Auditoria Contábil: Teoria e Prática**. São Paulo. Atlas, 10ª ed. 2017

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo. Atlas, 5ª ed. 2010

INTOSAI. **Issai 100**. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>>. Acesso em: 22 de dez. 2018.

INTOSAI. **Issai 200**. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>>. Acesso em: 22 de dez. 2018.

INTOSAI. **Issai 1200**. Disponível em: <<http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>>. Acesso em: 22 de dez. 2018.

INTOSAI. **Issai 1315**. Disponível em: <<http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>>. Acesso em: 22 de dez. 2018.

INTOSAI. **Issai 1520**. Disponível em: <<http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>>. Acesso em: 22 de dez. 2018.

LONGO, C.G. **Manual de Auditoria e Revisão de Demonstrações Financeiras**. São Paulo: Atlas, 3º ed, 2015

MAFFEI, J. **Curso de Auditoria**. São Paulo. Saraiva, c2015.

MARION, J.C. **Análise de Demonstrações Contábeis**: Contabilidade Empresarial. São Paulo: Atlas, 2012

MAUSS, C.V. **Análise de Demonstrações Contábeis**: instrumento de suporte à gestão pública. São Paulo: Atlas, 2012

MEDRADO, Franciele Cristina. **INDICADORES ECONÔMICO-FINANCEIROS COMO RED FLAGS DE RISCOS DE FRAUDES OU MANIPULAÇÃO CONTÁBIL** 2016. Tese (Mestrado em Ciências Contábeis) Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/23340>> Acesso em: 19 de set. 2018.

MOTA, F.G.L. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: Gen, 2012

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BR). **Auditoria Financeira**. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-financeira.htm> >. Acesso em: 15 de dez. 2018.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 7. ed. Brasília: Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU\\_MCASP+7ª%20edição\\_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+7ª%20edição_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773)>. Acesso em: 24 jan. 2019.

# APÊNDICE I

## QUADRO AI – Relação dos *red flags* identificados na literatura sobre auditoria em entidades privadas

Red flags segundo o SAS nº 99	
Fatores de risco relacionados a distorções decorrentes de informações contábeis fraudulentas	
1	Perdas operacionais que ameaçam falência, encerramento, ou aquisição hostil iminente
2	Recorrente caixa negativo decorrente da atividade e incapacidade de gerar fluxos de caixa a partir de operações ao reportar ganhos e os ganhos de crescimento
3	Novas exigências regulamentares (contabilidade, estatutário)
4	Rentabilidade ou tendência de expectativa dos analistas de investimento, investidores institucionais, credores significativos, ou outras partes externas, incluindo expectativas criadas pela administração para, por exemplo, comunicados de imprensa excessivamente otimistas ou mensagens de relatório anual
5	Precisa obter dívida adicional ou financiamento de capital para se manter competitivo
6	Capacidade marginal para atender requisitos de listagem ou reembolso da dívida ou outras exigências de dívidas
7	Há uma pressão excessiva sobre a gestão de pessoal para cumprir as metas financeiras estabelecidas pelos responsáveis pela governança ou gestão, incluindo as metas de vendas ou incentivo à rentabilidade
Oportunidades	
8	Transações significativas com partes relacionadas no curso normal dos negócios ou com entidades relacionadas não auditadas ou auditadas por uma outra empresa
9	Ativos, passivos, receitas ou despesas com base em estimativas significativas que envolvem julgamentos subjetivos ou incertezas que são difíceis de corroborar
10	Transações incomuns, ou de alta complexidade significativas, especialmente aquelas perto de fim de período que representam difíceis questões de “essência sobre a forma”
11	Operações significativas localizadas ou conduzidas através de fronteiras internacionais em jurisdições onde existem diferentes ambientes de negócios e culturas
12	Fiscalização ineficaz ao longo do processo de informação financeira e controle interno
13	Estrutura organizacional excessivamente complexa envolvendo entidades jurídicas incomuns ou linhas de gestão de autoridade
14	Monitoramento inadequado de controles, incluindo controles automatizados e controles sobre os relatórios trimestrais (onde é necessário o controle externo)
15	Altas taxas de volume de negócios ou de emprego de contabilidade ineficaz, auditoria interna, ou informação de tecnologia
16	Sistemas de contabilidade e de informação ineficazes, incluindo situações envolvendo deficiências significativas ou fraquezas materiais de controle interno
Atitudes / racionalizações	
17	Excessiva participação da gestão não financeira com a seleção dos princípios de contabilidade ou a determinação de estimativas significativas
18	Interesse excessivo da administração para manter ou aumentar a tendência de preço ou ganhos das ações da entidade
19	Prática da administração de se comprometer com analistas, credores e outros terceiros para atingir as previsões agressivas ou irrealistas
20	Gestão de falhas para corrigir deficiências significativas ou insuficiências materiais de controle interno em tempo hábil
21	Interesse da administração em empregar meios inadequados para minimizar os lucros por razões fiscais

- 22 Recorrentes tentativas da administração para justificar a contabilização marginal ou inadequada em função da materialidade
- 23 Disputas frequentes com o auditor atual ou antecessor em matéria de contabilidade, auditoria, ou de relatórios
- 24 Restrições formais ou informais sobre o auditor que inadequadamente limitem o acesso a pessoas ou informações ou a capacidade de comunicar de forma eficaz com os responsáveis pela governança

### **Fatores de Risco Relacionados a distorções originadas de apropriação indevida de ativos**

#### **Incentivos/ pressões**

- 25 Obrigações financeiras pessoais podem criar pressão sobre a gestão ou funcionários com acesso a dinheiro ou outros ativos suscetíveis de roubo

#### **Oportunidades**

- 26 Os ativos fixos que são pequenos em tamanho, comercializáveis ou a falta de identificação de propriedade observável
- 27 Segregação inadequada de funções ou verificações independentes
- 28 Supervisão inadequada da gestão de funcionários responsáveis por ativos, por exemplo, supervisão ou monitorização de locais remotos inadequados
- 29 Inadequado emprego recorrente de triagem de funcionários com acesso a ativos
- 30 Manutenção de registros inadequada a respeito dos ativos
- 31 Salvaguardas físicas inadequadas sobre dinheiro, investimentos, inventário, ou ativos fixos
- 32 Falta de conciliações completas e em tempo útil de ativos
- 33 Controles de acesso inadequados sobre registros automatizados, incluindo controles e revisão de logs em sistemas de computador

#### **Atitudes/ racionalizações**

- 34 Desrespeito para a necessidade de redução dos riscos relacionados com a monitorização ou apropriações indébitas de ativos
- 35 Desrespeito para controles internos sobre a apropriação indevida de ativos ao não corrigir conhecidas deficiências de controle interno

### **Red flags segundo Murcia, Borba e Schiehl (2008)**

#### **Red flags – Estrutura e ambiente da entidade**

- 36 A estrutura organizacional da entidade é demasiadamente complexa envolvendo diversas entidades ou linhas de autoridade.
- 37 A entidade apresenta um sistema de controle interno inadequado
- 38 A entidade não apresenta uma política de punição para os atos desonestos
- 39 No passado, a entidade já apresentou problemas relativos à publicação dos relatórios contábeis
- 40 Existe um conflito de interesse ou desentendimento entre acionistas e administradores
- 41 Existe uma forte suspeita de que os empregados estão em colusão com pessoas de fora da entidade
- 42 O conselho de administração ou comitê de auditoria não monitora adequadamente o processo de geração dos relatórios contábeis

#### **Red Flags – Gestores da Entidade**

- 43 Os executivos têm excessivos interesses em manter ou aumentar o preço das ações e/ou evidenciar uma tendência crescente de lucros
- 44 A administração é desonesta e não ética, sendo que alguns executivos possuem caráter que pode ser considerado “duvidoso”
- 45 Os executivos de outras áreas que não a área financeira (vendas, produção, recursos humanos) estão extremamente preocupados com a seleção dos métodos contábeis ou determinação de estimativas



- 46 Existe uma excessiva pressão sobre os executivos para que se atinjam as metas que foram estipuladas pelo conselho de administração, como vendas e rentabilidade
- 47 Os executivos têm uma propensão a tomar decisões que envolvem riscos exagerados e/ou demonstram uma tendência de vencer o “sistema”
- 48 Os executivos tentam justificar a utilização de procedimentos contábeis considerados impróprios de maneira recorrente

### **Red Flags – Situação Econômico-Financeira da Entidade**

- 49 Existe uma necessidade de se captar recursos seja com empréstimo ou emissão de ações ou debêntures
- 50 O capital de giro da entidade não é considerado suficiente para financiar as operações
- 51 Existem questões internas e/ou externas que provocam dúvidas quanto à continuidade das atividades da entidade
- 52 A entidade é altamente dependente de um produto, cliente ou fornecedor

### **Red Flags – Relatórios Contábeis da Entidade**

- 53 Existe um número significativo de operações realizadas com entidades de origem desconhecida (suspeita) ou entidades cuja cultura e o ambiente de negócios levantam suspeitas
- 54 Ativos, passivos, receitas e despesas são baseados em estimativas que envolvem julgamentos ou incertezas que são difíceis de corroborarem
- 55 Existe um número significativo de transações com partes relacionadas (controladora - subsidiária), ou transações com companhias não auditadas, ou auditadas por outras firmas que não a mesma
- 56 Existem registros inadequados, arquivos incompletos, ajustes excessivos na contabilidade e transações não registradas
- 57 Existe um número significativo de transações demasiadamente complexas especialmente no fim do período contábil, que levantam questões sobre essência e forma

### **Red flags segundo Hegazy e Kassem (2010)**

#### **Red flags para receitas fictícias**

- 58 A manipulação das receitas acumuladas realizadas a partir de investimentos da empresa, utilizando valores incorretos para a esperada distribuição de dividendos em dinheiro
- 59 Não reconhecimento de descontos concedidos aos clientes
- 60 Grandes, complexas e incomuns operações de fim de ano
- 61 Tendência em suavizar renda ou gerenciar ganhos mantendo os registros abertos após o período para as receitas ou fechar prematuramente os registros, a fim de transferir os rendimentos para o próximo período
- 62 Uma parte significativa da remuneração dos administradores é representada por bônus, opções de ações ou outros incentivos que podem proporcionar uma boa razão para a gestão de manipular as receitas, a fim de obter bônus
- 63 Subestimar a provisão para devedores duvidosos, exagerando assim nos recebíveis
- 64 A empresa não amortiza créditos incobráveis
- 65 Anulação dos valores a receber em um período posterior

#### **Red Flags para os passivos ocultos**

- 66 Ignorar passivos fiscais ou créditos que vencem
- 67 Nenhuma verificação independente sobre reconciliações bancárias e pagamentos
- 68 A existência de provisões para devoluções de vendas, pedidos de garantia que estão diminuindo em termos percentuais, ou são de outra maneira fora da linha com seus pares da indústria
- 69 A existência de despesas que são baseadas em estimativas significativas que envolvem julgamentos subjetivos ou incertezas extraordinárias

### Red Flags para a divulgação indevida

- 70 Operações com partes relacionadas significativas fora do curso normal dos negócios sem este fato ser divulgado
- 71 História conhecida de violações das leis de valores mobiliários ou outras leis e regulamentos ou reivindicações contra a empresa, os seus quadros superiores, ou membros do conselho alegando fraude ou violação de leis e regulamentos, sem este fato ser divulgado
- 72 Divulgação inadequada para aplicações financeiras da empresa
- 73 Recorrente caixa negativo flui de operações ou uma incapacidade de gerar fluxos de caixa a partir de operações ao reportar lucros e crescimento dos lucros

### Red Flags para avaliação inadequada de ativos

- 74 A existência de ativos que são baseados em estimativas significativas que envolvem julgamentos subjetivos ou incertezas extraordinárias
- 75 Excessiva participação da administração não financeira na seleção de princípios de contabilidade ou a determinação de estimativas significativas
- 76 Mudança incomum na relação entre ativos fixos e as despesas de depreciação relacionadas
- 77 Inventários significativos ou ativos que exigem conhecimentos especiais para valuation
- 78 Registro de valores fictícios na conta de estoque sem contas a pagar e passivos correspondentes aos fornecedores
- 79 Aplicação errada a menor do custo ou teste de mercado

### Red flags segundo Golden et al (2013)

- 80 Anomalias contábeis, como o crescimento de receitas sem o correspondente crescimento em caixa;
- 81 Crescimento de vendas consistente nos momentos em que os concorrentes estão mostrando um desempenho fraco;
- 82 Rápido aumento inexplicável no número de vendas a prazo, aumentando as contas a receber, conjugado a estoques crescentes;
- 83 Um grande aumento no desempenho da empresa no período de relatório final do ano fiscal;
- 84 Os métodos de depreciação ou estimativas da vida útil dos ativos não correspondem aos da indústria em geral;
- 85 Fraco sistema de controle interno;
- 86 Muitas transações complexas com partes relacionadas que não aparecem para agregar valor tangível (apenas para esconder a dívida do balanço);
- 87 A quantidade desproporcional de compensação gerencial por meio de bônus com base em metas de curto prazo.

### Red flags segundo Dichev et al (2016)

- 88 O lucro não se correlaciona com o fluxo de caixa das operações, fluxos de caixa fracos, lucros e fluxos de caixa das operações se movem em direções diferentes para seis a oito trimestres, lucros ganham força com a deterioração do fluxo de caixa;
- 89 Desvios das normas/ experiência da indústria ou de seus pares econômicos (ciclos de caixa, volatilidade, média de lucratividade, crescimento da receita, honorários de auditoria, crescimento dos investimentos, impairment dos ativos, contas a pagar, nível de divulgação);
- 90 Consistentemente atender ou superar as metas de lucros (orientação e previsão de analistas);
- 91 Muitos accruals, saltos nos accruals, mudanças bruscas nas reservas, explicação insuficiente de tais mudanças, aumento significativo nos gastos capitalizados, mudanças nos accruals dos ativos, elevados accruals nos passivos;
- 92 Progressão de lucros muito consistente (em relação à economia e ao mercado), lucros e crescimento dos lucros são muito consistentes (independentemente do ciclo econômico e da experiência da indústria), suavização de resultados em uma indústria volátil;
- 93 Frequentes mudanças em (significativas) políticas contábeis;
- 94 Não utilização de normas/ princípios contábeis ou mudança de métricas;

- 95 Utilização significativa das estimativas de longo prazo (incluindo resultados de volatilidade dos saldos), confiança incomum em contas que requerem julgamento ou estimativas da Administração, mudanças nas estimativas; falta de detalhes explicativos sobre estimativas;
- 96 Repetidas correções dos lucros e ajustes de períodos anteriores;
- 97 Accruals, ativos e capital de giro crescendo mais rápido ou mais lento do que a receita;
- 98 Aumento da dívida, elevados passivos;

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável