

Auditoria contínua de conformidade aplicada às demonstrações financeiras da Previdência Social

William Guedes

Orientador(a): Prof. Ms. Tiago Alves
de Gouveia Lins Dutra

Coletânea de Pós-Graduação, v.1 n.17
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

Auditoria contínua de conformidade aplicada às demonstrações financeiras da Previdência Social

William Guedes

Orientador(a):

Prof. Ms. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Resumo

Pesquisa baseada em revisão de literatura de auditoria contínua e peculiaridades das auditorias financeiras no setor público brasileiro. A partir dos procedimentos de fiscalização contínua do TCU nas despesas do FRGPS e de trabalhos realizados pela CGU na detecção de pagamentos indevidos de benefícios previdenciários, foram sugeridos indicadores que podem ser construídos e monitorados de forma automatizada, relacionados às afirmações implícitas das demonstrações financeiras e capazes de sinalizar ao auditor necessidade de aplicar procedimentos adicionais de auditoria. Foram consideradas as normas de auditoria aplicáveis a demonstrações contábeis, conceitos de auditoria baseada em risco e as limitações da fiscalização contínua.

Palavras-chave: Auditoria contínua. Auditoria Financeira. Previdência Social.

Abstract

Research based on review of continuous audit literature and peculiarities of financial audits in the Brazilian public sector. Based on TCU's ongoing monitoring procedures for FRGPS expenses and CGU's work on detecting undue payments of social security benefits, indicators that can be monitored in an automated manner have been suggested. They are related to the implicit assertions of the financial statements and able to signal to the auditor the need to apply additional audit procedures. The audit standards applicable to financial statements, risk-based audit concepts and the limitations of continuous supervision were considered.

Keywords: Continuous audit. Financial audit. Social Security.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1 Auditoria Financeira	12
2.2 Auditoria Contínua	15
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
3.1 Critérios de Análise	17
4. FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA SOBRE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	18
5. CONEXÃO ENTRE TIPOLOGIAS E AFIRMAÇÕES	20
6. POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO À AUDITORIA FINANCEIRA	21
7. AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO FRGPS EM 2018.....	23
8. CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social no Brasil está dividida em três grandes grupos: o regime geral (RGPS), cujos beneficiários são os empregados com contratos de trabalho regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; a previdência dos militares, que atende os militares da ativa, os reformados e respectivos pensionistas; e os regimes próprios dos servidores públicos de cada esfera de poder. Há um regime próprio (RPPS) para os servidores públicos federais, por exemplo, assim como para cada um dos estados e vários municípios.

O Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS foi criado no ano 2000 pela Lei Complementar nº 101 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal), com a finalidade de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social. O Fundo tem natureza apenas contábil, e foi implantado somente em 2014. Suas despesas são geridas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que atualmente emite em média 34,8 milhões de créditos mensalmente, e a gestão das receitas cabe à Receita Federal do Brasil. O FRGPS é constituído por bens móveis e imóveis, valores e rendas do INSS não utilizados em sua operacionalização, bens e direitos que a qualquer título lhe sejam adjudicados ou lhe vierem a ser vinculados por força de lei, receita das contribuições sociais, produtos da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social, resultados das aplicações financeiras de seus ativos e recursos provenientes do orçamento da União.

O gasto com previdência social é significativo – o segundo maior item do orçamento federal. O sistema tem sido amplamente deficitário – as despesas superam as receitas em dezenas de bilhões de reais a cada ano. Esta situação tem suscitado debates nos meios políticos, acadêmicos e mesmo na sociedade, pois afeta diretamente o desenvolvimento do país e as perspectivas de qualidade de vida dos beneficiários atuais e das gerações futuras.

Em grande medida, as discussões giram em torno do modelo de financiamento da previdência, da justiça das coberturas atuais, da sustentabilidade do sistema e da necessidade de ajustes.

Nesse contexto, a auditoria financeira emerge como importante instrumento para melhoria da qualidade desse debate, seja por assegurar a fidedignidade dos valores arrecadados e pagos, seja por sua inerente característica de produzir informação técnica concisa e de qualidade.

A pesquisa visou verificar se os conceitos de auditoria contínua e auditoria financeira podem ser combinados e aplicados aos dados da Previdência Social, de modo abrangente e tempestivo o suficiente para gerar informação útil às tomadas de decisões, e buscou respostas para as seguintes questões: (i) A confirmação de afirmações subjacentes das

demonstrações financeiras pode ser feita utilizando resultados da fiscalização contínua? Quais afirmações? (ii) Quais as limitações dessa abordagem? (iii) Como a avaliação do risco de fraude nas demonstrações contábeis se relaciona com a auditoria financeira contínua? (iv) Como tratar leis e regulamentos em uma auditoria financeira contínua?

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este trabalho está baseado em três referenciais teóricos: o manual de auditoria financeira do TCU, que fornece orientação aos auditores de demonstrações financeiras de órgãos e entidades do setor público para a realização seus trabalhos; as normas de auditoria aplicáveis a demonstrações contábeis; e uma revisão bibliográfica sobre auditoria contínua.

2.1 Auditoria Financeira

O propósito de uma auditoria financeira é aumentar o grau de confiança dos usuários nos dados apresentados nas demonstrações contábeis de uma entidade. Para isso, o auditor expressa sua opinião sobre a existência ou não de distorções relevantes nas informações financeiras.

Para formar sua opinião com segurança razoável, o auditor executa testes e colhe evidências sobre a consistência dos valores apresentados pela administração.

Um trabalho de asseguarção é conceituado no manual de auditoria financeira do TCU como aquele que “oferece aos usuários segurança sobre o resultado da avaliação ou mensuração de um objeto (informação do objeto), que resulta da aplicação de critérios ao objeto, e pode ser, por exemplo, as demonstrações financeiras de uma entidade, uma afirmação acerca da eficácia do seu controle interno ou alguma característica de uma prestação de contas qualquer.” (TCU 2016, p. 20).

Há dois níveis de asseguarção em auditoria: limitada e razoável. Nos trabalhos de asseguarção razoável, o auditor deve obter segurança razoável de que as demonstrações financeiras não contêm distorções relevantes para emitir uma opinião de forma positiva sobre o objeto auditado. Para isso, faz-se necessário reduzir o risco de asseguarção (ou o risco de auditoria) a um nível aceitavelmente baixo, considerando as circunstâncias do trabalho, de modo a obter segurança suficiente para fundamentar as conclusões. Os trabalhos de asseguarção razoável fornecem uma garantia alta, contudo nunca absoluta.

Nos trabalhos de asseguarção limitada, conhecidos como revisão, a natureza, a época e a extensão dos procedimentos de obtenção de evidências são propositadamente

limitados em comparação a um trabalho de asseguuração razoável, predominando procedimentos analíticos e indagações.

As auditorias de demonstrações financeiras são trabalhos de asseguuração razoável, e também de certificação. Nos trabalhos de certificação, a parte responsável é quem mensura o objeto de acordo com os critérios e apresenta a informação do objeto, sobre a qual o auditor então obtém evidência de auditoria suficiente e apropriada para proporcionar uma base razoável a fim de expressar uma conclusão. (TCU 2016, pág. 20).

As demonstrações financeiras são elaboradas e divulgadas pela administração, que por meio delas afirma, implícita ou explicitamente, que a entidade possui um conjunto de ativos e passivos e que durante o exercício realizou as receitas e incorreu nas despesas apresentadas. O auditor buscará verificar se os ativos existem e se são realmente da entidade, se todos os passivos estão registrados, se as estimativas contábeis estão corretas, se as despesas e receitas ocorreram e foram classificadas nas contas apropriadas e reconhecidas na contabilidade.

Para cada uma dessas afirmações existem riscos e controles associados. O auditor avalia-os e estabelece os objetivos específicos da auditoria. As afirmações da administração constantes das demonstrações financeiras se distribuem em três categorias: classes de transações e eventos do período, saldo de contas ao final do período, e apresentação e divulgação.

Quadro 1 – Tipos de afirmações constantes das demonstrações financeiras

Tipo de Afirmação	Transações e eventos do período¹	Saldo das contas no final do período²	Apresentação e divulgação³
Existência e Ocorrência	Transações e eventos que foram registrados ocorreram e são da entidade.	Ativos, passivos e elementos do patrimônio líquido existem.	Transações, eventos e outros assuntos divulgados de fato ocorreram e são da entidade.
Integralidade	Todas as transações e eventos que deveriam ser registrados foram registrados.	Todos os ativos, passivos e patrimônio líquido que deveriam ser registrados foram registrados.	Todas as divulgações que deveriam ser incluídas nas demonstrações contábeis foram incluídas.
Direitos e obrigações		A entidade detém ou controla os direitos sobre ativos e os passivos são as obrigações da entidade.	

1 Geralmente aplicável aos demonstrativos que evidenciam transações e eventos ocorridos no período, como balanço orçamentário, demonstração dos fluxos de caixa, demonstração das variações patrimoniais.

2 Geralmente aplicável aos demonstrativos que apresentam posição ou saldos de final de período, como o balanço patrimonial.

3 Incluindo notas explicativas.

Tipo de Afirmação	Transações e eventos do período ¹	Saldo das contas no final do período ²	Apresentação e divulgação ³
Exatidão, valorização e alocação	Valores e outros dados relacionados a transações e eventos registrados foram registrados adequadamente.	Ativos, passivos e patrimônio líquido estão incluídos nas demonstrações contábeis nos valores apropriados e quaisquer ajustes resultantes de valorização ou alocação estão adequadamente registrados.	Informações contábeis e outras informações são divulgadas adequadamente e com os valores apropriados.
Corte	Transações e eventos foram registrados no período contábil correto.		
Classificação e compreensibilidade	Transações e eventos foram registrados nas contas corretas.		As informações contábeis são adequadamente apresentadas e descritas e as divulgações são claramente expressadas.
Conformidade	Transações e eventos foram executados em conformidade com lei, regulamento ou outro normativo.		

Fonte: TCU 2016, pág. 25

Ao planejar uma auditoria, o auditor deve identificar e avaliar os riscos de distorção relevante nas demonstrações financeiras da entidade, e então estabelecer os testes necessários para colher evidências suficientes e apropriadas para poder emitir sua opinião razoavelmente segura sobre os números apresentados.

Risco de auditoria (RA) é o risco de que o auditor expresse uma opinião de auditoria inadequada quando as demonstrações financeiras contiverem distorção relevante. O risco de auditoria é uma função do risco de distorção relevante e do risco de detecção.

O risco de distorção relevante (RDR) é uma combinação de outros dois riscos, o inerente e o de controle. O risco inerente (RI) é a suscetibilidade de afirmações da administração a respeito de transações, saldos contábeis ou divulgações conterem distorções relevantes, pressupondo que não haja controles relacionados. O risco de controle (RC) é a possibilidade de que os controles internos adotados pela administração não sejam eficazes para prevenir, detectar e corrigir tempestivamente distorções nas afirmações.

O risco de detecção (RD) é o risco de que os procedimentos executados pelo auditor não detectem uma distorção existente que possa ser relevante.

$${}^4\text{RA} = \text{RI} \times \text{RC} \times \text{RD}$$

Note-se que os riscos inerente e de controle são riscos da administração. O auditor somente pode controlar o risco de detecção (RD), ao realizar mais ou menos testes, com variados níveis de extensão e profundidade. Controlando o RD, o auditor indiretamente controla seu risco de auditoria (RA).

Neste ponto convém lembrar o que estabelecem as normas de auditoria acerca do tratamento dado a fraudes. A responsabilidade do auditor em relação a fraude no contexto da auditoria de demonstrações contábeis é tratada na norma NBC TA 240. O auditor está preocupado com a fraude que causa distorção relevante nas demonstrações, mas ele não estabelece juridicamente se a fraude ocorreu – ele busca evidências de auditoria, não realiza investigação criminal. A NCT TA 240 traz o alerta de que “O risco de não ser detectada uma distorção relevante decorrente de fraude é mais alto do que o risco de não ser detectada uma fraude decorrente de erro”, em virtude da possibilidade de a fraude poder envolver esquemas sofisticados e cuidadosamente organizados destinados a ocultá-la, tais como falsificação, omissão deliberada no registro de operações ou prestação intencional de falsas representações ao auditor. Por isso, é importante que haja adequada avaliação da entidade, de seus controles internos, e também que sejam investigadas pelo auditor as razões para inconsistências em respostas às suas indagações dirigidas à administração ou aos responsáveis pela governança.

Em resumo, o processo de auditoria financeira baseada em risco pressupõe que o auditor avalie os riscos da entidade (RI e RC) e calcule o risco de distorção relevante (RDR). A partir disso, ele estabelece o risco de auditoria que está disposto a correr, e então determina os testes a realizar, de modo que o risco de detecção seja suficientemente baixo para limitar o risco de auditoria ao valor desejado. As técnicas mais utilizadas para realização de procedimentos de avaliação de riscos são observação e inspeção, indagação e procedimentos analíticos.

2.2 Auditoria Contínua

Segundo a norma ISSAI 100, publicada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a auditoria do setor público ajuda a criar condições apropriadas e a fortalecer a expectativa de que as entidades e os servidores públicos desempenharão suas atribuições de modo efetivo, eficiente, ético e em conformidade com as leis.

A auditoria do setor público é um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidência para determinar se a informação ou as condições reais de um objeto estão

4 Risco de auditoria é igual ao produto dos riscos inerente, de controle e de detecção. RI x RC formam o risco de distorção relevante (RDC).

de acordo com critérios estabelecidos. Ou seja, o objetivo da auditoria no setor público é contribuir para a boa governança pública. Para isso, a auditoria deve fornecer aos usuários informações, conclusões ou opiniões objetivas e confiáveis, baseadas em evidência de auditoria suficiente e apropriada.

A adoção de sistemas informatizados de tratamento de dados modificou a dinâmica de produção, de armazenamento, de tratamento e de divulgação de informações, tanto no ambiente privado, quanto no setor público. Hoje é comum encontrar integração de grandes bancos de dados, registros contábeis eletrônicos e transações financeiras realizadas entre sistemas. De modo geral, há muito mais informação gerada e divulgada atualmente do que há poucas décadas. Isso tem reflexo nas auditorias, pois informação somente é útil para tomada de decisões se, além de confiável, for tempestiva.

O novo ambiente corporativo, amplamente informatizado, alterou a forma de elaboração das demonstrações financeiras e aumentou os riscos de auditoria, principalmente devido aos procedimentos automatizados entre processos operacionais e bases de dados integradas. Controles financeiros estão incorporados aos programas informáticos e operações são efetuadas eletronicamente. Com isso, ativos de uma organização podem ser transferidos e passivos assumidos por meio de transações em sistemas de informação contábilísticos (Costa, 2012).

Para acompanhar esta mudança e conseguir produzir informação útil no novo cenário, as auditorias financeiras também vêm se utilizando dos recursos computacionais modernos, mas a periodicidade dos relatórios – tipicamente anuais – já não tem sido suficiente para satisfazer os usuários. A resposta que se vislumbra à necessidade de garantia tempestiva de informação financeira e operacional acerca de transações geradas e processadas eletronicamente é a auditoria contínua, uma inovação tecnológica no processo de auditoria tradicional que utiliza tecnologia e automação de modo a acompanhar e controlar os processos em tempo real e a reduzir a periodicidade de apresentação das conclusões dos auditores acerca dos registros contábeis.

Segundo Da Costa e Dutra (2014), a asseguuração contínua ocorre quando auditores realizam tanto a auditoria contínua do desempenho e dos riscos de uma entidade como a avaliação de controles e atividades de monitoramento contínuo adotados pelo gestor. A implementação desse modelo conceitual representa avanço significativo em relação ao modelo tradicional de asseguuração financeira, baseado em risco, realizado com periodicidade anual e com limitações geradas pelo uso de amostragem e por cortes de materialidade. (Da Costa e Dutra 2014, pág. 58).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa está baseada em revisão de literatura, com vistas a compreender o modelo de auditoria contínua e as peculiaridades da auditoria financeira no setor público brasileiro, de modo a preparar as bases para avaliar a utilidade de procedimentos analíticos contínuos na auditoria anual do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

Considerados os fundamentos teóricos, foi realizado cotejamento entre os achados decorrentes da metodologia de fiscalização contínua aplicada pelo TCU para acompanhar os dados de concessão, manutenção e pagamento de benefícios previdenciários do INSS e as afirmações listadas no Quadro 1.

3.1 Critérios de Análise

O comparativo entre os achados e as afirmações foi realizado visando avaliar a utilidade da fiscalização contínua aplicada pelo TCU para a auditoria das demonstrações financeiras da Previdência Social. O resultado de cada teste aplicado foi avaliado segundo os tipos de afirmação constantes do manual de auditoria financeira do TCU – existência e ocorrência; integridade; direitos e obrigações; exatidão, valorização e alocação; corte; classificação e compreensibilidade; e conformidade.

Com os resultados, buscou-se conhecer o tratamento contábil dado aos pagamentos indevidos de benefícios previdenciários. Exemplos de pagamentos indevidos são aqueles realizados após perda de direito do segurado, sem fato gerador, decorrentes de erros operacionais, fraudes, acúmulos ilegais, etc. Pagamentos realizados indevidamente afetam a afirmação implícita de conformidade das demonstrações – se são indevidos, não foram realizados de acordo com lei ou regulamento. A NBC TA 250 – Consideração de Leis e Regulamentos na Auditoria de Demonstrações Contábeis define que “Não conformidade são atos de omissão ou cometimento, intencionais ou não, praticados pela entidade ou pelos responsáveis pela governança, pela administração ou por outras pessoas físicas que trabalham para a entidade ou sob seu comando que são contrários às leis ou regulamentos vigentes. A não conformidade não inclui conduta imprópria individual (não relacionada com as atividades de negócios da entidade)”.

Para que sejam de interesse da auditoria, essas não conformidades com leis e regulamentos devem ter efeito direto na determinação dos valores e divulgações relevantes nas demonstrações contábeis. Em cada trabalho de auditoria financeira o auditor determina um valor até o qual as distorções serão aceitáveis, pois não seriam suficientes para afetar os usuários das demonstrações. As normas de auditoria definem materialidade como sendo a maior distorção, dentro de uma

população, que o auditor está disposto a aceitar (distorção tolerável, inclusive por omissão), levando em conta as necessidades de informação dos usuários previstos (TCU 2016, pág. 74). Como os objetivos deste estudo estão voltados para avaliar a possibilidade de aproveitamento dos resultados de fiscalizações contínuas em auditorias financeiras, a análise dos resultados considera os potenciais achados decorrentes da aplicação dos testes e as afirmações com as quais poderiam se conectar, sem levar em conta os números encontrados. Todavia, em casos concretos há que se considerar a materialidade dos achados de auditoria para então avaliar se representam distorção relevante de alguma afirmação.

Por fim, foram identificadas possibilidades de aprimoramentos dos procedimentos da fiscalização contínua de conformidade que possam contribuir em direção à automatização da auditoria financeira do FRGPS.

4. FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA SOBRE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Foi utilizado como referência para este trabalho o relatório constante do Acórdão nº 1.057/2018-P (TC 017.519/2017-9), julgado pelo plenário do TCU na sessão de 09/05/2018. O relatório materializa o acompanhamento anual sobre a concessão, a manutenção e o pagamento de benefícios previdenciários promovidos pelo INSS. O acompanhamento do TCU se deu por meio da metodologia da fiscalização contínua, abrangendo o período de março de 2017 a fevereiro de 2018.

A fiscalização contínua sobre benefícios previdenciários aplicada pelo TCU utiliza técnicas de estatística, tecnologia da informação e análise de dados para aumentar o poder de análise do auditor ao examinar as políticas públicas de previdência social. O TCU decidiu adotar essa abordagem ao levar em conta a relevância social dos benefícios previdenciários e o histórico de achados de auditoria em trabalhos anteriores, iniciados em 2005, cujos resultados apontaram problemas diversos, tais como risco de inserção ou manutenção de dados cadastrais inidôneos nos sistemas utilizados, risco de inclusão indevida de dependente de pensão por morte, benefícios concedidos a segurados especiais que possuíam empresa na data da concessão, que já recebiam outros benefícios superiores ao salário mínimo e que apresentavam vínculo urbano na data da concessão.

O uso de tecnologia da informação ganhou ênfase a partir de 2012, e as auditorias seguintes identificaram falhas no cadastro do INSS, tais como erros cadastrais em dados básicos de instituidores ou titulares de pensões, filhos cadastrados como companheiros ou cônjuges, desdobramento irregular de pensões e filhos maiores

inválidos com atividade laboral ou benefício previdenciário dela decorrente, acumulações indevidas de benefícios, aposentadorias concedidas com erro cadastral, utilização de mesmos dados cadastrais (NIT ou CPF) por pessoas diferentes, e aposentadorias com idade incompatível com a legislação em vigor. Em 2015 foram iniciados os acompanhamentos anuais em concessão, manutenção e pagamento de benefícios sociais.

Os testes aplicados, que genericamente podem ser entendidos como verificações de consistência de dados, cotejamento de bases de dados e exames preliminares da razoabilidade de valores encontrados contra valores esperados, enquadram-se no conceito de procedimentos analíticos de auditoria, conceituados como “avaliação de informações por meio de estudo das relações plausíveis entre dados financeiros e não financeiros, incluindo a investigação de flutuações ou relações identificadas que sejam inconsistentes com outras informações relevantes ou que se desviem significativamente de valores previstos ou esperados” (Glossário de Termos do Controle Externo, TCU, 2017). Os procedimentos analíticos podem indicar que há possibilidade de erro no objeto testado, mas não fornecem evidência de auditoria suficiente, relevante e confiável para conclusão.

Neste sentido, a norma NBC TA 330 – Resposta do Auditor aos Riscos Avaliados estabelece que “Independentemente dos riscos identificados de distorção relevante, o auditor deve planejar e executar procedimentos substantivos para cada classe de transações, saldo de contas e divulgações significativas.” (NBC TA 330, item 18). Caberá ao auditor avaliar em cada caso se o risco de auditoria pode ser reduzido a um nível aceitável com evidências de auditoria obtidas por testes de controle ou por testes de detalhes.

A NBC TA 520 – Procedimentos Analíticos trata do uso de procedimentos analíticos como procedimentos substantivos pelo auditor. Esta norma estabelece que “O auditor deve planejar e executar procedimentos analíticos próximo do final da auditoria que o auxiliam a formar uma conclusão geral sobre se as demonstrações contábeis são consistentes com o entendimento que o auditor possui da entidade”. (NBC TA 520, item 6).

O TCU publicou uma ficha síntese com os resultados consolidados dos três ciclos de fiscalização contínua já concluídos, envolvendo os achados nas funções de governo da previdência social, trabalho e assistência social. Apontaram-se mais de 250 milhões de benefícios com problemas cadastrais leves ou moderados. Os problemas graves foram considerados tipologias (acumulação irregular de benefícios; benefícios pagos a pessoas que não cumpriam os requisitos legais; pagamentos calculados a maior; pagamentos a beneficiários falecidos; entre outros) e superaram dois milhões de ocorrências. Os valores estão reproduzidos na Tabela 1.

Tabela 1 – Valores correspondentes aos benefícios sociais das tipologias testadas

	Benefícios de controle – Tipologias (R\$)		
	Ciclo 1	Ciclo 2	Ciclo 3
Previdência	210.208.035,94	433.197.312,80	2.567.879.005,90
Trabalho	4.459.292,00	75.464.440,63	68.948.188,56
Assistência	194.940.444,00	1.253.556.734,00	1.243.739.585,00

Fonte: TCU (Fiscalização de Benefícios Sociais – Consolidado).

É possível, portanto, utilizar os dados obtidos por meio da fiscalização contínua para verificar a consistência das demonstrações e formar juízo sobre riscos e necessidade de testes adicionais.

5. CONEXÃO ENTRE TIPOLOGIAS E AFIRMAÇÕES

O relatório constante do Acórdão nº 1.057/2018-P descreve as tipologias utilizadas na fiscalização contínua dos benefícios previdenciários e os resultados de sua aplicação no período examinado. Os achados são indícios de irregularidades, que deverão ser analisados caso a caso. A conexão entre tipologias e afirmações foi realizada levando-se em conta o que os testes verificam e a descrição conceitual de cada afirmação, ou seja, o que os achados, se confirmados, podem afetar do ponto de vista do usuário das demonstrações financeiras do FRGPS.

Quadro 2 – Tipologias da fiscalização contínua e reflexo nas afirmações dos demonstrativos

	Afirmação potencialmente afetada	Observação
Pagamento de benefício previdenciário superior ao Teto Previdenciário	Conformidade Exatidão, valorização e alocação	Pagamentos realizados em desacordo com os normativos que estabelecem o valor máximo.
Acumulação indevida de benefícios	Direitos e obrigações	Se o acúmulo é indevido, um ou mais benefícios não deveriam ter sido concedidos, ou deveriam ter sido suspensos. Em qualquer dos casos, a entidade não tem obrigação sobre esse passivo.

Afirmação potencialmente afetada		Observação
Pagamento de benefício previdenciário a NIT ou CPF compartilhados por mais de um titular.	Existência e ocorrência Direitos e obrigações	Casos de erros cadastrais de identificação do segurado devem ser examinados em detalhe. As afirmações citadas serão afetadas somente se o erro cadastral se estender para concessão e/ou manutenção indevida de benefícios.
Pensão por morte paga a dependentes, cuja soma de pagamentos supera o Teto previdenciário.	Conformidade Exatidão, valorização e alocação	Trata-se de um subconjunto da primeira tipologia – podem ter causas diferentes, e falhas em diferentes controles, mas com relação às afirmações nas demonstrações, o efeito é semelhante.

Fonte: Elaborado pelo autor; tipologias retiradas do relatório associado ao Acórdão nº 1.057/2018-P.

Analisando-se as tipologias utilizadas na fiscalização contínua, observa-se que as rotinas aplicadas são capazes de trazer indícios de irregularidades conectados com quatro das sete categorias de afirmação presentes nas demonstrações financeiras: Conformidade; Direitos e obrigações; Exatidão, valorização e alocação; e Existência e ocorrência. Os resultados devem ser tratados como indícios, porque são decorrentes de procedimentos analíticos. Por si apenas, são insuficientes para se asseverar que há distorção relevante em alguma afirmação da demonstração financeira auditada. Todavia, sinalizam a pertinência da execução de procedimentos adicionais de auditoria.

Com relação às demais afirmações – Integralidade, Corte e Classificação e compreensibilidade – nada se pode afirmar a partir da fiscalização contínua tal qual executada atualmente.

6. POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO À AUDITORIA FINANCEIRA

Para se construir uma rotina de auditoria financeira contínua, que facilite a elaboração do parecer do auditor ao final do exercício, é preciso considerar a extensão dos testes da fiscalização contínua, as afirmações que podem ser relacionadas a esses testes, a confiabilidade dos controles internos e a avaliação geral do risco da entidade. O auditor, então, terá condição de planejar os procedimentos adicionais de auditoria para formar sua opinião sobre os demonstrativos.

Uma vantagem da incorporação dos resultados da fiscalização contínua na rotina de auditoria financeira é a possibilidade de atuação imediata na correção ou

no aprimoramento da gestão, ainda durante o exercício financeiro, a partir de alertas que podem ser gerados automaticamente pelos procedimentos analíticos automatizados.

Tome-se com exemplo o pagamento indevido de benefícios previdenciários. O Relatório de Avaliação nº 201800905, produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU) ao avaliar a gestão do INSS em 2018, identificou que vinham sendo pagos benefícios por incapacidade laboral em desacordo com a legislação. Dentre os fatores que influenciaram a situação identificada – 24 mil benefícios de aposentadoria por invalidez sendo pagos a beneficiários que haviam retornado às atividades laborais – foram elencados a não realização de perícias médicas e a ausência sistemática de verificação periódica dos dados dos beneficiários, o que poderia ser realizado a partir de informações disponíveis em bases de dados da Administração Pública.

Em situações como essa, a simples confrontação entre os benefícios pagos e os registros nos bancos de dados poderia servir de alerta tanto para o auditor quanto para os gestores. Para o auditor, esse alerta sinalizaria deficiências no controle interno, o que afeta a percepção de risco da entidade, e a existência de passivos indevidos registrados na contabilidade.

A seguir são apresentadas sugestões de alertas que poderiam ser utilizados automática e continuamente e que contribuiriam para as auditorias financeiras do FRGPS. Todos os testes propostos já foram realizados pela CGU de forma pontual.

Quadro 3 – Testes que poderiam gerar alertas automatizados úteis para auditoria financeira no FRGPS

Hipótese	Base de dados a testar
Acúmulo indevido de aposentadorias.	Maciça
Acúmulo indevido de aposentadoria e auxílio-doença	Maciça
Acúmulo indevido de aposentadoria e auxílio-reclusão.	Maciça
Segurado recebendo dois ou mais pagamentos de auxílio-doença	Maciça
Segurado recebendo auxílio-doença e auxílio-acidente.	Maciça
Acúmulo de BPC-LOAS e qualquer outro benefício.	Maciça
Aposentadoria por invalidez paga a pessoa em atividade.	Maciça e CNIS
Contagem de tempo em duplicidade para aposentadorias	Maciça e SIAPE

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de trabalhos realizados pela CGU.

Alertas automáticos a partir de monitoramento contínuo das situações descritas nos Quadros 2 e 3 poderiam formar um painel de indicadores para acompanhamento da

despesa previdenciária, e talvez dar início ao processo de buscar a asseguarção contínua dos valores pagos pelo FRGPS.

7. AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO FRGPS EM 2018

O balanço patrimonial do FRGPS de 2018 registra ativo circulante de R\$ 44,8 bilhões, passivo circulante de R\$ 50,8 bilhões, ativo e passivo totais de R\$ 222,67 bilhões. No balanço orçamentário constam receitas realizadas de R\$ 395,2 bilhões e despesas empenhadas de R\$ 575,3 bilhões, com um déficit superior a R\$ 180 bilhões.

Os pagamentos indevidos de benefícios previdenciários, quando identificados, passam a ser cobrados pelo INSS, que os contabiliza na conta ‘Créditos por Dano ao Patrimônio de Crédito Administrativo’, do ativo circulante. Em 2018 seu valor era de R\$ 2,25 bilhões, aumento de 13,07% sobre 2017. O desdobramento da conta está na Tabela 2.

**Tabela 2 – Desdobramento da conta contábil
‘Créditos por Dano ao Patrimônio de Crédito Administrativo’**

Código	Nome da Conta	Valor (R\$)	Percentual	Função da conta
1.1.3.4.1.01.00	Crédito por dano ao patrimônio de crédito administrativo.	2.250.326.141,53	100%	Valor global da conta.
1.1.3.4.1.01.02	Crédito a receber por dano ao patrimônio.	30.943.768,51	1,38%	Registra o crédito da União correspondente a débito administrativo decorrente de danos ao patrimônio público.
1.1.3.4.1.01.03	Crédito a receber por erro administrativo.	354.007.473,46	15,75%	Registra o crédito da União correspondente a débito administrativo decorrente de erro da administração.
1.1.3.4.1.01.04	Crédito a receber por dolo, má-fé ou fraude.	1.709.702.747,26	75,98%	Registra o crédito da União correspondente a débito administrativo decorrente de dolo, má-fé ou fraude.

Código	Nome da Conta	Valor (R\$)	Percentual	Função da conta
1.1.3.4.1.01.10	Crédito a receber por pagamento indevido de benefícios.	155.670.746,16	6,92%	Registra as responsabilidades imputadas a órgãos pagadores de benefícios por pagamentos indevidos pós-morte de segurados – créditos reconhecidos sem necessidade de tomada de contas especial.
1.1.3.4.1.01.99	Outros créditos administrativos.	1.406,14	0,00%	Outros créditos administrativos.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das notas explicativas e do plano de contas do INSS.

O ajuste para perdas dessa conta tem saldo de R\$ 2,2 bilhões, ou 98,37% dos créditos contabilizados. Isto significa que a expectativa é recuperar apenas 1,63% do valor registrado como dano ao patrimônio do Fundo. Segundo a Nota Explicativa nº 2 das Demonstrações Contábeis do FRGPS, este percentual representa a média dos recebimentos ao longo dos últimos três exercícios.

O total de créditos a receber decorrentes do reconhecimento de erros e fraudes e a baixa expectativa de recuperação desses recursos ilustram quanto a gestão do Fundo poderia se beneficiar ao evoluir pelo caminho do monitoramento automatizado via indicadores, da asseguuração contínua e da auditoria financeira contínua. Além disso, esses números podem representar distorções das afirmações, pois se os valores foram pagos indevidamente, em sua essência não seriam despesas previdenciárias.

8. CONCLUSÃO

O debate sobre previdência social é mundial, pois na maioria dos países a expectativa de vida das populações tem sido crescente, o que gera pressão na ponta de despesa previdenciária, e os mercados de trabalho têm enfrentado mudanças rápidas e significativas, seja pelo avanço tecnológico e aumento de produtividade, seja pelo desaparecimento de atividades e surgimento de novos negócios.

O avanço ininterrupto da tecnologia e o aumento das transações eletrônicas, das interações entre sistemas e da contabilização informatizada exigem novas abordagens dos controles interno e externo. O monitoramento contínuo das transações e a construção de indicadores que possam sinalizar em tempo real as variações dos riscos relevantes para a auditoria parecem ser um caminho que vale a pena trilhar.

A fiscalização contínua se mostrou capaz de sinalizar potenciais distorções nas afirmações contábeis relacionadas a Conformidade; Direitos e obrigações; Exatidão, valorização e alocação; e Existência e ocorrência. Como em qualquer auditoria, contudo, seu uso não dispensa a avaliação dos controles internos da entidade auditada, o estabelecimento da materialidade e do nível aceitável de distorções e um cuidadoso planejamento dos exames a serem executados, que leve em conta os riscos de fraudes e, especialmente no setor público, a aderência às leis e aos regulamentos.

Algumas limitações devem ser consideradas: a fiscalização contínua depende visivelmente da qualidade dos dados monitorados e, em princípio, seus resultados não devem ser tomados como evidência de auditoria apropriada e suficiente para conclusões, mas como sinalizações de risco ou de necessidade de adoção de procedimentos substantivos adicionais.

Auditorias financeiras no FRGPS podem contribuir para o correto diagnóstico do déficit previdenciário, por meio do fornecimento de informação precisa e suficiente acerca das receitas, das despesas e das tendências dos principais indicadores. Se executada continuamente, pode ser capaz de suprir de informação os diversos atores, deixando-os nivelados quando aos números, e em tempo de tornar eficazes as decisões que vierem a ser tomadas.

Os tópicos discutidos neste trabalho suscitam duas sugestões para novas pesquisas. A primeira é desenvolver o potencial de aplicação aos sistemas informatizados gerenciais e financeiros de tecnologias de inteligência artificial, com vistas a aprimorar as rotinas de fiscalização contínua dos registros contábeis. O objetivo seria tornar os procedimentos analíticos cada vez mais precisos, úteis e abrangentes. Talvez seja possível evoluir para procedimentos substantivos de auditoria, à medida que mais informações sejam agregadas aos sistemas.

A segunda sugestão é desenvolver estudos acerca de quais e quantos elementos das demonstrações financeiras que serão submetidos a procedimentos substantivos pelo auditor. A amostragem por unidade monetária é uma técnica reconhecida internacionalmente como útil em auditorias financeiras, e que permite obter tamanhos menores de amostras (Da Silva, 2014), mas ainda pouco utilizada no setor público brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLES, Michael G. et al. **Continuous auditing: the USA experience and considerations for its implementation in Brazil**. JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management, v. 3, n. 2, p. 211-224, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NBC TA 240 (R1) – **Responsabilidade do auditor em relação a fraude, no contexto da auditoria de demonstrações contábeis**. Disponível em: <[http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA240\(R1\).pdf](http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA240(R1).pdf)>. Acesso em: fev. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NBC TA 250 – **Consideração de leis e regulamentos na auditoria de demonstrações contábeis**. Disponível em: <<http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA250.pdf>>. Acesso em: fev. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 1.214, 27 de novembro de 2009. Aprova a NBC TA 330 – Resposta do Auditor aos Riscos Avaliados**. Disponível em: <[http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA330\(R1\).pdf](http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA330(R1).pdf)>. Acesso em: fev. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 1.221, 27 de novembro de 2009. Aprova a NBC TA 520 – Procedimentos Analíticos**. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1221.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação nº 201800905**. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12210.pdf>>. Acesso em fev. 2019.

COSTA, Ricardo Ferreira da; INÁCIO, Helena. Auditoria Contínua - **O Futuro da Auditoria no Contexto dos Enterprise Resource Planning**. 2012. <http://hdl.handle.net/10773/13337>. Universidade de Aveiro. Instituto Superior de Contabilidade e Administração.

DA COSTA, Gledson Pompeu Corrêa; DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins. **Auditoria financeira na era do Big Data: novas possibilidades para avaliação e resposta a riscos em demonstrações financeiras do Governo Federal**. Revista do TCU, n. 131, p. 54-61, 2014.

DA SILVA, Ângelo Henrique Lopes. **O tamanho da amostra na amostragem por unidade monetária**. Revista do TCU, n. 130, p. 34-41, 2014.

FONSECA, Luís José Pinto da. **A auditoria contínua como resposta ao risco de fraude**. 2016. Tese de Doutorado. <http://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/6570>. Instituto Politécnico de Lisboa. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas do Fundo do Regime Geral de Previdência Social 2018**. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/NE-2018-FRGPS.pdf>>. Acesso em fev. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). ISSAI 100: **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Áustria, 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: jan. 2019.

MIRANDA, Wender Fraga. **Antecedentes da aceitação e adoção da auditoria contínua no setor público brasileiro: o caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Fiscalização de Benefícios Sociais - Consolidado**. Brasil, 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F67C0E16C0167C2A-88DC811D5>>. Acesso em: fev. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Glossário de Termos do Controle Externo**. Brasil, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC59C0F015F58F31F6504A6>>. Acesso em: nov. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de Auditoria Financeira**. Brasil, 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1588C235001588D1E5DB21707>>. Acesso em: nov. 2018.

VASARHELYI, Miklos A.; HALPER, F. B. **Concepts in continuous assurance. Researching accounting as an information systems discipline**, p. 257-271, 2002.

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