UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

SISTEMAS DE CONTROLES INTERNOS E DE FISCALIZAÇÃO EM
DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DE NORMAS
ESPECÍFICAS

Marcos Venicio Sanches

Orientador: Dr. L. Nelson G. de Carvalho

SÃO PAULO

2007

Profa. Dra. Suely Vilela
Reitora da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e contabilidade

Prof. Dr. Fábio Frezatti
Chefe do Departamento de contabilidade e atuaria

Prof. Dr. Gilberto de Andrade Martins
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

MARCOS VENICIO SANCHES

**SISTEMAS DE CONTROLES INTERNOS E DE FISCALIZAÇÃO EM
DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DE NORMAS
ESPECÍFICAS**

Dissertação apresentada ao Departamento de Contabilidade, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. L. Nelson G. de Carvalho

SÃO PAULO

2007

Dissertação defendida e aprovada no Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, pela seguinte banca examinadora:

Sanches, Marcos Venicio

Sistemas de controles internos e de fiscalização: uma análise crítica de normas específicas / Marcos Venicio Sanches. – São Paulo, 2007.

110 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2007
Bibliografia

1. Auditoria 2. Auditoria externa 3. Contabilidade financeira
4. Fraude I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 657.45

Agradeço a minha esposa Yun Li, companheira de todos os momentos, incansável e que bastante me ajudou durante todo o curso de mestrado.

Ao Prof. Dr. L. Nelson Carvalho pela orientação dada a este trabalho, pessoa a nos espelharmos pelo profissionalismo, integridade, dinamismo e seriedade com que pauta suas atividades.

Ao Prof. Dr. Jerônimo Antunes, membro da banca, pela valiosa contribuição dada no processo de qualificação e pelos conhecimentos transmitidos desde o curso de graduação.

Ao Prof. Dr. Auster Moreira Nascimento, membro da banca, pelas indicações dadas na qualificação deste trabalho.

Aos Profs. Drs. Ariovaldo dos Santos e Gilberto Martins, professores do curso de mestrado, que contribuíram com a aplicação do questionário utilizado neste trabalho.

Ao Prof. Dr. Fábio Frezatti, professor modelo, que inspira meu futuro acadêmico, com quem já cursei diversas disciplinas na FEA-USP, desde a graduação até o mestrado.

RESUMO

Importantes mudanças foram implementadas por órgãos normatizadores do mercado de capitais, no Brasil e nos Estados Unidos, relativas às atividades de controle e fiscalização na elaboração e divulgação de demonstrações contábeis. A percepção da necessidade dessas mudanças decorreu, em grande parte, das fraudes corporativas que se utilizaram de instrumentos contábeis, revelados a partir da segunda metade da década de 1990 nos dois países. Nos Estados Unidos, mais precisamente, nos anos de 2001 e 2002. Este trabalho foi desenvolvido com o objetivo de analisar, comparativamente, as principais normas publicadas no Brasil e nos Estados Unidos entre 1998 e 2004, que buscaram o aprimoramento da governança corporativa através da estruturação de controles internos e de fiscalização sobre a elaboração e divulgação de demonstrações contábeis em setores empresariais regulamentados. As normas estudadas foram: a Lei Sarbanes-Oxley, sancionada nos Estados Unidos em 2002, as Resoluções 2554 e 3198 do Conselho Monetário Nacional - CMN, editadas em 1998 e 2004, respectivamente, a Resolução 118 de 2004 do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP e as Circulares 249 e 280 de 2004 da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP. Para a realização da análise comparativa foram coletadas opiniões, através da aplicação de questionário junto a participantes especialistas ativos das indústrias bancária, de seguros e das companhias abertas brasileiras, sobre a eficácia e suficiência das normas estudadas e foram levantados artigos acadêmicos, teses, dissertações e outros trabalhos que já tenham se proposto a analisar as referidas normas. As principais conclusões obtidas revelam que as normas estudadas são em geral eficazes e eficientes e abordaram aspectos importantes para a redução dos riscos de elaboração e divulgação de relatórios financeiros inadequados; que as medidas determinadas na Seção 404 da Lei Sarbanes-Oxley revelam pouca eficácia para a redução daqueles riscos e a custos muito elevados, principalmente para pequenas empresas; que, no Brasil, é necessário que os órgãos normatizadores das indústrias bancária, de seguros e das companhias abertas, bem como da profissão de contabilidade e auditoria desempenhem suas atividades de fiscalização e monitoramento de forma mais ampla e ativa.

ABSTRACT

Stock market regulatory agencies in Brazil and the United States have effected major changes in the control and inspection of the preparation and disclosure of financial statements. The need for these changes was made mostly evident when corporate frauds perpetrated using accounting tools started to be disclosed in the second half of the 1990s in both countries. In the United States more precisely in 2001 and 2002. The purpose of this thesis was to compare the main regulations enacted in Brazil and the United States between 1998 and 2004, which sought to improve corporate governance by structuring internal and inspection controls over the preparation and disclosure of financial statements in regulated industries. The following regulations were studied: Sarbanes-Oxley Act approved in the United States in 2002, Resolutions No. 2554 and 3198 passed by the National Monetary Council (CMN) in 1998 and 2004, respectively, Resolution No. 118 of 2004 of the National Council of Private Insurance (CNSP) and Circular Letters No. 249 and 280 issued by the Superintendence of Private Insurance (SUSEP) in 2004. For a comparative analysis, opinions were collected by sending out questionnaires to experts from the banking and insurance industries and Brazilian public companies on the effectiveness and sufficiency of the regulation studied. Also, academic papers, dissertations, theses and other works that analyzed those regulations were surveyed. The main conclusions show that the studied regulations are in general effective and efficient and address major issues involved in reducing the risks of preparing and disclosing inadequate financial statements; that the provisions set forth in Section 404 of the Sarbanes-Oxley Act have little effectiveness in reducing those risks and the costs are very high, specially for small companies; that in Brazil regulatory agencies of the banking and insurance industries and public companies, as well accountants' and auditors' professional bodies, must perform their inspection and monitoring activities more actively and widely.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	3
LISTA DE GRÁFICOS.....	4
1 INTRODUÇÃO	5
1.1 Contexto institucional e antecedentes.....	5
1.2 Questão de pesquisa e objetivos do trabalho	8
1.3 Estrutura do trabalho e metodologia	9
2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL E NO MUNDO	11
2.1 A Governança Corporativa e o Conflito de Agência.....	11
2.2 A governança corporativa segundo as entidades reguladoras	13
2.2.1 IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa	13
2.2.2 BOVESPA	14
2.2.3 OECD, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico	16
2.2.4 IFC, <i>International Finance Corporation</i>	18
2.3 A lei das S.As e o Código Civil brasileiro	19
2.4 Pesquisas e outras considerações sobre a governança corporativa	21
3 SISTEMAS DE CONTROLES INTERNOS	23
3.1 A governança corporativa e os controles internos	23
3.2 Definições de controles internos	24
3.2.1 Conceitos gerais sobre controle empresarial	24
3.2.2 Controles internos na visão das entidades reguladoras	26
3.2.2.1 AICPA, American Institute of Certified Public Accountants.....	26
3.2.2.2 COSO, <i>Commission on Fraudulent Financial Reporting</i>	27
3.2.2.3 SEC, Security and Exchange Commission	29
3.2.2.4 ERM, Enterprise Risk Management (COSO II).....	30
3.2.2.5 CSA, Canadian Securities Administrators e o CoCo, Criteria of Control Committee	32
3.2.2.6 IT Governance Institute	33
3.2.2.7 IFAC, International Federation of Accountants	33
3.2.2.8 CFC e o IBRACON	34
4 NORMAS BRASILEIRAS E INTERNACIONAIS ESTABELECIDAS PARA APRIMORAMENTO DOS CONTROLES INTERNOS E DO SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO	37
4.1 Lei Sarbanes-Oxley.....	37
4.1.1 <i>Título I – PCAOB, Public Company Accounting Oversight Board</i> (Conselho de Fiscalização das Empresas de Auditoria)	38
4.1.2 <i>Título II – Auditor Independente</i>	39
4.1.3 <i>Título III – Responsabilidade das Companhias</i>	40
4.1.4 <i>Título IV - Aprimoramento das Divulgações das Informações Financeiras</i>	41
4.1.5 <i>Título V – Conflitos de Interesse dos Analistas de Mercado</i>	43
4.1.6 <i>Título VI - Recursos e Autoridade da SEC</i>	43

4.1.7	Título VII – Estudos e Relatórios	44
4.1.8	Título VIII – Fraudes Contábeis e Corporativas.....	45
4.1.9	Título IX – Aprimoramento na Punição de Crimes do Colarinho Branco	45
4.1.10	Título X – Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica	46
4.1.11	Título XI – Fraudes Corporativas e Obrigação em Prestar Contas.....	46
4.2	Resolução 2554 do Conselho Monetário Nacional	46
4.3	Resolução 3198 do Conselho Monetário Nacional	48
4.4	Circulares 249 e 280 da SUSEP, Superintendência de Seguros Privados e Resolução 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados	50
5	ANÁLISE CRÍTICA COMPARATIVA DA EFICÁCIA E SUFICIÊNCIA DAS NORMAS.....	55
5.1	Antecedentes de críticas às normas que determinaram o aprimoramento dos controles internos e de fiscalização.....	55
5.2	Pesquisa de opinião entre profissionais residentes no Brasil	61
5.2.1	Instituições financeiras	63
5.2.2	Entidades seguradoras.....	65
5.2.3	Sarbanes-Oxley.....	67
5.3	Análise crítica comparativa das normas brasileiras e a SOX.....	71
5.3.1	As medidas de aprimoramento do sistema de controles internos	72
5.3.2	As medidas de aprimoramento do sistema de fiscalização	80
6	CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
	LISTA DE ANEXOS	98
	ANEXO A – LEI SARBANES-OXLEY	99
	ANEXO B - QUESTIONÁRIO.....	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRASCA:	Associação Brasileira das Sociedades de Capital Aberto
AICPA:	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i>
APB:	<i>Accounting Principles Board,</i>
APIMEC:	Associação dos Profissionais e Investidores do Mercado de Capitais
ASB:	<i>Auditing Standards Board</i>
BACEN:	Banco Central do Brasil
BOVESPA:	Bolsa de Valores de São Paulo
CESA:	Centro de Estudos das sociedades de Advogados
CICA:	<i>Canadian Institute of Chartered Accountants</i>
CFC:	Conselho Federal de Contabilidade
CGAA:	<i>Co-ordinating Group on Audit and Accounting Issues</i>
CMN:	Conselho Monetário Nacional
COBIT:	<i>Control Objectives for Information and Related Technology</i>
CoCo:	<i>Criteria of Control Committee</i>
COSO:	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CSA:	<i>Canadian Securities Administrators</i>
CVM:	Comissão de Valores Mobiliários
DFPs:	Demonstrações Financeiras Padronizadas
ERM:	<i>Enterprise Risk Management</i>
FASB:	<i>Financial Accounting Standards Board</i>
GAO:	<i>Government Accountability Office</i>
IAASB:	<i>International Auditing and Assurance Standards Board</i>
IBGC:	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IANs:	Informações Anuais
IBRACON:	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil
IBRI:	Instituto Brasileiro de Relações Com Investidores
IFAC:	<i>International Federation of Accountants</i>
IFC:	<i>International Finance Corporation</i>
IOSCO:	<i>International Organization of Securities Comissions</i>
ISA 315:	<i>International Standard on Auditing 315</i>
ISACF:	<i>Information Systems Audit and Control Foundation</i>
ITGI:	<i>IT Governance Institute,</i>
ITRs:	Informações Trimestrais
NASDAQ:	<i>National Association of Securities Dealers Automated Quotations system</i>
NBC T 14:	Normas Brasileiras de Contabilidade Sobre a Revisão Externa de Qualidade
OEEC:	Organização para a Cooperação Econômica Européia
OECD:	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PCAOB:	<i>Public Company Accounting Oversight Board,</i>
SEC:	<i>Securities and Exchange Commission</i>
SPE's:	Sociedades com propósitos específicos
SUSEP:	Superintendência de Seguros Privados

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Sobre as medidas contidas nas Resoluções 2554/98 e 3198/04.....	63
Gráfico 2 - Sobre as medidas complementares contidas nas Resoluções 2554 e 3198 do CMN	64
Gráfico 3 – Sobre as medidas contidas nas Circulares 249 e 280 da SUSEP, assim como na Resolução CNSP 118	65
Gráfico 4 – Sobre as medidas complementares nas Circulares 249 e 280 da SUSEP e na Resolução CNSP 118	66
Gráfico 5 – Sobre as medidas contidas na Lei Sarbanes-Oxley	67
Gráfico 6 – Sobre as medidas complementares contidas na Lei Sarbanes-Oxley.....	68
Gráfico 7 – Sobre eventual adoção no mercado de capitais brasileiro, pela CVM, de medidas semelhantes às contidas na Seção 302 da SOX	69
Gráfico 8 – Sobre a eventual adoção no mercado de capitais brasileiro, pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM,	70

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto Institucional e Antecedentes

Uma das características que pode ser extraída da evolução do relacionamento entre as empresas de capital aberto e o mercado, desde o início do século passado, refere-se ao aumento da regulamentação e controle oficiais sobre o preparo e a divulgação dos relatórios financeiros. Algumas das principais alterações de legislação que determinaram esse aumento do controle e da regulamentação oficiais decorreram das crises vividas nos mercados de capitais em determinados momentos de sua história, especialmente nos Estados Unidos. Dentre essas crises no mercado de capitais norte-americano, podem ser mencionadas, como as principais, a de 1929 e a de 2001/2002.

A crise de 1929, nos Estados Unidos, foi seguida de alterações em sua legislação societária que resultaram em aumento da regulamentação e controle sobre o registro e a divulgação das informações contábeis e financeiras das empresas de capital aberto. Muitas dessas necessidades foram, inicialmente, atendidas mediante a auto-regulamentação ou através de entidades não controladas por órgãos oficiais; entretanto, esse modelo demonstrou, com o passar do tempo, algumas fragilidades. Na primeira metade da década de 1930, foi criada a SEC, Securities and Exchange Commission, um órgão oficial do governo. O AICPA, *American Institute of Certified Public Accountants*, uma entidade não oficial, composta e gerida pelos contadores públicos norte-americanos, através do *Committee on Accounting Procedures*, ficou, então, encarregado de estabelecer os padrões e critérios de elaboração e divulgação das demonstrações contábeis. Nesse mesmo período, a auditoria independente sobre as demonstrações contábeis das companhias abertas norte-americanas tornou-se obrigatória e o ASB, *Auditing Standards Board* ficou encarregado de estabelecer os padrões de auditoria geralmente aceitos. No final da década de 1950, o APB, *Accounting Principles Board*, com o suporte formal da SEC, assumiu a liderança nas definições dos padrões de contabilidade e de divulgação para as companhias abertas. Em 1972, o APB foi remodelado e transformou-se oficialmente no FASB, *Financial Accounting Standards Board*, um órgão com atuação independente, cujos integrantes, necessariamente, devem ter dedicação exclusiva.

Willian H. Donaldson, ao assumir a presidência da SEC, em fevereiro de 2003, mencionou um paralelo entre as mudanças incorridas com a crise de 1929 com as advindas em 2001/2002, iniciadas com escândalos da Enron e World Com. Entretanto, ressaltou que, atualmente, a parcela da população dos Estados Unidos e a quantidade de recursos aplicados no mercado de capitais é proporcionalmente muito superior à de 1929 e que atualmente mais da metade da população norte-americana, de alguma forma, aplica recursos no mercado de capitais¹.

Além disso, no final do século XX, com o fenômeno da globalização, o aumento exponencial da velocidade de circulação de informações, a possibilidade e facilidade de circulação mundial de grandes volumes de recursos, a possibilidade de realizarem-se negócios virtualmente em “*real time*” e outras características da sociedade moderna, uma simples questão de desconfiança dos agentes econômicos em relação a uma determinada instituição, país, banco ou empresa, pode levá-los a um colapso. A palavra confiança passou a ser imperativa para o bom funcionamento do mercado de capitais e de todo o sistema econômico mundial.

Nesse contexto, é que deve ser entendida a grande preocupação dos congressistas norte-americanos com a regulamentação das práticas corporativas e com a transparência das informações divulgadas nos relatórios financeiros publicados, que culminou com a entrada em vigor da Lei Sarbanes-Oxley e com a criação do PCAOB, *Public Company Accounting Oversight Board*, em 2002. A Lei Sarbanes-Oxley trouxe significativas alterações na forma de controlar a elaboração e a divulgação de demonstrações contábeis de companhias abertas nos Estados Unidos. O PCAOB ficou encarregado de regulamentar e supervisionar as atividades dos auditores independentes.

No Brasil, a crise nas indústrias bancárias e das companhias abertas, na década de 1990, causou grandes perdas aos mais diversos agentes econômicos, desde pequenos poupadores até grandes investidores. Naquela década, houve escândalos corporativos, concordatas e falências inesperadas, liquidação ou necessidade de incorporação de instituições financeiras e companhias abertas brasileiras, como o Banco Bamerindus, Banco Nacional, Banco Econômico, Banco Noroeste, Fazendas Reunidas Boi Gordo, Lojas Arapuã S.A., Mesbla e

¹ Disponível em: <www.sec.gov>.

outras². No caso das instituições financeiras, o BACEN, Banco Central do Brasil, teve que intervir fortemente para que não houvesse uma crise generalizada de desconfiança no Sistema Financeiro Nacional, que pudesse trazer danos de difícil previsão para toda a economia. Desta forma, no Brasil, a percepção da necessidade de alterar mecanismos e legislações relacionadas ao controle das atividades empresariais e da elaboração, divulgação e auditoria de demonstrações contábeis, para a manutenção da confiança nas instituições econômicas, ocorreu alguns anos antes da percepção norte-americana.

No contexto das crises pelas quais passava o sistema financeiro nacional, em 1996, o CMN, Conselho Monetário Nacional emitiu a Resolução 2267 (posteriormente revogada pelas Resoluções 3081 e 3198) que determinou a obrigatoriedade do rodízio dos auditores independentes de instituições financeiras a cada cinco anos (medida atualmente suspensa pelo BACEN até 2008). Em 1998, o CMN emitiu a Resolução 2554, que estabeleceu regras para a implantação e implementação de sistemas de controles internos para as instituições financeiras. Em 2003, o CMN emitiu a Resolução 3081, posteriormente alterada e revogada pela Resolução 3198 de 2004, determinando a criação do comitê de auditoria pelas instituições financeiras com patrimônio de referência (semelhante ao patrimônio líquido) superior a R\$ 1 bilhão e regras relativas à independência do auditor externo.

Em 1999, a CVM, Comissão de Valores Mobiliários emitiu a Instrução 308, estabelecendo regras para o controle externo da qualidade dos serviços de auditoria independente (revisão de pares), rodízio entre os auditores independentes para as companhias abertas, a educação profissional continuada obrigatória para profissionais que atuam como auditores independentes e que uma mesma empresa não pode prestar serviços de auditoria independente juntamente com outros serviços, que possam afetar a independência do auditor.

Em 2004, o Conselho Nacional de Seguros Privados e a SUSEP, Superintendência de Seguros Privados, seguindo os passos das Resoluções 2554 e 3198 do CMN, emitiram Resoluções e Circulares prevendo determinações semelhantes para as sociedades seguradoras, de capitalização e entidades abertas de previdência complementar. A SUSEP, por meio da Circular 249, dispôs sobre a implementação de sistema de controles internos; a Resolução 118

² Foi utilizado em todo o trabalho o termo “escândalos corporativos” ao invés de fraudes contábeis ou fraudes corporativas, com a finalidade de evitar juízo de valor ou prejulgamento em relação a casos que não estão transitados em julgado ou que não tiveram a caracterização jurídica de fraudes.

do Conselho Nacional de Seguros Privados dispôs sobre a prestação de serviços de auditoria independente e sobre a criação do comitê de auditoria e a Circular SUSEP 280 previu formas e procedimentos mínimos a serem observados nas inspeções de funcionamento e efetividade dos controles internos. Em 2006, a SUSEP dispôs sobre implantação de controles internos específicos para tratamento de situações relacionadas à prática de crimes de lavagem de dinheiro, previstas na Lei 9613.

Como pode ser observado pelas datas de publicação das normas mencionadas acima, existe significativa proximidade entre as resoluções e circulares emanadas dos órgãos brasileiros e a Lei Sarbanes-Oxley e há uma razoável semelhança entre elas considerando-se os objetivos pretendidos. Entretanto, uma característica que pode ser distinguida entre as regras estabelecidas no Brasil e a norte-americana, como adiante se mostrará, é a maior severidade, amplitude e profundidade da Lei Sarbanes-Oxley e das normas complementares emanadas da SEC.

1.2 Questão de pesquisa e objetivos do trabalho

A questão de pesquisa que orientará o desenvolvimento do trabalho é: Na opinião de participantes especialistas ativos das indústrias bancária, de seguros e das companhias abertas brasileiras e a partir de pesquisas já publicadas, as normas emitidas entre 1998 e 2004, que buscaram o aprimoramento dos controles internos e da fiscalização sobre a elaboração e a divulgação de relatórios financeiros, são eficazes e suficientes para a redução dos riscos, em níveis seguros, de que não serão divulgadas informações inadequadas? Em decorrência, surge o seguinte questionamento adicional: quais dos principais itens de cada uma das normas estudadas são eficientes e quais são pouco eficientes para a redução desses riscos?

Esse trabalho pretende abordar e analisar comparativamente algumas das normas publicadas no Brasil e Estados Unidos, que buscaram o aprimoramento da governança corporativa através da estruturação de controles internos e de fiscalização em setores empresariais regulamentados entre os anos de 1998 e 2004. As normas a serem estudadas são: a Lei Sarbanes-Oxley, sancionada nos Estados Unidos em 2002, as Resoluções 2554 e 3198 do CMN, editadas em 1998 e 2004, respectivamente, a Resolução 118 de 2004 do Conselho Nacional de Seguros Privados e as Circulares SUSEP 249 e 280 de 2004.

O trabalho pretende contribuir para a reflexão sobre a profundidade e extensão que se fazem necessárias, para a melhoria da governança corporativa, das normas relativas a controles internos e fiscalização expedidas pelos órgãos normatizadores de determinadas atividades empresariais. A reflexão é, no momento, altamente relevante, especialmente no cenário brasileiro, no qual a CVM, o BACEN, a SUSEP e a Bovespa têm editado regras para aprimoramento da governança corporativa como forma de formar um ambiente seguro e atraente para o desenvolvimento das indústrias bancária, de seguros e das companhias abertas e o estudo e o acompanhamento das medidas adotadas nos Estados Unidos pode auxiliar na elaboração de normas da mesma natureza no Brasil.

1.3 Estrutura do trabalho e metodologia

Para a consecução do objetivo proposto, o presente trabalho estará estruturado em sete seções: a primeira é a própria introdução, na qual é abordado o contexto em que se insere o estudo do ponto de vista da evolução e das necessidades atuais de regulamentação e controle na elaboração e divulgação de relatórios financeiros, a apresentação dos objetivos pretendidos, bem como a questão de pesquisa que o orientará e as razões e relevância em fazê-lo.

Na segunda seção, serão apresentadas as principais estruturas de governança corporativa atualmente existentes no Brasil e no mundo, pois essas estruturas maiores apresentam seus conceitos e visões sobre os sistemas de controles internos e a qualidade e confiabilidade dos relatórios financeiros publicados.

Na terceira seção será abordada a forma como os controles internos estão atualmente considerados nas principais estruturas de governança corporativa existentes e serão apresentados os conceitos e definições de controles internos adotados por entidades influentes no mundo corporativo no Brasil e no mundo. Na quarta seção, serão apresentadas as principais normas, publicadas entre 1998 e 2004, com o objetivo de aprimoramento da governança corporativa através de estruturação de controles internos e do sistema de fiscalização, as quais são o objeto de análise do presente estudo.

Na quinta seção, será efetuada a análise crítica comparativa da eficácia e suficiência das normas estudadas, bem como a eficiência das principais medidas nelas contidas, a partir do levantamento de artigos acadêmicos, dissertações, teses e outros trabalhos que já analisaram as mesmas normas, bem como da aplicação de questionário, que buscou a opinião de especialistas ativos nas indústrias bancária, de seguros e das companhias abertas brasileiras.

Na sexta seção serão apresentadas as conclusões e as considerações finais do trabalho.

A metodologia a ser empregada no trabalho é do tipo descritiva e analítica. As informações coletadas, através da aplicação do questionário e do levantamento de estudos já efetuados, serão comparadas e analisadas com o objetivo de se obter a resposta às questões de pesquisa propostas.

2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL E NO MUNDO

2.1 A Governança Corporativa e o Conflito de Agência

A governança corporativa é um termo que passou a ser utilizado no mercado de capitais nas últimas décadas e refere-se ao relacionamento entre acionistas e dirigentes de empresas. Embora a preocupação com o aprimoramento desse relacionamento exista há décadas, verificou-se, em meados da década de 1990, inicialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra uma nova e intensa onda de preocupação, estimulada pelo volume, velocidade e volatilidade com as quais os negócios são efetuados na era da informática, com conseqüente aumento dos riscos, tanto para acionistas, como para o bom funcionamento do mercado de capitais como um todo. A quebra do Banco Barings em 1995, com repercussões mundiais, pode ter sido um fator de reforço na convicção de que algo precisava ser alterado em termos de governança corporativa nas instituições financeiras. Carvalho menciona uma das conclusões do estudo desenvolvido pelo Banco da Inglaterra, em 1995, sobre as causas do colapso do Banco Barings:

Uma falha material nos controles gerenciais, financeiros e operacionais do Barings permitiu maciças posições não autorizadas em bolsas serem tomadas sem detecção até 24 de fevereiro de 1995, época em que já era muito tarde para evitar intervenção no Barings plc. (BANK OF ENGLAND, 1995, p. 119, *apud* CARVALHO, 1996, p. 108).

Nesse mesmo período, verificou-se a definição, nos Estados Unidos e na Inglaterra, de códigos específicos de governança corporativa e, em 1995, foi publicada a primeira versão das regras prudenciais para o mercado financeiro internacional do Acordo da Basiléia I. Na Europa continental e no Brasil, essa preocupação e a definição de seus respectivos códigos de governança corporativa iniciaram-se no final da década de 1990.

Na teoria econômica, o termo governança corporativa surge a partir de e em resposta a um outro termo, denominado “conflito de agência”, presente no fenômeno da separação entre a propriedade da empresa e sua gestão e controle, ou seja, o acionista controlador, principal acionista da empresa, delega a determinados agentes poderes de decisão relativos à gestão e ao controle da empresa. O conflito de agência surge em decorrência do fato de que os

interesses daquele que administra a empresa nem sempre estão alinhados com os dos proprietários. Sob a perspectiva da teoria da agência, a preocupação foi criar mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos agentes esteja alinhado com o interesse dos acionistas.

Com o desenvolvimento do mercado de capitais, alguns personagens adicionais surgem para incrementar o “conflito de agência”, entre os quais estão os acionistas minoritários e os *stakeholders* (pessoas físicas ou jurídicas com interesses relevantes na companhia), que também podem possuir interesses conflitantes com os dos dirigentes e acionistas controladores e que têm interesse na segurança de que seus direitos não serão ou não estão sendo lesados.

A consideração da problemática tratada na teoria da agência iniciou-se em 1932, com o trabalho de A. A. Berle e G. C. Means, intitulado “A Moderna Companhia e a Propriedade Privada”, cuja questão de pesquisa consistiu em averiguar os problemas que a crescente separação entre a propriedade e o controle ocasiona às grandes corporações.

A moderna teoria da agência, contudo, surgiu na década de 1970:

- Ross (1973) descreveu que a relação de agência existe entre duas ou mais partes quando uma delas, denominada agente, age como representante de outra, denominada agente principal (proprietário). Ele assume que os agentes são otimizadores de suas próprias funções utilidade, que essas são independentes umas das outras e os agentes possuem maior disponibilidade de conhecimento e informações que os proprietários.
- Smith (1976) analisou o problema da separação entre a propriedade e o controle nas companhias, sugerindo que as pessoas que gerenciam o dinheiro de outras pessoas não possuem a mesma ansiedade de vigilância que o proprietário e negligência e abundância, geralmente, acabam prevalecendo no gerenciamento dos assuntos das companhias.
- Jensen e Meckling (1976) partiram do pressuposto de que a Teoria da Firma não pôde explicar adequadamente a prática de otimização da estrutura de capital e de pagamento de dividendos e desenvolveu aspectos da Teoria Financeira para incluir no “Modelo da Firma” a idéia de conflitos de agência. Esses conflitos, segundo os autores, emergem quando o auto-interesse e a oportunidade dos agentes fazem-lhes buscar a maximização de sua riqueza, em prejuízo dos proprietários, resultando em ineficiências de mercado. Eles propuseram uma forma de cálculo dos custos resultantes do conflito de agência através da diferença entre o

equilíbrio ótimo e sub-ótimo da firma e analisam os principais conflitos de agência e os mecanismos de que proprietários geralmente dispõem para monitorá-los: conflito proprietários-diretoria e conflito proprietários-credores.

- Rothschild e Stiglitz (1976) analisaram o conflito de agência decorrente de assimetria, alteração ou ocultação de informações e desenvolveram análises dos mecanismos disponíveis aos proprietários e ao mercado para minimizarem seus efeitos.
- Barney et al. (1996) analisaram os custos de agência, ou seja, os gastos necessários para reduzir a probabilidade de o agente ter comportamento incongruente com os objetivos do acionista principal, basicamente através de concessão de benefícios.

2.2 A governança corporativa segundo as entidades reguladoras

2.2.1 IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

O IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, fundado em 1995, é o primeiro órgão criado no Brasil com foco específico em Governança Corporativa. Dentre suas iniciativas e esforços, nesse campo, destaca-se a elaboração e revisão do Código Brasileiro das Melhores Práticas de Governança Corporativa.

Na definição do IBGC:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade. (IBGC, 2003, p. 6).

Na definição acima, a ênfase é dada à gestão das sociedades e ao relacionamento entre as diversas pessoas e órgãos que integram a alta administração. Não fica patente, nessa definição, qualquer preocupação com os aspectos que envolvem a garantia de direitos e previsão quanto aos deveres de acionistas, minoritários e controladores.

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, lançado em 1999, com revisão em 2003, é um documento com 49 páginas e 6 grandes seções:

- Propriedade (Sócios);

- Conselho de Administração;
- Gestão;
- Auditoria independente;
- Conselho Fiscal;
- Conduta e Conflito de Interesses.

Os princípios básicos que inspiraram o código são:

- Transparência;
- Equidade;
- Prestação de contas (*accountability*);
- Responsabilidade Corporativa.

No segundo semestre de 2006, o IBGC lançou dois guias de orientação, os quais, até a finalização deste trabalho, ainda estavam em forma de minuta para audiência pública: o Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos e o Guia de Orientação para Melhores Práticas dos Comitês de Auditoria.

2.2.2 BOVESPA

A BOVESPA, Bolsa de Valores de São Paulo, em 2000, instituiu o enquadramento voluntário de companhias abertas, conforme o seu comprometimento e prática em governança corporativa, em dois diferentes níveis, denominados Nível 1 e Nível 2, sendo que as companhias com padrões mais elevados de governança corporativa ficam enquadradas como Nível 2. O objetivo desse enquadramento foi o de proporcionar um ambiente de negociação que estimulasse, simultaneamente, o interesse dos investidores e a valorização das companhias.

A valorização e a liquidez das ações são influenciadas positivamente pelo grau de segurança oferecido pelos direitos concedidos aos acionistas e pela qualidade das informações prestadas pelas companhias.

A adesão das Companhias ao Nível 1 ou ao Nível 2 é formalizada por meio de um contrato, assinado pela BOVESPA, pela Companhia, seus administradores, conselheiros fiscais e controladores.

As Companhias Nível 1 comprometem-se, principalmente, com melhorias na prestação de informações ao mercado e com a dispersão acionária. Por exemplo, a companhia aberta listada no Nível 1 tem como obrigações adicionais à legislação, conforme extraído do *site* da BOVESPA:

- Melhoria nas informações prestadas, adicionando às ITRs, Informações Trimestrais as demonstrações financeiras consolidadas e a demonstração dos fluxos de caixa.
- Melhoria nas informações relativas a cada exercício social, adicionando às DFPs, Demonstrações Financeiras Padronizadas a demonstração dos fluxos de caixa.
- Melhoria nas informações prestadas, adicionando às IANs, Informações Anuais a quantidade e características dos valores mobiliários de emissão da companhia detidos pelos grupos de acionistas controladores, membros do Conselho de Administração, diretores e membros do Conselho Fiscal, bem como a evolução dessas posições.
- Realização de reuniões públicas com analistas e investidores, ao menos uma vez por ano.
- Apresentação de um calendário anual, no qual conste a programação dos eventos corporativos, tais como: assembléias, divulgação de resultados, etc.
- Divulgação dos termos dos contratos firmados entre a companhia e partes relacionadas.
- Divulgação, em bases mensais, das negociações de valores mobiliários e derivativos de emissão da companhia por parte dos acionistas controladores.
- Manutenção em circulação de uma parcela mínima de ações, representando 25% (vinte e cinco por cento) do capital social da companhia.
- Quando da realização de distribuições públicas de ações, adoção de mecanismos que favoreçam a dispersão do capital.

As Companhias Nível 2 comprometem-se a cumprir as regras aplicáveis ao Nível 1 e, adicionalmente, um conjunto mais amplo de práticas de governança relativas aos direitos societários dos acionistas minoritários. Por exemplo, a companhia aberta listada no Nível 2 tem como obrigações adicionais à legislação:

- Divulgação de demonstrações financeiras de acordo com padrões internacionais IFRS ou US GAAP.
- Conselho de Administração com mínimo de 5 (cinco) membros e mandato unificado de até 2 (dois) anos, permitida a reeleição. No mínimo, 20% (vinte por cento) dos membros deverão ser conselheiros independentes.
- Direito de voto às ações preferenciais em algumas matérias, tais como: transformação, incorporação, fusão ou cisão da companhia e aprovação de contratos entre a companhia e empresas do mesmo grupo sempre que, por força de disposição legal ou estatutária, sejam deliberados em assembléia geral.
- Extensão para todos os acionistas detentores de ações ordinárias das mesmas condições obtidas pelos controladores quando da venda do controle da companhia e de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) desse valor para os detentores de ações preferenciais (*tag along*).
- Realização de uma oferta pública de aquisição de todas as ações em circulação, no mínimo, pelo valor econômico, nas hipóteses de fechamento do capital ou cancelamento do registro de negociação nesse Nível.
- Adesão à Câmara de Arbitragem do Mercado para resolução de conflitos societários.

Como se pode notar, diferentemente do IBGC, as principais preocupações da BOVESPA no enquadramento das companhias abertas em níveis mais elevados de governança corporativa concentraram-se nos aspectos de mercado, como: aumento de garantias, informações e direitos para acionistas minoritários e investidores.

2.2.3 OECD, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

Na Europa, a OECD foi fundada em 1961, a partir da remodelação da OEEC, Organização para a Cooperação Econômica Européia, então fundada no final da década de 1940, com o objetivo inicial de auxiliar na reconstrução econômica européia pós-guerra e organizar a utilização dos recursos provindos do “Plano Marshall”.

Nos termos do enunciado no artigo 1º de sua convenção, a OECD tem como objetivo a promoção de políticas que visam:

- alcançar o mais elevado nível de crescimento econômico e de emprego sustentável e uma crescente qualidade do nível de vida nos países membros, mantendo a estabilidade financeira e contribuindo, assim, para o desenvolvimento da economia mundial;
- contribuir para a expansão econômica dos países membros e dos países não-membros em vias de desenvolvimento econômico;
- contribuir para a expansão do comércio mundial, numa base multilateral e não discriminatória, de acordo com as obrigações internacionais.

A OECD publicou, em 1999, a primeira edição de seus princípios de governança corporativa e sua última versão data de 2004. Conforme divulgado na própria publicação, denominada “Princípios da OECD para Governança Corporativa”³, o Fórum para a Estabilidade Financeira da OECD considerou que bons princípios de governança corporativa são uma das doze normas fundamentais para sistemas financeiros sólidos. Os princípios divulgados passaram a servir, também, de base a um amplo programa de cooperação entre os Estados-Membros da OCDE e países terceiros.

Na definição da OECD:

Governança corporativa é o sistema pelo qual os negócios de uma companhia são dirigidos e controlados. A estrutura de governança corporativa especifica a distribuição de direitos e responsabilidades, entre diferentes participantes na companhia, como conselhos, diretoria, acionistas e outros colaboradores e divulga as normas e procedimentos para tomadas de decisões no ambiente corporativo. Desta forma, ela também estabelece as estruturas através das quais são estabelecidos os objetivos da companhia e os meios para alcançá-los, bem como a forma de monitoramento de desempenho. ⁴ (OECD, 1999).

A definição dada pela OECD é bastante completa, pois inclui aspectos relacionados aos negócios, garantia de direitos, definição de responsabilidades, bem como aspectos relacionados à gestão, controle e monitoramento de desempenho da companhia. Entretanto, não houve menção aos objetivos maiores que devem nortear as estruturas de governança corporativa, dentre os quais, conforme mencionados pelo IBGC, o de aumentar o valor das sociedades, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

³ OECD, *Corporate Governance Principles*

⁴ Corporate governance is the system by which business corporations are directed and controlled. The corporate governance structure specifies the distribution of rights and responsibilities among different participants in the corporation, such as, the board, managers, shareholders and other stakeholders, and spells out the rules and procedures for making decisions on corporate affairs. By doing this, it also provides the structure through which the company objectives are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance.

Os Princípios da OECD para Governança Corporativa (OECD, 2004), uma publicação de sessenta e nove páginas, está estruturada em seis grandes seções:

- Assegurar a base para um enquadramento eficaz de governança corporativa;
- Os direitos dos acionistas e funções fundamentais do seu exercício;
- O tratamento equitativo dos acionistas;
- O papel dos outros sujeitos com interesses relevantes na governança corporativa;
- Divulgação de informação e transparência;
- As responsabilidades do órgão de administração.

2.2.4 IFC, International Finance Corporation

O IFC, *International Finance Corporation*, órgão do Banco Mundial, fundado em 1956, sediado em Washington, Estados Unidos, tem como missão melhorar a qualidade de vida da população dos países membros em desenvolvimento⁵.

O IFC possui uma Unidade de Governança Corporativa, cuja missão é garantir que as suas operações de investimento levem em consideração os méritos de governança corporativa de um ponto de vista de negócios. A Unidade de Governança Corporativa ajuda a avaliar questões de governança corporativa em empresas clientes, recomenda padrões, programas de melhoria e ajuda os clientes na implementação de melhores práticas.⁶

Na definição do IFC:

Governança corporativa refere-se às estruturas e processos para o direcionamento e controle das empresas. A governança corporativa preocupa-se com o relacionamento entre a diretoria, conselho de administração, acionistas controladores, acionistas minoritários e outras partes de interesse. A boa governança corporativa contribui para o desenvolvimento econômico sustentável, melhorando o desempenho das empresas e proporcionando maior acesso a fontes externas de capital.⁷

⁵ Disponível em: <www.ifc.org>.

⁶ Disponível em: <www.ifc.org/corporategovernance>.

⁷ *Corporate governance refers to the structures and processes for the direction and control of companies. Corporate governance concerns the relationships among the management, the Board of Directors, the controlling shareholders, minority shareholders and other stakeholders. Good corporate governance contributes to sustainable economic development by enhancing the performance of companies and increasing their access to outside capital.* Disponível em: <www.ifc.org/corporategovernance>.

A definição de governança corporativa do IFC é consistente com a da OECD e, conforme mencionado no *site* do IFC, os seus princípios de governança corporativa consideram os da OECD como *benchmark*. A definição dada pelo IFC é bastante completa e equilibrada e abrange aspectos de gestão e controle, forma de relacionamento entre os principais *stakeholders*, destaca os acionistas minoritários e menciona o que entendem ser os objetivos maiores de estruturas adequadas de governança corporativa, o que não se verificou na definição da OECD.

O IFC desenvolveu sua própria metodologia para avaliação de práticas de governança corporativa de seus clientes. Nessa metodologia, o IFC considera, separadamente, quatro categorias de sociedades: Companhias com ações negociadas em bolsa de valores, empresas familiares, instituições financeiras e empresas em processo de privatização. Para cada uma dessas categorias são aplicadas sete ferramentas ou processos de avaliação da governança corporativa.

2.3 A lei das S.As e o Código Civil brasileiro

Conforme comentado por Machado (2002, p. 215), até a entrada em vigor do novo Código Civil Brasileiro, em janeiro de 2003, através da Lei 10.406/2002, havia a dicotomia do direito privado no Brasil, caracterizado pela separação entre o Direito Civil e o Direito Comercial. Em 2002, essa separação foi vulnerada com a abordagem no novo Código Civil, no seu Livro II, de inúmeros assuntos que eram tratados exclusivamente no Direito Comercial. Ao mesmo tempo, com a entrada em vigor do novo Código Civil, ficou oficialmente revogado o então Código Comercial (Lei 556/1850).

No que se refere às sociedades anônimas, o novo Código Civil é aplicado apenas nas situações não previstas na Lei 6404/76 – conhecida como Lei das S.As., conforme mencionado no próprio Código Civil, em seu artigo 1089: “A sociedade anônima rege-se por lei especial, aplicando-se-lhe, nos casos omissos, as disposições deste Código”.

As Leis 10.406/02 e 6404/76 deram a mesma redação à postura que deve ter a pessoa encarregada da administração das sociedades: “O administrador da sociedade deverá ter, no exercício de suas funções, o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma

empregar na administração de seus próprios negócios” (Lei 10.406, art. 1011 e Lei 6.404, art. 153).

Quanto à responsabilidade dos administradores perante a sociedade e terceiros, o novo Código Civil Brasileiro, em seu artigo 1.016, estabelece que os administradores respondem solidariamente perante a sociedade e os terceiros prejudicados, por culpa no desempenho de suas funções. A Lei das S.As, no caput de seu artigo 158, prevê que os administradores respondem civilmente pelos prejuízos que causarem quando procederem, dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo ou com violação da lei ou estatuto.

Quanto ao dever de informar, o Código Civil, no seu artigo 1.020, determina que os administradores são obrigados a prestar contas aos sócios e apresentar-lhes, anualmente, o inventário, o balanço patrimonial e o resultado econômico. A Lei das S.As. é mais específica em relação ao dever de informar os administradores, estabelecendo padrões de elaboração e divulgação de demonstrações contábeis, tempestividade na divulgação de informações relevantes, datas limites para a divulgação das demonstrações contábeis, além de diversas outras obrigações relacionadas ao dever de informar, previstas, principalmente, nos artigos 157 e dos artigos 176 ao 188.

Tanto o Código Civil como a Lei das S.As. prevêem a existência do Conselho Fiscal. O artigo 1.066 do Código Civil prevê que o contrato social da sociedade empresária pode instituir o conselho fiscal, a ser composto de três membros, sócios ou não, eleitos em assembléia, com a atribuição de outras que podem ser especificamente previstas no contrato social; examinar, pelo menos trimestralmente, os livros, papéis e estado de caixa e da carteira da sociedade e denunciar os erros, fraudes ou crimes que descobrirem, sugerindo providências úteis à sociedade, além de outras atribuições. A Lei das S.As., através do artigo 161, prevê que os conselhos fiscais sejam compostos de três a cinco membros, acionistas ou não, eleitos em assembléia e estabelece, através do artigo 163, atribuições de forma mais detalhada que a prevista no Código Civil, como a de fiscalizar os atos dos administradores, opinar sobre o relatório da administração e sobre as demonstrações contábeis anuais, analisar, ao menos trimestralmente, o balancete e demais demonstrações contábeis elaboradas periodicamente, denunciar aos órgãos da administração ou à assembléia geral os erros, fraudes ou crimes que descobrirem e respondem por danos resultantes de omissão no cumprimento de seus deveres e de atos praticados com culpa ou dolo, ou com violação da lei ou estatuto.

Como se vê, a legislação societária brasileira, especialmente a Lei 6404/76, expressou sua preocupação com a governança corporativa das empresas, estabelecendo normas relativas a controles, desempenhados por auditores independentes e Conselhos Fiscais, bem como definindo a responsabilidade dos administradores. A Lei Sarbanes-Oxley, norte-americana, como se verá mais adiante, foi mais específica e tratou desses assuntos detalhadamente.

2.4 Pesquisas e outras considerações sobre a governança corporativa

Em abril de 2000, a McKinsey & Co, uma renomada empresa de consultoria, em parceria com o Banco Mundial, conduziu uma pesquisa (“*Investors Opinion Survey*”) junto a investidores, representando um total de carteira superior a US\$ 1,650 bilhões, destinada a detectar e medir eventuais acréscimos de valor às companhias que adotassem boas práticas de governança corporativa. Apurou-se que os investidores pagariam entre 18% e 28% a mais por ações de empresas que adotam melhores práticas de administração e transparência. Algumas outras conclusões dessa pesquisa foram⁸:

- Os direitos dos acionistas foram classificados como a questão mais importante de governança corporativa da América Latina;
- Três quartos dos investidores dizem que as práticas do conselho de administração são pelo menos tão importantes quanto a performance financeira quando estão avaliando companhias para investimentos e que quase metade dos respondentes considera que as práticas de conselho de administração são mais importantes que a performance financeira;
- Na América Latina e na Ásia, onde os relatórios financeiros são limitados e frequentemente de má qualidade, os investidores preferem não confiar apenas em números. Eles acreditam que seus investimentos estarão mais bem protegidos por companhias com boa governança que respeitem direitos dos acionistas;
- A qualidade da administração da companhia não raro é mais importante do que questões financeiras nas decisões sobre investimento.

A governança corporativa, entretanto, é apenas uma parte do sistema socioeconômico maior presente dentro da sociedade. O sistema socioeconômico no qual a governança corporativa se

⁸ Disponível em: <www.ibgc.org.br>.

insere, se relaciona e é afetada, envolve a estrutura judiciária e legislativa do país, tradição democrática, cultura empresarial, políticas governamentais macro e microeconômicas, sistema financeiro nacional, cultura de respeito aos contratos e à propriedade privada, etc.

Todos esses fatores influenciarão a reputação das práticas de governança corporativa formalmente adotadas nas sociedades e serão determinantes no sucesso empresarial em médio e longo prazos, pois contribuem para alcançar o grau de confiança necessário ao funcionamento adequado de uma economia de mercado, resultando em custos inferiores na captação de recursos.

3 SISTEMAS DE CONTROLES INTERNOS

3.1 A Governança corporativa e os controles internos

O sistema de controles internos de uma companhia é parte integrante de sua estrutura de governança corporativa e está abordado nos principais códigos e conceitos relativos ao assunto. Acredita-se, entretanto, que o assunto está muito timidamente tratado nesses referidos códigos, dada a sua importância para a utilização eficiente dos recursos de uma empresa e para a elaboração e divulgação de demonstrações contábeis confiáveis e completas. Não foi sem motivo que o Congresso Norte-americano dedicou uma seção na Lei Sarbanes-Oxley, tida como a que implicou em maior custo para as companhias (seção 404, como verá visto mais adiante), visando à estruturação e certificação por auditores independentes, do sistema de controles internos das companhias abertas daquele país. Não diferentemente o CMN, Conselho Monetário Nacional, através das Resoluções 2554 e 3198 e a SUSEP, Superintendência de Seguros Privados, através da Circular 249, conforme já mencionado anteriormente, que também editaram normas para a estruturação dos sistemas de controles internos das entidades por eles regulamentadas.

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, considera os sistemas de controles internos de forma bastante sintética e apenas menciona que:

O principal executivo é responsável pela criação de sistemas de controle internos que organizem e monitorem um fluxo de informações corretas, reais e completas sobre a sociedade, como as de natureza financeira, operacional, de obediência às leis e outras que apresentem fatores de risco importantes. A efetividade de tais sistemas deve ser revista no mínimo anualmente. (IBGC, 2003, p. 35).

A BOVESPA, no seu “Regulamento de Listagem no Novo Mercado” ou para enquadramento das companhias no Nível 1 ou Nível 2, não definiu nenhum padrão, estrutura, necessidade de certificação ou divulgação relativos a sistema de controles internos.

A OECD considera os controles internos como uma responsabilidade fundamental do conselho de administração:

O conselho de administração deve desempenhar certas funções fundamentais, incluindo:

[...]

6. Fiscalizar e gerir potenciais conflitos de interesses entre os gestores, os membros do conselho de administração e os acionistas, incluindo o uso abusivo dos ativos da sociedade e o abuso em transações com partes relacionadas.

7. Assegurar a integridade dos sistemas de contabilidade e de informação financeira da sociedade, incluindo a auditoria independente, bem como o funcionamento de sistemas de controle apropriados, em especial os sistemas de controle de risco, de controle financeiro e operacional, e o cumprimento da lei e das normas aplicáveis.

8. Supervisionar o processo de divulgação de informações e de comunicação⁹ (OECD, 2004, p.24).¹⁰

A metodologia de avaliação de governança corporativa do IFC em companhias listadas em bolsas de valores, conforme documento denominado *Corporate Governance - Information Request List – Listed Companies*, considera 55 itens. Destes 55 itens, 13 são relativos a sistemas de controles internos, processos internos, atividades de auditoria interna e atividades de auditoria independente.

3.2 Definições de controles internos

3.2.1 Conceitos gerais sobre controle empresarial

O termo “controle interno” tem sido utilizado até os dias de hoje quase que exclusivamente por profissionais e acadêmicos relacionados com a auditoria de empresas, seja na auditoria de demonstrações contábeis, seja em auditoria interna. “Controle”, isoladamente, tem sido definido e utilizado em controladoria para mensuração de resultados e desempenhos:

Controle deve ser executado nas áreas operacionais, na administração das áreas operacionais e na empresa em sua totalidade: avaliação de desempenho global e analítica. Para que seja implementado com sucesso, o controle envolve quatro etapas:

- 1) prover os resultados das decisões na forma de medidas de desempenho;
- 2) reunir informações sobre desempenho real;
- 3) comparar o desempenho real com o previsto e

⁹ The board should fulfill certain key functions, including:

¹⁰ 6. Monitoring and managing potential conflicts of interest of management, board members and shareholders, including misuse of corporate assets and abuse in related party transactions.

7. Ensuring the integrity of the corporation's accounting and financial reporting systems, including the independent audit, and that appropriate systems of control are in place, in particular, systems for risk management, financial and operational control, and compliance with the law and relevant standards.

8. Overseeing the process of disclosure and communications.

- 4) verificar quando uma decisão foi deficiente e corrigir o procedimento que produziu e suas conseqüências, quando possível. (CATELLI, 2001, p.146).

Ou

Controle é a etapa do processo de gestão, contínua e recorrente, que avalia o grau de aderência entre os planos e sua execução; analisa os desvios ocorridos, procurando identificar suas causas, sejam elas internas ou externas; direciona ações corretivas, observando a ocorrência de variáveis no cenário futuro, visando alcançar os objetivos propostos. (PELEIAS, 2002, p. 26).

Na área de administração de empresas, o termo “controle” é empregado em um sentido amplo, ainda não aparecendo o termo “controle interno”. Conforme mencionado por Antunes:

Para Frederick Winslow Taylor, o fundador da moderna administração de empresas, controle é um dos quatro Princípios de Administração Científica. Segundo esse autor, o Princípio do Controle consiste em controlar o trabalho para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto. A gerência deve cooperar com os trabalhadores, para que a execução seja a melhor possível. (ANTUNES, 1998, p. 60).

E ainda:

Henry Fayol, o criador da Corrente Anatômica da Administração, no início do século, tal qual Taylor, já expressava seu entendimento sobre a função administrativa de controlar que era a seguinte: O controle consiste em verificar se tudo corre de conformidade com o plano adotado, e as instruções emitidas e os princípios estabelecidos. Tem por objetivo apontar as falhas e os erros para retificá-los e evitar sua reincidência. Aplica-se a tudo: coisas, pessoas, atos. (ANTUNES, 1998, p. 61).

Já na literatura existente sobre auditoria e governança corporativa, a palavra “controle” quase sempre é empregada conjuntamente com o adjetivo “interno”, referindo-se às estruturas dentro da empresa capazes de proporcionar o auto-controle.

Embora as primeiras definições de controles internos já tenham surgido há várias décadas, elas vêm sendo aprimoradas até os dias de hoje pelos principais órgãos e entidades, internacionais e nacionais, relacionados com a auditoria.

3.2.2 Controles internos na visão das entidades reguladoras

3.2.2.1 AICPA, American Institute of Certified Public Accountants

O AICPA, *American Institute of Certified Public Accountants* tem emitido pronunciamentos sobre controles internos, incluindo definições, desde a década de 1940. Em 1972, emitiu o *Statements on Auditing Standards 1* – estabelecendo padrões e procedimentos em auditoria, no qual coloca uma definição sobre controles contábeis e controles administrativos.

Em 1988, o AICPA emitiu o *Statements on Auditing Standards 55* e em 1995 emitiu, o *Statements on Auditing Standards 78*, ambos atualmente em vigor, que vieram alterar suas definições anteriores sobre sistemas de controles internos:

Controle interno é um processo, estabelecido pelo Conselho de administração, Diretoria, Gerência ou outras pessoas da companhia, estruturado para providenciar razoável segurança de que os seguintes objetivos sejam atingidos:

- 1 - confiabilidade nos relatórios financeiros;
- 2 – eficácia e eficiência das operações;
- 3 - conformidade com as leis e normas aplicáveis. (BAILEY, 2001, p.105).¹¹

Ainda, o SAS 55 menciona que o sistema de controles internos consiste em cinco componentes inter-relacionados:

- a) Ambiente de controle: é o que estabelece o tom de uma organização, influenciando a consciência de controle de seus profissionais. Esse é o fundamento para todos os outros componentes do controle interno, provendo disciplina e estrutura.
- b) Avaliação de risco: é o processo que uma organização deve conduzir para identificar e avaliar os riscos relevantes para seus objetivos, formando uma base para determinar como os riscos devem ser gerenciados.
- c) Atividades de controle: são as políticas e procedimentos que auxiliam a assegurar que as diretrizes estão sendo alcançadas.
- d) Informação e comunicação: esses dois elementos-chaves possibilitam que os profissionais da organização cumpram suas responsabilidades. A diretoria deve estabelecer um processo efetivo e oportuno de transmissão das informações.
- e) Monitoramento: é o processo que a organização utiliza para avaliar a qualidade do desempenho de seus controles internos no tempo. ¹² (BAILEY, 2001, p.106).

¹¹ *Internal control is a process – effected by an entity’s board of directors, management, and other personnel – designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories:*

1) *reliability of financial reporting;*

2) *effectiveness and efficiency of operations, and compliance with applicable laws and regulations.*

¹² a) *Control environment: control environment sets the tone of an organization, with influences the control consciousness of its employees. The control environment is the foundation for all other components of internal control, because it provides discipline and structure*

b) *Risk assessment: risk assessment is the process that an entity must conduct to identify and assess any relevant risk to its objectives. Once this is done, management must determine how the risks should be managed;*

3.2.2.2 COSO, *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

Em 1985, formou-se nos Estados Unidos uma comissão de iniciativa do setor privado, conhecida como *Commission on Fraudulent Financial Reporting*, também conhecida como *Treadway Commission* em decorrência de seu presidente chamar-se James C. Treadway, para estudar assuntos relacionados à elaboração e divulgação de relatórios financeiros.

Em 1987, a *Treadway Commission* emitiu um comunicado recomendando que seus patrocinadores trabalhassem em conjunto para integrar os vários conceitos e definições sobre controles internos, com o objetivo de formar um documento único, que viesse a servir de referência para companhias abertas, contadores públicos norte-americanos, legisladores e agências reguladoras. Dessa maneira, formou-se o *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, mais conhecido como “COSO”, que emitiu, em 1992, seu trabalho denominado *Internal Control – Integrated Framework*, no qual consta a seguinte definição para controles internos:

Controle interno é um processo, estabelecido pelo Conselho de Administração, Diretoria, Gerência ou outras pessoas da companhia, desenhado para providenciar razoável segurança de que os seguintes objetivos sejam atingidos:

- 1) Eficácia e eficiência das operações;
- 2) Confiabilidade nos relatórios financeiros;
- 3) Conformidade com as leis e normas aplicáveis ¹³

Como se vê, a única diferença entre a definição do COSO e a do SAS 55/78 para controles internos é a de que o AICPA (SAS 55/78) colocou em primeiro lugar e, portanto, deu maior ênfase à confiabilidade dos relatórios financeiros, enquanto que o COSO concedeu maior destaque à eficácia e eficiência das operações.

-
- c) *Control activities: Control activities are the policies and procedures that help ensure that management directives are carried out;*
 - d) *Information and communication: these two key elements help management carry out its responsibilities. Management must establish a timely and effective process for relaying information;*
 - e) *Monitoring – monitoring is a process that an entity uses to assess the quality of its internal control performance over time.*

¹³ *Internal control is a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories:*

- *Effectiveness and efficiency of operations*
- *Reliability of financial reporting*
- *Compliance with applicable laws and regulations*

A seguir, descreve-se a estrutura conceitual de controles internos desenvolvida pelo COSO, constante no *Internal Control – Integrated Framework*, a qual é atualmente a mais aceita entre as companhias abertas norte-americanas, tendo também sido a estrutura recomendada pelo PCAOB e pela SEC.

Figura 1- Estrutura COSO

FONTE: *INTERNAL CONTROL – INTEGRATED FRAMEWORK*, 1992.

Os cinco componentes de um sistema de controles internos, também de forma semelhante ao descrito no SAS 55/78, são caracterizados da seguinte forma:

- Monitoramento: monitoramento Contínuo e avaliações Individuais;
- Informações e Comunicações: qualidade das Informações e formas de Comunicações;
- Atividades de Controle: definindo diretrizes, procedimentos e práticas;
- Avaliação de Risco: Considerando os objetivos de toda a entidade e de cada atividade, os sistemas de informática (sistemas de gestão) e gestão de mudanças;
- Ambiente de Controle: integridade e valores éticos, compromisso com competência, filosofia e estilo operacional, estrutura organizacional, alocação de autoridade e responsabilidades, diretrizes e práticas de recursos humanos.

Os três objetivos são:

- Operações: uso eficaz e eficiente dos recursos nas operações;
- Relatórios financeiros: elaboração de relatórios financeiros confiáveis e completos e
- Conformidade: adequação às leis e regras aplicáveis.

A figura ilustra a integração entre os cinco componentes do sistema de controles internos e os três objetivos da organização, considerando suas unidades de negócios e atividades operacionais, de forma que os objetivos sejam atingidos de forma eficaz e eficiente.

“Existe sinergia e conexão entre esses componentes, formando uma estrutura integrada, que reage de forma dinâmica às mudanças de condições. O sistema de controles está interligado às atividades operacionais da entidade e existe por razões de fundamental importância.” (COCURULLO, 2006, p. 8).

3.2.2.3 SEC, Securities and Exchange Commission

Em junho de 2003, a SEC, *Security and Exchange Commission* divulgou um comunicado (RELEASE NOS. 33-8238; 34-47986; IC-26068; File Nos. S7-40-02; S7-06-03), atualizando sua definição sobre controles internos, de forma a adequá-la à Seção 404 da Lei Sarbanes-Oxley. Nesse comunicado, a SEC divulga que o termo controle interno é abrangente e pode ser utilizado e estruturado para diversos fins e não apenas em referência à elaboração e divulgação de relatórios financeiros. Dessa forma, a SEC comunica que o termo controles internos deve ser entendido, no ambiente de auditoria, como aqueles específicos para a elaboração e divulgação de relatórios financeiros:

O propósito deste comunicado é o de definir o termo ‘controles internos e procedimentos para a elaboração de relatório financeiros’, que significa controles que se relacionam à preparação de demonstrações contábeis para fins externos, preparadas em conformidade com os princípios contábeis geralmente aceitos [...] (RELEASE NOS. 33-8238; 34-47986; IC-26068; File Nos. S7-40-02; S7-06-03, p.35).¹⁴

O referido comunicado da SEC, então, coloca sua definição sobre controles internos:

Um processo desenhado pelo, ou sob a supervisão do presidente e do diretor financeiro, ou pessoas desempenhando funções similares, aplicados pela diretoria da empresa, gerência e outras pessoas, para proporcionar razoável segurança sobre a confiabilidade dos relatórios financeiros e a preparação de demonstrações contábeis para fins externos, de acordo com os princípios contábeis geralmente aceitos e inclui políticas e procedimentos que:

- 1) providenciem a manutenção de registros que, em razoável detalhamento, reflitam correta e adequadamente as transações e as posições dos ativos da companhia;
- 2) Providenciem razoável segurança de que as transações estão registradas como necessário para permitir a preparação de demonstrações contábeis de acordo com os princípios

¹⁴ The proposed rules would have defined the term "internal controls and procedures for financial reporting" to mean controls that pertain to the preparation of financial statements for external purposes that are fairly presented in conformity with generally accepted accounting principles [...]

contábeis geralmente aceitos, e que as receitas e despesas da companhia estão sendo reconhecidas somente de acordo com autorizações dos gerentes e diretores da companhia;

- 3) Providenciem razoável segurança relacionada a prevenção ou tempestiva detecção de aquisições, uso ou disposição de ativos da companhia de forma não autorizada e que possam proporcionar efeitos materiais nas demonstrações contábeis.¹⁵ (RELEASE NOS. 33-8238; 34-47986; IC-26068; File Nos. S7-40-02; S7-06-03, p.50).

3.2.2.4 ERM, Enterprise Risk Management (COSO II)

O ERM começou a ser desenvolvido em 2001 paralelamente à revelação dos escândalos corporativos norte-americanos daquele período. O trabalho, que se desenvolveu por iniciativa do COSO, contou com a colaboração de profissionais da PricewaterhouseCoopers e foi concluído em 2004.

Esse novo conceito não pretendeu revogar o trabalho divulgado em 1992, o *Internal Control – Integrated Framework*, mas sim complementá-lo:

Este *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* expande os controles internos, providenciando uma visão mais robusta e abrangente do amplo assunto que envolve o gerenciamento de risco de empreendimentos. Essa nova concepção não pretende e não substitui a estrutura de controles internos, mas a incorpora e permite às empresas aplicar esta nova estrutura de gerenciamento de riscos de empreendimentos para satisfazer tanto suas necessidades de controles internos como ampliar seus processos de gerenciamento de risco.¹⁶ (COSO, 2004, p. v)

Em 2004, o COSO divulgou o resultado do trabalho e apresentou a seguinte definição para o *Enterprise Risk Management*:

Enterprise Risk Management é um processo, efetivado pelo conselho de Administração, diretores e outras pessoas da entidade, aplicado no processo de definição da estratégia, desenhado para identificar potenciais eventos que possam afetar a entidade e para gerenciar riscos de forma que

¹⁵ (6) *A process designed by, or under the supervision of, the registrant's principal executive and principal financial officers, or persons performing similar functions, and effected by the registrant's board of directors, management and other personnel, to provide reasonable assurance regarding the reliability of financial reporting and the preparation of financial statements for external purposes in accordance with generally accepted accounting principles and includes those policies and procedures that:*

- 1) *Pertain to the maintenance of records that in reasonable detail accurately and fairly reflect the transactions and dispositions of the assets of the registrant;*
- 2) *Provide reasonable assurance that transactions are recorded as necessary to permit preparation of financial statements in accordance with generally accepted accounting principles, and that receipts and expenditures of the registrant are being made only in accordance with authorizations of management and directors of the registrant;*
- 3) *Provide reasonable assurance regarding prevention or timely detection of unauthorized acquisition, use or disposition of the registrant's assets that could have a material effect on the financial statements.*

¹⁶ *This Enterprise Risk Management – Integrated Framework expands on internal control, providing a more robust and extensive focus on the broader subject of enterprise risk management. While it is not intended to and does not replace the internal control framework, but rather incorporates the internal control framework within it, companies may decide to look to this enterprise risk management framework both to satisfy their internal control needs and to move toward a fuller risk management process.*

eles fiquem enquadrados dentro de seus limites de tolerância, providenciando razoável segurança de que os objetivos da entidade serão realizados.¹⁷ (COSO, 2004, p. 2).

O COSO, didaticamente, em sintonia com a definição de ERM, ilustrou a relação interativa entre os objetivos de uma organização com os componentes do ERM, esses entendidos como necessários para que aqueles sejam atingidos:

Figura 2 - Estrutura ERM

FONTE: ENTERPRISE RISK MANAGEMENT – INTEGRATED FRAMEWORK, 2004, p. 5.

Os quatro objetivos (estratégia, operações, elaboração de relatórios e a conformidade às regras) são representados nas colunas verticais, os oito componentes do ERM nas linhas horizontais e as unidades de negócio na terceira dimensão.

Em relação aos objetivos da organização, foi acrescentado um novo item, comparativamente ao COSO I, que foi a Estratégia, entendida como sendo os objetivos de alto nível alinhados e suportados pela missão da organização.

¹⁷ Enterprise Risk management is a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, and manage risk to be within its risk appetite, to provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives.

Relativamente aos componentes do ERM, comparativamente ao COSO I, houve a alteração do que era denominado “ambiente de controle” para “ambiente interno”, sem alteração de seu conceito e foram acrescentados três novos componentes:

- Estabelecimento de objetivos: os objetivos devem ser definidos previamente, alinhados com a missão da organização, de forma que os riscos que os afetam sejam identificados e enquadrados dentro dos limites de tolerância admitidos;
- Identificação dos eventos: Os eventos internos e externos que afetam a realização dos objetivos da organização devem ser identificados e distinguidos entre riscos e oportunidades. As oportunidades são redirecionadas para os processos de definição de objetivos e estratégias, de forma a buscar seu aproveitamento.
- Resposta aos riscos: A diretoria deve selecionar as ações a serem tomadas em relação aos riscos identificados, de forma que eles sejam evitados, aceitos, reduzidos ou compartilhados, em conformidade com limites de tolerância ao risco da organização.

3.2.2.5 CSA, *Canadian Securities Administrators* e o CoCo, *Criteria of Control Committee*

A definição de controles internos sobre relatórios financeiros do CSA, conforme Goodfellow e Willis (2006), refere-se à confiabilidade nos relatórios financeiros mediante foco particular nos controles sobre as demonstrações contábeis intermediárias ou trimestrais. De acordo com a definição do CSA, conforme os mesmos autores, os objetivos dos controles internos sobre as demonstrações contábeis são:

- Providenciar razoável segurança para que as demonstrações contábeis preparadas para fins externos estejam de acordo com os princípios contábeis geralmente aceitos;
- Providenciar para que as transações sejam registradas de forma a permitir a preparação das demonstrações contábeis e manter os arquivos em razoável nível de detalhamento;
- Garantir que as receitas de despesas incorridas foram devidamente autorizadas pelos gerentes ou diretores da empresa e
- Prevenir quanto à ocorrência de aquisições não autorizadas, bem como quanto ao uso ou disposição dos ativos da empresa de forma a ocasionar efeitos materiais nas demonstrações contábeis anuais ou intermediárias.

O CICA, *Canadian Institute of Chartered Accountants*, através do CoCo, em 1994, desenvolveu seu modelo de controles internos, no qual os aspectos comportamentais são a base fundamental para o bom do sistema de controles e não propriamente as estruturas ou os procedimentos de controle. A definição de controles internos do CoCo é semelhante à do COSO:

Controle é de um modo geral definido como um dinâmico e integrado processo, efetivado pelo conselho de administração ou outro órgão equivalente, quadro gerencial e todos outros membros da empresa, desenhado para providenciar razoável segurança em relação ao alcance das seguintes categorias gerais de objetivos: Eficácia e eficiência das operações, confiabilidade nos relatórios financeiros e gerenciais e conformidade com as leis, normas setoriais e políticas internas aplicáveis.¹⁸ (CICA, 1994).

3.2.2.6 IT Governance Institute

O ISACF, *Information Systems Audit and Control Foundation*, que, a partir de 2003, assumiu a denominação de ITGI, *IT Governance Institute*, uma entidade independente norte-americana que busca o aprimoramento da governança corporativa nos ambientes de informática, desenvolveu, em 1996, a primeira versão do COBIT, *Control Objectives for Information and Related Technology*, uma ferramenta de desenvolvimento e monitoramento de controles internos em ambiente de informática. A última versão do COBIT (versão 4.0) data de 2003 e a seguinte definição para controles internos foi adotada:

“São as políticas, procedimentos, práticas e estrutura organizacional desenhadas para providenciar razoável segurança de que os objetivos do negócio serão alcançados e que eventos indesejáveis serão prevenidos ou detectados e corrigidos”¹⁹.

3.2.2.7 IFAC, *International Federation of Accountants*

A definição de controles internos da IFAC, *International Federation of Accountants* está presente na ISA 315, *International Standard on Auditing 315*, emitida pelo IAASB,

¹⁸ control is broadly defined as a dynamic, integrated processes, effected by an organization's board of directors (or its equivalent), management and all other staff, that are designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of the following general categories of objectives: Effectiveness and efficiency of operations, reliability of financial and management reporting, compliance with applicable laws and regulations and internal policies. Disponível em: <www.cica.ca>.

¹⁹ Disponível em: <www.isaca.org/cobit>.

International Auditing and Assurance Standards Board em dezembro de 2004 e o subdivide em cinco componentes, de forma semelhante à definição presente no SAS 78 do AICPA:

Controle interno é o processo estruturado e implementado pelas pessoas encarregadas da governança e gerenciamento da entidade, bem como por outras pessoas, para proporcionar razoável segurança de que seus objetivos relacionados a confiabilidade nos relatórios financeiros, eficiência e eficácia das operações e adequação em relação às leis normas aplicáveis estão sendo alcançados. Isto significa que o controle interno é estruturado e implementado para permitir a identificação de riscos de negócios que possam ameaçar o alcance de qualquer daqueles objetivos.

Os controles internos consistem dos seguintes componentes:

- a) O ambiente de Controle;
- b) O processo de avaliação de risco da entidade;
- c) O sistema de informações, incluindo os processos de negócios relacionados relevantes para os relatórios financeiros e a comunicação;
- d) Atividades de controle;
- e) Monitoramento dos controles.

Adicionalmente, o Anexo 2 da referida ISA 315 apresenta uma discussão detalhada sobre cada um desses componentes.

3.2.2.8 CFC e o IBRACON

Em dezembro de 1997, por meio de sua Resolução no. 820, o CFC, Conselho Federal de Contabilidade aprovou a NBC T 11, Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis, alterando a sua Resolução 700, de abril de 1991. Ficou estabelecida a seguinte definição para sistema de controles internos, em conjunto com sistemas contábeis:

11.2.5 - ESTUDO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA CONTÁBIL E DE CONTROLES INTERNOS

11.2.5.1 - O sistema contábil e de controles internos compreende o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficácia operacional.

[....]

11.2.5.3 - O sistema contábil e de controles internos é de responsabilidade da administração da entidade; porém o auditor deve efetuar sugestões objetivas para seu aprimoramento, decorrentes de constatações feitas no decorrer do seu trabalho.

Em dezembro de 1985, o IBRACON, Instituto dos Auditores Independentes do Brasil, emitiu as Normas e Procedimentos de Auditoria 02 – NPA 02, que foram, em seguida, aprovadas pela CVM através da Deliberação CVM 25, de dezembro de 1985 e pelo CFC, através da sua Resolução 607/85, estabelecendo uma definição para controles internos, bem como seu entendimento sobre a forma de avaliação e utilização por parte dos auditores independentes desses controles internos:

NPA 02 Procedimentos de Auditoria Independente de Instituições Financeiras e Entidades Equiparadas

A finalidade do estudo e avaliação pelo auditor, do sistema contábil e controles internos relacionados, é estabelecer uma base em que se apoiar para determinação da natureza, extensão e realização oportuna dos testes de auditoria a serem aplicados no exame das demonstrações financeiras.

[...]

O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto ordenado dos métodos e medidas, adotados pela entidade para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e o grau de confiança de seus dados contábeis.

Como pode ser observado, o primeiro pronunciamento do IBRACON sobre controles internos, inclusive sua própria definição, ocorreu apenas no contexto de análise da auditoria de instituições financeiras e entidades equiparadas. Não houve, até o momento, um estudo abrangente sobre controles internos por parte do IBRACON ou qualquer outra entidade representativa de setores empresariais envolvidos com governança corporativa ou auditoria no Brasil, o que pode ser considerado uma falha de estrutura, iniciativa e/ou de independência intelectual por parte das entidades brasileiras que se envolvem com o assunto.

4 NORMAS BRASILEIRAS E INTERNACIONAIS ESTABELECIDAS PARA APRIMORAMENTO DOS CONTROLES INTERNOS E DO SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO

4.1 Lei Sarbanes-Oxley

A lei Sarbanes-Oxley, popularmente conhecida como SOX, é uma das mais abrangentes e significativas leis do ambiente corporativo que já foi sancionada, seja nos Estados Unidos seja em qualquer outro país de economia de mercado. A SOX foi criada em resposta aos escândalos corporativos ocorridos nos Estados Unidos nos anos de 2001 e 2002, envolvendo grandes empresas de capital aberto, como a Enron, WorldCom, Global Crossing, Xerox, Adelpis, HealthSouth e outras.

Em decorrência da abrangência do mercado de capitais norte-americano, de seu papel social altamente relevante na economia popular, especialmente nas previdências pessoais, bem como pela importância dos recursos dos cidadãos comuns norte-americanos aplicados nos mercados de capitais, que poderiam ser resgatados em massa em caso de quebra de confiança, causando problemas de liquidez, os referidos escândalos corporativos desencadearam grande preocupação. As medidas adotadas na SOX abrangeram quase todos os aspectos da vida corporativa de forma profunda e decisiva, colocando de forma inequívoca que fraudes no mundo corporativo seriam profundamente investigadas e os envolvidos rigorosamente punidos.

Adicionalmente, de forma a complementar e regulamentar com maiores detalhes as determinações estabelecidas na SOX, a SEC, *Securities and Exchange Commission* e o PCAOB, *Public Company Accounting Oversight Board* já emitiram até os dias de hoje uma grande quantidade de normas complementares e interpretações, que dificultam bastante o completo entendimento de todas as regras relacionadas com o cumprimento da SOX. Aliás, a cultura norte-americana de detalhar cuidadosamente suas normas é uma das grandes dificuldades para o pleno entendimento e adoção dos próprios USGAAP, Princípios Contábeis Geralmente Aceitos nos Estados Unidos.

No Anexo A, estão apresentados todos os títulos e seções da SOX. A seguir, serão comentados os principais objetivos e consequências de cada Seção da SOX, como forma de se obter uma visão geral das determinações e abrangência dessa lei. Os aspectos relacionados ao aprimoramento dos controles internos e da fiscalização, que mais interessam para os objetivos deste trabalho, serão comentados com maiores detalhes.

4.1.1 *Título I – PCAOB, Public Company Accounting Oversight Board (Conselho de Fiscalização das Empresas de Auditoria)*

A criação do PCAOB deixou claro que, na opinião dos congressistas norte-americanos, os auditores independentes falharam em sua função pública e de grande importância de ser o guardiões da veracidade das informações contidas nos relatórios financeiros das companhias abertas. Também ficou latente que a auto-regulamentação existente entre as empresas de auditoria, incluindo a revisão de pares (*peer review*), não foi eficaz.

A Enron, uma das maiores companhias norte-americanas, que veio à falência repentinamente, acompanhada de diversos outros escândalos (contábeis e financeiros, ocultação de informações, destruição de provas, etc), foi a ponta de uma problema estrutural que precisava ser resolvido dentro do maior mercado de capitais do planeta. Conforme estudo efetuado por *Prentice* (2005) para a Thomson, empresa mundial do setor de consultoria empresarial, a HealthSouth, Xerox e WordCom registraram indevidamente receitas de US\$ 4,6 bilhões, US\$ 6,4 bilhões e US\$ 11 bilhões, respectivamente e a *Global Crossing* ocultou despesas de US\$ 12,4 bilhões. Estima-se que, entre 1995 e 2000, empresas com ações negociadas na Bolsa de Valores eletrônica NASDAQ, dos Estados Unidos, tenham registrado lucros inadequados da ordem de US\$ 148 bilhões. A pergunta que a sociedade investidora fez na ocasião não obteve uma resposta convincente: Como puderam os auditores independentes não notar erros/desvios tão vultosos?

A seção 101 da SOX constituiu o PCAOB como uma entidade independente, sem fins lucrativos, sob supervisão da SEC, com o objetivo de supervisionar as atividades dos auditores independentes, em defesa dos interesses públicos de um modo geral e, em especial, dos investidores. O PCAOB foi munido de poderes para registrar e manter o registro de auditores independentes, conduzir inspeções e impor sanções às empresas de auditoria,

estabelecer padrões para as empresas de auditoria em termos de controle de qualidade, ética e independência, entre outros.

A Seção 106 determinou que as regras do SOX e os poderes do PCAOB também se estendessem para as empresas de auditoria estrangeiras que auditam companhias ou filiais de companhias norte-americanas com ações negociadas nas Bolsas de Valores norte-americanas.

4.1.2 Título II – Auditor Independente

A SOX determinou que o PCAOB estabelecesse as providências para que a empresa de auditoria não prestasse outros serviços incompatíveis, que pudessem comprometer sua independência, como: serviços de manutenção da contabilidade, desenho e implementação dos sistemas financeiros internos, serviços de avaliação ou valorização de ativos e passivos, serviços atuariais, terceirização de auditoria interna, serviços de gerenciamento e de recursos humanos, consultoria em investimentos, consultoria em empréstimos bancários, e outros.

As regras estabelecidas no Título II da SOX, relativas à prestação de serviços por parte dos auditores independentes, revelaram o entendimento de que havia um significativo envolvimento das empresas de auditoria com seus clientes, tanto do ponto de vista financeiro, influenciando na qualidade da independência, como do ponto de vista de “vícios de trabalho”, decorrente do fato de uma mesma equipe de trabalho efetuar por muitos anos consecutivos a auditoria de uma mesma empresa. Eram comuns os casos em que uma mesma empresa prestava serviços de auditoria das demonstrações contábeis, consultoria empresarial, consultoria em investimentos, consultoria tributária, serviços atuariais, além de serviços de terceirização de contabilidade.

Com diversos serviços sendo prestados concomitantemente por uma mesma empresa, ocorriam dois fatores negativos para a qualidade das auditorias no entendimento dos congressistas norte-americanos: o primeiro era decorrente do fato de haver um grande faturamento da empresa de auditoria com um mesmo cliente, deixando dúvidas em relação à qualidade da independência; o outro era decorrente de a empresa de auditoria estar determinando ou influenciando significativamente cifras contábeis que ele próprio iria auditar, afetando a independência do ponto de vista técnico. Também não eram raras as situações em

que os sócios das empresas de auditoria mantinham-se por muitos anos como encarregados dos trabalhos de uma companhia, incorrendo em vícios e em envolvimento pessoal nocivos para a boa qualidade dos serviços.

Adicionalmente, a SOX determinou que os auditores independentes sejam contratados e seus serviços acompanhados por um comitê interno da companhia, denominado comitê de auditoria e que qualquer outro serviço que venha a ser contratado junto à empresa de auditoria, desde que não venha contrariar alguma norma já estabelecida na SOX ou pelo PCAOB, seja especificamente autorizado pelo comitê.

Na sua Seção 203, a SOX determinou que o sócio principal encarregado dos trabalhos de auditoria, assim como o sócio encarregado da segunda revisão, sejam alterados, no mínimo, a cada cinco anos. Também ficou estabelecido, na Seção 206, que o sócio da empresa de auditoria não poderá desempenhar, na companhia que auditava, funções de presidente, diretor financeiro, *controller* ou de preparação de demonstrações contábeis, dentro do prazo de um ano a contar de sua retirada das funções de auditor.

4.1.3 Título III – Responsabilidade das Companhias

Embora tenha havido a convicção de que houve falhas nos trabalhos dos auditores independentes nos grandes escândalos corporativos norte-americanos revelados em 2001 e 2002, não deixou de haver o entendimento de que a responsabilidade primária pela adequação e veracidade dos relatórios financeiros das companhias abertas cabe à sua administração. Nesse sentido, os congressistas norte-americanos, através da SOX, direcionaram grande responsabilidade à alta diretoria das companhias abertas na elaboração e divulgação de seus balanços e resultados, bem como severas punições nos casos de divulgações de informações inadequadas ou inverídicas, seja por dolo ou por culpa.

A Seção 301 estabeleceu a obrigatoriedade nas companhias abertas da constituição de um novo órgão denominado “comitê de auditoria”, que passou a ficar encarregado pela contratação, supervisão e substituição dos auditores independentes, bem como pelo gerenciamento dos serviços de auditoria interna. Os comitês deverão ser compostos por no mínimo três integrantes, independentes do corpo de diretores, os quais não poderão prestar

serviços de consultoria ou qualquer outro serviço à companhia ou às suas partes relacionadas, deverão ser parte integrante dos conselhos de administração, ao menos um integrante deve ser um especialista em finanças, seus membros devem ter bons conhecimentos a respeito dos negócios da empresa, de princípios e práticas contábeis geralmente aceitos, de sistemas de controles internos, entre outras qualificações.

Após muitas controvérsias, a SEC e o PCAOB autorizaram às companhias estrangeiras, que em atendimento às normas locais, já possuíam um órgão semelhante ao estabelecido na Seção 301, a considerar esse órgão na função do referido “comitê de auditoria”. No Brasil, foi aceito que os Conselhos Fiscais desempenhem o papel do comitê de auditoria.

A Seção 302 da SOX determinou que os presidentes (CEO's) e diretores financeiros (CFO's) de companhias abertas norte-americanas ou de companhias estrangeiras com ações negociadas nas Bolsas de Valores norte-americanas, revisem as informações contábeis e financeiras divulgadas a cada trimestre, bem como as informações contábeis e financeiras divulgadas anualmente, certifiquem-se e declarem formalmente, com base em seu melhor entendimento, de que elas não contêm inverdades ou meias-verdades materiais e que espelham a realidade econômico-financeira da companhia. Os presidentes e os diretores financeiros também deverão certificar e estarão responsáveis pela qualidade dos controles internos mantidos na companhia, os quais são considerados fontes de segurança de que fraudes e/ou erros materiais não ocorrerão ou serão detectados e tratados tempestivamente, de tal forma a não afetar a adequação dos relatórios financeiros.

4.1.4 Título IV - Aprimoramento das Divulgações das Informações Financeiras

Muitos dos escândalos corporativos verificados nos Estados Unidos nos exercícios de 2001 e 2002 decorreram do uso indevido e indiscriminado de determinadas práticas contábeis, originalmente possíveis e previstas nos Princípios Contábeis Geralmente Aceitos nos Estados Unidos. O principal exemplo dessa prática indevida é a constituição de SPEs, sociedades com propósitos específicos com o objetivo de desviar e ocultar o registro de despesas pertencentes à empresa mãe. A segunda prática era a utilização de demonstrações contábeis *proforma*, nas quais constavam lançamentos contábeis fora dos livros oficiais. Uma outra era a concessão de forma indevida de empréstimos pessoais para executivos e membros da diretoria.

A Seção 401 da SOX determinou que a SEC definisse novas regras para a utilização de demonstrações contábeis *proforma* e que todas as diferenças as alterações *proforma* fossem detalhadamente divulgadas nos relatórios financeiros e que também fossem redefinidas as regras para a constituição e consolidação das sociedades com propósitos específicos.

A Seção 402 alterou a lei societária norte-americana de 1934 relativa à limitação de empréstimos das companhias para executivos ou diretores, com o objetivo de minimizar as possibilidades deste tipo de empréstimo e a Seção 403 requer que todas as operações realizadas com diretores e executivos da companhia sejam informadas eletronicamente à SEC em dois dias úteis. Essa última regra, entretanto, não é necessária para companhias estrangeiras.

A Seção 404 talvez seja a que maior impacto provocou nas atividades internas das empresas, a de maior custo e a que está cercada de maior polêmica. Conforme já mencionado anteriormente, a Seção 302 da SOX determinou que os presidentes e diretores financeiros devem certificar que os relatórios financeiros e os controles internos estão adequados e que aqueles espelham a realidade econômico-financeira das empresas. Entretanto, como eles poderão ter a certeza de que isso de fato está ocorrendo? Para tanto, os congressistas norte-americanos estabeleceram na Seção 404 da SOX que as companhias abertas devem emitir relatórios anuais contendo uma declaração da diretoria de que a estrutura de controles internos da companhia é adequada para garantir que as suas demonstrações contábeis espelhem em todos os aspectos materiais e relevantes a sua situação econômico-financeira. A Seção 404, igualmente, estabeleceu que auditores independentes avaliassem a adequação e efetividade da estrutura de controles internos das companhias e emitissem relatório, a ser também publicado, com os resultados obtidos. A estrutura de controles internos recomendada pela SOX como *benchmark* para as companhias de capital aberto é a estrutura definida no COSO, a qual já foi descrita anteriormente neste trabalho.

A SEC estabeleceu, inicialmente, que as companhias deveriam estar adequadas às exigências da Seção 404 até 30 de junho de 2006. Em 22 de setembro de 2006, entretanto, a SEC estendeu esse prazo limite em um ano para as companhias classificadas como de “menor porte”.

4.1.5 Título V – Conflitos de Interesses dos Analistas de Mercado

O título cinco da SOX, composto unicamente pela Seção 501, preocupa-se com o fato de que os analistas de mercado têm tido uma importância considerável, especialmente nas decisões de investimentos de pequenos investidores e que esses analistas, muitas vezes, emitem opiniões com base em segundas intenções.

A preocupação dos órgãos oficiais norte-americanos com essa questão não é recente e não foi tratada pioneiramente na SOX. Antes da SOX, a SEC já havia emitido normas com o objetivo de limitar o relacionamento entre os analistas de mercado e banqueiros, proibir que analistas de mercado sejam remunerados com base em resultados de operações internas e restringir sua participação pessoal no mercado em que atua como analista.

A SOX determinou que a SEC estabelecesse normas adicionais que minimizassem ainda mais a possibilidade de ocorrência de má conduta por parte dos analistas de mercado. Dessa forma, a SEC estabeleceu que todos os analistas de mercado assinem uma declaração dizendo que acreditam realmente nos relatórios e recomendações que fazem para o público em geral e não recebem nenhum tipo de remuneração relacionada com as recomendações e opiniões que emitem.

4.1.6 Título VI - Recursos e Autoridade da SEC

Alguns anos antes dos escândalos corporativos de 2001 já havia o entendimento de que a SEC estava com uma estrutura orçamentária e de pessoal insuficientes para o pleno desempenho de suas funções. Dessa forma, em 2002, os congressistas norte-americanos, finalmente, atenderam à antiga demanda e aumentaram o orçamento da SEC, através da Seção 601 da SOX, que passou de US\$ 438 milhões em 2002 para US\$ 776 milhões em 2003.

A Seção 602 veio ratificando a autoridade e o poder punitivo da SEC, que vinham sendo, muitas vezes, questionados nos tribunais norte-americanos, alterando a Lei de 1934 e conferindo-lhe claramente, poderes para suspender e/ou aplicar multas em auditores, diretores e consultores de empresas de capital aberto, por tempo determinado ou de forma definitiva.

As seções 603 e 604 apenas estabeleceram autoridade à SEC para barrar ou suspender profissionais do mercado de capitais, pessoas consideradas culpadas por má conduta.

4.1.7 Título VII – Estudos e Relatórios

A Seção 701 determinou que o GAO, *Government Accountability Office* (novo nome, adquirido em 2004), um órgão que desempenha as funções de “Controladoria Geral” para o governo norte-americano, efetuasse estudo relativo a riscos para o bom funcionamento do mercado acionário de eventuais fusões e incorporações entre as empresas de auditoria, especialmente entre as quatro grandes (*Big Four*). Os estudos realizados concluíram não haver evidência de redução do nível de competição no mercado de auditoria e também mencionaram não haver tendência de ocorrer outras fusões ou incorporações relevantes nesse setor.

A Seção 702 da SOX ordenou à SEC que efetuasse estudos a respeito da conduta de agências de análise de riscos (*rating agencies*) e de seu papel no mercado de capitais, especialmente em relação às avaliações de empresas, barreiras de entrada no mercados, conflitos de interesses e fatores relacionados. O relatório da SEC indicou haver necessidade de estudos mais aprofundados, porém revelou preocupação com as agências de riscos no que se refere a divulgações inadequadas das bases de suas avaliações.

A Seção 703 determinou à SEC que efetuasse levantamento sobre as pessoas (auditores, bancos de investimentos, consultores de investimentos, corretores, etc) que se envolveram em má conduta e que tipos de violações ocorreram no mercado de capitais norte-americano entre 01 de janeiro de 1998 e 31 de dezembro de 2001. Os resultados obtidos revelaram que a maior parte dos infratores era corretores e negociadores (*broker-dealers*) e que as principais violações se referiam a ofertas de títulos e fraudes contra clientes de corretoras.

As seções 704 e 705 solicitaram à SEC estudos para um melhor entendimento dos tipos e da natureza das fraudes e violações ocorridas no mercado de capitais norte-americano, incluindo a análise do possível envolvimento de bancos de investimentos nessas fraudes. Os estudos revelaram que as altas gerências corporativas eram as principais envolvidas nas fraudes e violações, que o reconhecimento inapropriado de receitas foi a principal prática de violação e

fraude e que, supostamente, bancos de investimentos tiveram conduta inadequada de omissão de informações a respeito de empresas de capital aberto envolvidas em grandes fraudes.

4.1.8 Título VIII – Fraudes Contábeis e Corporativas

Esse capítulo da SOX determinou punições severas e maiores facilidades em investigação contra crimes e fraudes corporativas.

Tendo em vista o procedimento supostamente delituoso praticado pela empresa de auditoria Arthur Andersen, no que se refere à destruição de seus papéis de trabalho quando das investigações que envolviam a Enron, a Seção 802 estabeleceu que a destruição, alteração e falsificação de registros de empresas sujeitas a investigação federal ou falência, implicará em punição superior a 20 anos de prisão, sendo que a previsão do crime não se limita às empresas de capital aberto e não requer que os processos de investigação ou falência já tenham sido abertos.

A Seção 806 estabeleceu regras de proteção e compensação para pessoas, normalmente funcionários, que vierem a denunciar, atuarem como testemunhas ou que colaborarem com as investigações de fraudes nas corporações norte-americanas.

4.1.9 Título IX – Aprimoramento na Punição de Crimes do Colarinho Branco

No Título IX, o Congresso Norte-americano mais uma vez enfatizou seu entendimento de que um maior rigor nas punições reduzirá a probabilidade de ocorrência de delitos. Por isso, ficou previsto, nesse título da Lei, o aumento da punição para a diretoria da empresas para alguns outros crimes corporativos, como fraudes eletrônicas (passando de cinco para vinte anos de prisão), violações intencionais (com dolo) de informações financeiras enviadas para a SEC (ficando prevista multa de US\$ 5 milhões, além de vinte anos de prisão) e omissões no envio de informações financeiras incorretas para a SEC (ficando prevista multa de US\$ 1 milhão e dez anos de prisão).

Adicionalmente, reforçando a responsabilidade já atribuída aos presidentes e diretores financeiros das companhias através da Seção 302, a Seção 906 estabeleceu que eles também devem assinar e certificar que as demonstrações contábeis trimestrais e anuais estão de acordo com as exigências estabelecidas pela SEC e que representam adequadamente as condições financeiras da companhia, bem como os resultados de suas operações. A Seção 302, diferentemente, estabeleceu a obrigatoriedade de os diretores financeiros e presidentes assinarem e certificarem a respeito de controles internos e divulgação de informações de forma mais ampla.

4.1.10 Título X – Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica

Esse título da Lei apenas determina que os presidentes das empresas passam a ter responsabilidade pessoal sobre as declarações de imposto de renda efetuadas pela companhias.

4.1.11 Título XI – Fraudes Corporativas e Obrigação de Prestar Contas

O título XI da SOX, a exemplo do ocorrido no título IX, prevê o aumento de punição para uma série de crimes, dessa vez os relacionados mais diretamente à preparação e divulgação dos relatórios financeiros, tentativas de obstrução, influência e impedimento de procedimentos de investigação oficiais, retaliações efetuadas contra pessoas que denunciarem a ocorrência de fraudes financeiras nas empresas, além de outras.

4.2 Resolução 2554 do Conselho Monetário Nacional

A Resolução 2554 do CMN foi emitida em setembro de 1998, em meio à crise que vivia o sistema financeiro nacional, com a necessidade de intervenção do BACEN em diversos bancos brasileiros, bem como com a ocorrência de incorporações de pequenos e médios bancos por grandes conglomerados financeiros. Essa Resolução veio com o objetivo de aumentar a qualidade da governança corporativa nas instituições financeiras e reduzir o risco

de ocorrência de novas surpresas, como a quebra inesperada de entidades, o que poderia ter reflexos nocivos e em cadeia em todo o sistema.

Conforme estabelecido na Resolução, ela determinou às instituições financeiras a implantação e implementação de controles internos voltados para suas atividades, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e para o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis, os quais devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por elas realizadas.

A Resolução responsabilizou a diretoria da instituição pela implantação e implementação dos controles internos, bem como pela verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos então definidos, ao mesmo tempo em que definiu os parâmetros sobre os quais esses controles internos devem ser estruturados, os quais se transcrevem abaixo:

- a) os controles internos devem ser acessíveis a todos os funcionários da instituição, de forma que sejam conhecidas a respectiva função no processo e as responsabilidades atribuídas aos diversos níveis da organização;
- b) a segregação de funções atribuídas aos integrantes da instituição deve fazer com que não haja conflitos de interesses ou criar meios de minimizar e monitorar adequadamente áreas identificadas como de potencial conflito da espécie;
- c) os controles internos devem conter meios de identificar e avaliar fatores internos e externos que possam afetar adversamente a realização dos objetivos da instituição;
- d) eles devem prever a existência de canais de comunicação que assegurem aos funcionários, segundo o correspondente nível de atuação, o acesso a confiáveis, tempestivas e compreensíveis informações consideradas relevantes para suas tarefas e responsabilidades;
- e) acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, de forma que se possa avaliar se os objetivos da instituição estão sendo alcançados, se os limites e as leis e regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos, bem como assegurar que quaisquer desvios possam ser prontamente corrigidos;
- f) existência de testes periódicos de segurança para os sistemas de informações, em especial para os mantidos em meio eletrônico;
- g) a atividade de auditoria interna deve fazer parte do sistema de controles internos, podendo ser desempenhada através de uma estrutura interna da própria entidade ou ser

desempenhada por meio de empresa de auditoria independente, desde que não a mesma que examina as demonstrações contábeis ;

- h) o acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com o sistema de controles internos deve ser objeto de relatórios, no mínimo semestrais, contendo as conclusões dos exames efetuados, as recomendações de seu cronograma de saneamento, quando for o caso; a manifestação dos responsáveis pelas correspondentes áreas a respeito das deficiências encontradas em verificações anteriores e das medidas efetivamente adotadas para saná-las.

O CMN previu, ainda, na Resolução 2554 que o BACEN poderá determinar a adoção de controles adicionais e imputar limites operacionais mais restritivos à instituição nos casos em que ficar constatada a inadequação dos controles implementados.

4.3 Resolução 3198 do Conselho Monetário Nacional

A Resolução 3198 de maio de 2004 do CMN alterou e consolidou a regulamentação relativa à prestação de serviços de auditoria independente para as instituições financeiras, principalmente as inicialmente previstas nas Resoluções 3081 de 2003 e a 2267 de 1996. Essa Resolução tratou de diversos assuntos como a distribuição de responsabilidades entre administradores e auditores, ética e independência por parte dos auditores independentes, entre outros, que não representaram alterações significativas nos padrões já comumente aceitos e praticados na prestação de serviços de auditoria independente. Entretanto, dois assuntos novos e importantes foram considerados na Resolução 3198.

Um deles resultou em muitas contestações e controvérsias, especialmente por parte da comunidade dos auditores independentes, que foi a necessidade de substituição periódica do auditor independente a cada cinco exercícios sociais completos, podendo ser recontratado apenas após transcorridos três exercícios. As controvérsias ganharam força nos anos que se seguiram à Resolução, ao ponto que a substituição periódica dos auditores independentes foi suspensa em dezembro de 2005 pelo Conselho Monetário Nacional, podendo ser retomada em 2008. Vale lembrar que o Congresso norte-americano debateu intensamente esse assunto, pois pretendiam também adotar essa medida, mas a idéia acabou sendo abandonada e, em contrapartida, conforme já mencionado anteriormente, a Lei Sarbanes-Oxley, em sua Seção

203, determinou o rodízio apenas dos sócios da empresa de auditoria encarregados dos trabalhos.

Outra medida constante na Resolução 3198 é a obrigatoriedade da implantação, como órgão estatutário, do comitê de auditoria para as instituições que apresentem patrimônio líquido de referência igual ou superior a R\$ 1 bilhão. O comitê de auditoria deve reportar-se, diretamente, ao Conselho de Administração ou, na sua inexistência, à diretoria da Instituição.

De acordo com a Resolução, o comitê de auditoria deve ser composto de, no mínimo, três integrantes, com mandato máximo de cinco anos, sendo que ao menos um integrante deve possuir comprovados conhecimentos nas áreas de contabilidade e auditoria. Os critérios de nomeação, número de integrantes, tempo de mandato e atribuições do comitê de auditoria devem estar expressos no estatuto ou no contrato social da instituição. Ainda, quando a instituição tiver ações negociadas em Bolsa, os integrantes do comitê de auditoria não podem ter sido, nos últimos doze meses, diretor ou funcionário da própria instituição ou de alguma de suas ligadas, ter feito parte da equipe de auditores independentes da instituição, ter sido membro do conselho fiscal da instituição ou de suas ligadas, ser cônjuge ou parente em linha reta, em linha colateral até o terceiro grau e por afinidade até o segundo grau de funcionários ou diretores da instituição. Quando a instituição não possuir ações negociadas em Bolsa as limitações para a composição dos comitês de auditoria são menores.

De acordo com a Resolução, constituem atribuições do comitê de auditoria:

- a) estabelecer as regras operacionais para seu próprio funcionamento, as quais devem ser aprovadas pelo conselho de administração ou, na sua inexistência, pela diretoria da instituição;
- b) recomendar à administração da instituição a entidade a ser contratada para prestação dos serviços de auditoria independente, bem como a substituição do prestador desses serviços, caso considere necessário;
- c) revisar previamente à publicação, as demonstrações contábeis semestrais, inclusive notas explicativas, relatórios da administração e parecer do auditor independente;
- d) avaliar a efetividade das auditorias independente e interna, inclusive quanto à verificação do cumprimento de dispositivos legais e normativos aplicáveis à instituição, além de regulamentos e códigos internos;

- e) avaliar o cumprimento, pela administração da instituição, das recomendações feitas pelos auditores independentes ou internos;
- f) reunir-se, no mínimo trimestralmente, com a diretoria da instituição, com a auditoria independente e com a auditoria interna para verificar o cumprimento de suas recomendações ou indagações, inclusive no que se refere ao planejamento dos respectivos trabalhos de auditoria, formalizando, em atas, os conteúdos de tais encontros.

Vale lembrar, ainda, que a Resolução 3198 fez, também, referência às normas já emanadas da CVM, Comissão de Valores Mobiliários, CFC, Conselho Federal de Contabilidade e IBRACON, Instituto dos Auditores Independentes do Brasil, no que se refere à incompatibilidade na prestação de serviços de auditoria em conjunto com a prestação de outros serviços como o de consultoria, tributária, empresarial ou relacionado a sistemas de informática, de terceirização e outros que possam prejudicar a relação de independência entre as partes, de forma bastante semelhante ao que foi determinado no Título II da Lei Sarbanes-Oxley nos Estados Unidos, já mencionado anteriormente.

4.4 Circulares 249 e 280 da SUSEP, Superintendência de Seguros Privados e Resolução 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados

Em 20 de fevereiro de 2004, a SUSEP emitiu a sua Circular 249, em 22 de dezembro de 2004, o Conselho Nacional de Seguros Privados emitiu a Resolução 118 e, em 30 de dezembro de 2004, a SUSEP emitiu a Circular 280, com conteúdos e objetivos bastante semelhantes às Resoluções 2554 e 3198 do CMN, ou seja, buscando a melhoria da governança corporativa nas companhias seguradoras, nas sociedades de capitalização e nas entidades abertas de previdência complementar mediante a implementação de controles internos, seu acompanhamento e verificação por auditores independentes, implantação dos comitês de auditoria e rodízio dos auditores independentes. Essa iniciativa da SUSEP não foi reativa em relação a crises ou fraudes financeiras existentes nas entidades por ela regulamentadas; foi uma atitude preventiva e prudente, aproveitando as experiências e medidas já adotadas no âmbito das instituições financeiras.

A Circular 249 determinou às sociedades seguradoras, sociedades de capitalização e às entidades de previdência complementar aberta a implantação de controles internos de suas atividades, de seus sistemas de informações e do cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis.

Com base nessa Circular, a diretoria da entidade ficou responsabilizada em definir as atividades e os níveis de controle para todos os negócios da entidade, estabelecer os objetivos dos mecanismos de controle e seus procedimentos, verificar sistematicamente a adoção e o cumprimento dos procedimentos definidos, avaliar continuamente os diversos tipos de riscos associados às atividades da sociedade ou entidade, implantar política de prevenção contra fraudes, além de outras responsabilidades.

A Circular estabeleceu, ainda, as características mínimas que os sistemas de controles internos a serem implantados não poderão deixar de prever:

- a) O sistema de controles internos deve estar acessível a todos os funcionários da entidade e devem haver canais de comunicação, de forma a que cada um tenha pleno conhecimento e possa desempenhar bem suas tarefas e responsabilidades;
- b) Devem ser segregadas as atividades incompatíveis entre diferentes funcionários, de forma que os riscos possam ser mais bem gerenciados;
- c) Devem ser definidos os meios de monitoramento, de forma a identificar potenciais áreas de conflitos, a fim de minimizá-las;
- d) O acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, de forma a avaliar se os objetivos estão sendo alcançados, se os limites estabelecidos, as leis e os regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos, bem como assegurar a pronta correção de eventuais desvios;
- e) Testes periódicos de segurança para os sistemas de informação mantidos em meio eletrônico ou não;
- f) A auditoria interna deve fazer parte do sistema de controles internos, podendo ser executada por unidade específica da própria entidade ou por auditor independente, desde que não seja o mesmo responsável pela auditoria das demonstrações contábeis.

A Circular 249 previu, também, que o acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com o sistema de controles internos deve ser objeto de relatórios emitidos com a

periodicidade mínima de seis meses, os quais deverão ser submetidos à apreciação dos auditores independentes das demonstrações contábeis e ao Conselho de Administração ou diretoria, bem como ficar à disposição da SUSEP pelo prazo de 5 anos.

A Resolução 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados dispôs sobre a prestação de serviços de auditoria independente para as sociedades seguradoras, de capitalização e entidades abertas de previdência complementar e sobre a criação do comitê de auditoria.

A exemplo da Resolução 3198 do CMN do CMN, a Resolução 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados reafirmou diversos assuntos já praticados nas auditorias independentes e objeto de outras Resoluções. Contudo, algumas novas determinações foram introduzidas. A primeira foi a determinação da substituição periódica do auditor independente após transcorridos cinco exercícios sociais completos, de forma semelhante ao estabelecido na Resolução 3198 do CMN. Conforme já mencionado anteriormente, o Conselho Monetário Nacional suspendeu a aplicação dessa medida até 2008; o Conselho Nacional de Seguros Privados, entretanto, não seguiu essa determinação até o momento.

A segunda foi a obrigatoriedade de implantação de comitês de auditoria por parte de sociedades que possuam patrimônio líquido ajustado igual ou superior a R\$ 500 milhões. A composição e as atribuições do comitê de auditoria mencionados na Resolução 118 foram semelhantes às descritas na Resolução 3198 do CMN. Vale ressaltar, entretanto, que a Resolução 118 estabelece que o comitê de auditoria deve reportar-se diretamente ao Conselho de Administração e na sua inexistência ao Presidente e à assembléia de acionistas da entidade. Quanto ao Banco Central do Brasil, conforme já informado anteriormente, o comitê de auditoria reporta-se também diretamente ao Conselho de Administração, mas, na inexistência deste, à Diretoria.

Outra determinação contida na Resolução 118 foi a designação obrigatória de um diretor, tecnicamente qualificado, para responder junto à SUSEP pelo acompanhamento, supervisão e cumprimento das normas e procedimentos de contabilidade previstos na regulamentação em vigor, bem como ser responsabilizado pelas informações prestadas e pela ocorrência de situações que indiquem fraude, negligência, imprudência ou imperícia no exercício de suas funções.

A Resolução 118, também, previu incompatibilidade na prestação de determinados serviços de consultoria pela mesma empresa que presta os serviços de auditoria das demonstrações contábeis das sociedades seguradoras, de capitalização e de previdência complementar aberta, assim como também consta na Resolução 3198 do CMN.

A Circular 280 da SUSEP estabeleceu procedimentos mínimos a serem observados no relatório circunstanciado sobre a adequação dos controles internos e no relatório circunstanciado sobre o descumprimento de dispositivos legais e regulamentares, produzidos quando da auditoria das sociedades seguradoras, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência complementar.

De acordo com a Circular 280, o relatório circunstanciado sobre a adequação dos controles internos deverá avaliar a sua eficácia e eficiência em relação aos riscos suportados, destacando as deficiências encontradas, levando em consideração os principais processos existentes na sociedade e abordando o ambiente de controle, a avaliação de riscos, as atividades e procedimentos de controle, os processos de informação e comunicação e a monitoração.

A SUSEP, através da Circular, estabeleceu detalhadamente os procedimentos mínimos que deverão ser efetuados pelos auditores independentes para análise da eficácia e eficiência dos controles e que deverão constar do relatório circunstanciado sobre a adequação de controles internos. Entretanto, a extensão desses procedimentos mínimos requeridos na Circular superou os procedimentos usualmente efetuados pelos auditores independentes quando da auditoria das demonstrações contábeis, de forma que o IBRACON, Instituto dos Auditores Independentes do Brasil emitiu a Interpretação Técnica 01 de 2006 dizendo que os procedimentos requeridos na Circular 280 para elaboração do relatório circunstanciado devem ser objeto de um trabalho independente da auditoria das demonstrações contábeis e serem contratados pelas entidades seguradoras e de previdência complementar aberta junto aos auditores independentes em forma de “Procedimentos Previamente Acordados”.

Já o relatório circunstanciado sobre o descumprimento de dispositivos legais e regulamentares, também sob encargo de auditores independentes, de acordo com a Circular 280, deve avaliar situações que tenham ou possam vir a ter reflexos relevantes nas demonstrações contábeis ou na continuidade das operações da entidade, notadamente em

relação às normas legais que definem os parâmetros de retenção, capital mínimo e margem de solvência, a natureza e classificação das operações, forma de aplicação e valoração dos ativos, combate à lavagem de dinheiro, além do que é previsto na legislação aplicável, especialmente em relação aos Decretos-Leis 73 e 261 e Lei Complementar 109.

5 ANÁLISE CRÍTICA COMPARATIVA DA EFICÁCIA E SUFICIÊNCIA DAS NORMAS

5.1 Antecedentes de críticas às normas que determinaram o aprimoramento dos controles internos e de fiscalização

Embora a Lei e as normas emanadas das entidades regulamentadoras estudadas neste trabalho tenham sido emitidas recentemente, existem artigos, dissertações e teses que desenvolveram análises quanto a sua eficácia e suficiência. A seguir, serão mencionados e comentados trabalhos desenvolvidos e publicados nesse sentido, considerando principalmente os objetivos e resultados alcançados, os quais servirão, juntamente com as informações coletadas através da aplicação de um questionário, de embasamento para a análise crítica comparativa propriamente dita.

Min-Hsin Carol Liu (2005) desenvolveu pesquisa com o objetivo de verificar se os comitês de auditoria, constituídos conforme determinado pela Lei Sarbanes-Oxley com respeito à independência dos seus integrantes e ao menos um integrante seja especialista em finanças, podem ser associados a uma melhor qualidade de divulgação nos relatórios financeiros. O resultado da pesquisa confirmou que a qualidade das informações divulgadas nos relatórios financeiros, segundo as variáveis e critérios estabelecidos, melhorou a partir da constituição dos comitês de auditoria. O aspecto de maior impacto na melhoria da qualidade das informações, conforme o resultado da pesquisa, foi o da independência dos membros do comitê de auditoria. O fato de ao menos um especialista em finanças integrar o comitê também contribuiu positivamente para a melhoria da qualidade das informações.

Hurley (2005) analisou a eficácia das medidas determinadas na SOX para o aprimoramento dos controles internos nas companhias abertas norte-americanas. Suas conclusões foram as seguintes:

- Não é fato o senso comum de que os escândalos corporativos que envolveram a Enron e a WorldCom decorreram de fraquezas nos seus controles internos;

- Os controles internos sobre as demonstrações contábeis vigentes na Enron e na WorldCom eram excelentes. O que ocorreu nas duas companhias foi que a sua alta diretoria ignorou os controles internos;
- As fraudes são mais comuns de ocorrerem em companhias com fracos controles internos, mas isso se aplica às fraudes de uma maneira geral e não às fraudes sobre demonstrações financeiras. Controles internos sobre demonstrações financeiras funcionam bem na prevenção de fraudes contra elas quando isso é permitido pelas pessoas que estão em posição de comando na empresa e, muitas vezes, são essas pessoas que cometem as fraudes.
- A questão central para a redução dos riscos de fraudes contábeis, com isso, não deveria ser relativa a controles internos sobre relatórios financeiros, mas à governança corporativa e à aderência da alta diretoria aos controles internos.

O autor, entretanto, acredita que o fato de os presidentes e os diretores financeiros das empresas de capital aberto assinarem e certificarem a adequação dos relatórios financeiros trimestrais e anuais, podendo sofrer severas punições em casos de erros ou omissões, conforme previsto na Seção 302 da SOX, em conjunto com as medidas de aprimoramento e certificação dos controles internos, conforme previsto na Seção 404 da SOX, é eficaz para o aumento da segurança da adequação dos relatórios financeiros divulgados.

O que talvez Hurley tenha constatado em sua pesquisa, porém não revelado por este ponto de vista, é que um sistema de controles internos, para ser realmente eficaz, conforme já mencionado em ampla literatura existente sobre controles internos, depende essencialmente do ambiente de controle vigente na companhia, entendido esse como o elemento que fundamenta todos os outros componentes de controles internos, estabelecendo o tom de uma organização, influenciando a consciência de controle de seus profissionais, provendo disciplina e estrutura e que é fortemente dependente do grau de integridade da alta administração. Dessa forma, considerando essas características intangíveis dos ambientes de controle, não é plenamente evidente que, sob força de uma lei, eles possam ser aprimorados. Vale salientar, contudo, que, para o adequado atendimento à Seção 404 da SOX, é também necessária a estruturação e certificação dos ambientes de controles nas companhias, tendo como recomendação de estrutura de controles internos a ser adotada a estrutura definida pelo COSO.

Desde meados da década de 1960, Abraham Briloff tem escrito trabalhos a respeito da necessidade de controles e limites sobre os outros serviços prestados, além dos de auditoria das demonstrações financeiras, pelos auditores independentes. Deborah Prentice (2006) escreveu artigo em que analisou o extenso trabalho desenvolvido por Abraham Briloff ao longo de sua carreira acadêmica e o relacionou com o conteúdo da Seção 201 da SOX. A autora acredita que muitas das antigas recomendações de Briloff foram atendidas na Seção 201, a qual considera uma das mais importantes alterações implementadas pela SOX para a melhoria da governança corporativa.

Weili Ge e Sarah McVay (2005) desenvolveram pesquisa junto a 261 empresas que divulgaram pelo menos uma deficiência material relativa a controles internos, segundo os padrões estabelecidos pelo PCAOB, conforme determinado na SOX. Os pesquisadores identificaram que as deficiências nos controles internos estão geralmente relacionadas à insuficiência de recursos destinados ao aprimoramento dos controles internos. As principais deficiências materiais encontradas nos controles internos relacionaram-se às políticas de reconhecimento de receitas, ausência de segregação de funções incompatíveis entre diferentes profissionais, conciliações contábeis inapropriadas, deficiências na divulgação das principais práticas contábeis nos relatórios financeiros e fraquezas nos controles de contas complexas como de derivativos e imposto de renda. Nas análises estatísticas, os pesquisadores identificaram que as fraquezas materiais nos controles internos estão positivamente relacionadas com a complexidade do negócio, negativamente relacionada com o tamanho da empresa e negativamente relacionada com a lucratividade da empresa.

Caixing Liu (2004) desenvolveu seu trabalho com o objetivo de investigar se a SOX e as novas regras de auditoria emanadas da SEC implicaram em melhoria na qualidade dos relatórios financeiros emitidos pelas companhias abertas norte-americanas. A autora considerou a variável “gerenciamento de lucros” para análise da qualidade dos relatórios financeiros, no sentido de que quanto menor essa variável, melhor a qualidade dos relatórios financeiros. Os modelos estatísticos desenvolvidos pela autora revelaram que a SOX e as novas regras de auditoria emanadas da SEC proporcionaram uma redução significativa na prática de “gerenciamento de lucros”; que sua ocorrência através de elevações inadequadas de receitas foi mais fortemente afetada, comparativamente à redução inadequada das receitas; que as observações que proporcionaram estatisticamente maior variação nos índices de

gerenciamento de lucros levaram em consideração a análise da demonstração do fluxo de caixa, comparativamente a análise do balanço patrimonial.

Robert Charles Clark (2005) desenvolveu análise dos impactos e dos benefícios das principais medidas da SOX na governança corporativa . Inicialmente o autor menciona os elevados custos da seção 404 (p. 28), conforme estudos publicados na *American Electronics Association* (2005), por Charles River Associates (2005) e no *Financial Executives International* (2005): Até dezembro de 2004, estima-se que tenha havido nos Estados Unidos uma total de gastos da ordem de US\$ 35 bilhões para adequação às regras da SOX; as maiores companhias listadas gastaram em média US\$ 7.8 milhões, e desses US\$ 1.9 milhões foram com auditores independentes. O autor opina e contrapõe esses elevados custos com benefícios pouco expressivos, pois argumenta que, conforme publicado na *Association of Certified Fraud Examiners* (2004, p.31), apenas 8,2% dos casos de fraudes nas empresas são detectados por controles internos. O autor, também, opina que não há estudos consistentes que comprovem os benefícios da proibição da prestação de outros serviços por auditores independentes, além dos de auditoria das demonstrações contábeis.

Oliveira (2005) desenvolveu seu trabalho com o objetivo de averiguar o real benefício do rodízio das firmas de auditoria na prestação de serviços de auditoria independente de demonstrações contábeis em instituições financeiras, entidades seguradoras, de capitalização, de previdência complementar aberta e sociedades anônimas de capital aberto, conforme estabelecido na Resolução 3198 do CMN, Resolução 118 do CNSP e Resolução 308 da CVM, respectivamente. Com base em questionário obtido junto a 83 executivos atuantes nos respectivos setores empresariais e em sua pesquisa qualitativa, o autor concluiu que o rodízio das empresas de auditoria não reduz os riscos de erros ou fraudes contábeis nos processos de auditoria de demonstrações contábeis das empresas e que, contrariamente, o rodízio aumenta esses riscos. O autor, também, conclui que o rodízio das empresas de auditoria não possui a capacidade de reduzir os riscos de perda de independência por parte do auditor independente.

Koehn e DelVecchio (2006) analisaram os efeitos considerados inesperados decorrentes da SOX nas atividades empresariais norte-americanas. O primeiro efeito inesperado analisado refere-se a não redução das transações de aquisições e fusões com o advento da SOX, conforme era esperado. Os autores acreditam que não houve essa redução pelo fato de que as empresas que normalmente se envolvem com esses tipos de operações podem absorver com

facilidade os custos adicionais de *due diligence* e de *compliance* estabelecido na SOX. O segundo efeito inesperado refere-se ao não distanciamento das grandes empresas de auditoria (*Big Four*) em relação às empresas de médio porte, e ao fato de não terem ocorrido aquisições ou fusões nesse mercado. Segundo o autor, devido ao fato de não haver força de trabalho disponível nas “*Big Four*” para atender toda a demanda adicional de trabalho decorrente da SOX, essas empresas tiveram que abrir mão de alguns trabalhos. Dessa forma, o que se viu foi um aumento nas receitas proporcionalmente semelhante nas grandes e nas médias empresas de auditoria nos anos que sucederam à promulgação da SOX. As fusões e aquisições, nesse mercado, não se verificaram, segundo o autor, por questões estratégicas de necessidade de alcance global, por diferenças de capacitação técnica e de treinamento e de composição de capital, por parte das “*Big Four*”, que não poderiam ser encontradas ou obtidas nas ou através das empresas de médio porte. Outro perceptível efeito trazido pela SOX foi maior diligência e preocupações com questões relacionadas com a governança corporativa e a correta divulgação das informações contábeis e financeiras nas companhias abertas norte-americanas. Em 1999, a Bolsa de Valores de Nova York, através de uma comissão denominada “*Blue Ribbon Committee on Improving the Effectiveness of Corporate Audit Committees*”, recomendou que os comitês de auditoria das companhias abertas se reunissem ao menos quatro vezes por ano e pesquisa realizada para o ano de 2000 confirmou que os comitês de auditoria reuniam-se menos que quatro vezes por ano (KOEHN; DELVECCHIO 2006, p. 2). A partir da promulgação da SOX, em 2002, conforme relatam os autores em seu artigo, os comitês de auditoria tiveram em média cinco encontros, em 2003 esses encontros aumentaram para sete e em 2005 os comitês de auditoria reuniram-se nove vezes em média.

Scott (2004) in Balasundram Maniam, Geetha Subramaniam, Jim Johnson (2006), que já foi *chairman* do comitê de auditoria da Solectrom Corporation, uma grande empresa norte-americana fabricante de produtos eletrônicos, opina que as determinações contidas na seção 302 da SOX proporcionaram o benefício de ampliar e intensificar o diálogo entre os presidentes das empresas e os departamentos de controladoria, pois eles necessariamente estão tendo que dar importância à elaboração e divulgação dos relatórios financeiros. Scott, também, argumenta que a seção 404 da SOX foi benéfica quando obrigou as empresas a documentarem seus controles internos e a estruturá-los com base num processo adequado, o que, de um modo geral, força a empresa e os seus colaboradores a “andarem na linha”. Ele admite, entretanto, que os controles internos, para funcionarem, precisam contar com a aderência dos altos escalões da empresa. David Herbiest, líder de segurança corporativa da

Mazars, quinta maior empresa de auditoria da França, entende que uma norma, para ser efetiva, precisa ser suficientemente transparente e prever punições para os infratores e que a SOX foi uma lei muito clara e as empresas que não se adequarem sabem bem o que poderá lhes acontecer (MANIAM, Balasundram; SUBRAMANIAM, Geetha; JOHNSON, Jim, 2006, p. 7).

Roy C Smith e Ingo Walter (2006) põem em dúvida os benefícios proporcionados pela SOX quando considerados os custos diretos e indiretos que recaem sobre toda a sociedade norte-americana em decorrência dela. Segundo os autores, os custos econômicos para os Estados Unidos, considerando-se as várias perdas, multas, medidas de adequação das classes envolvidas e custos de *compliance*, em seus montantes agregados, ainda não constituem um percentual significativo em relação ao produto interno doméstico. Entretanto, argumentam que o custo de capital nos Estados Unidos aumentará em um montante ainda não determinado como resultado das novas regulamentações e necessidades de *compliance*, e o acesso ao mercado de capitais de grandes, dinâmicas e agressivas corporações e de pequenas corporações, que tentam iniciar suas atividades como empresas públicas, poderá ficar mais restrito. Os autores, também, defendem que, em valores agregados, esses custos e seus efeitos poderão reduzir o crescimento econômico nacional e a taxa de elevação da produtividade, por sua vez, pode, adversamente, afetar a prosperidade e o valor de muitas empresas públicas.

As conseqüências decorrentes das medidas de restauração da confiança no mercado financeiro adotadas podem ser diferentes das inicialmente imaginadas. As medidas adotadas podem ter satisfeito as expectativas da população decorrentes das revelações das condutas inadequadas. Porém se os custos destas medidas afetarem adversamente as perspectivas de crescimento econômico e obscurecer mais que clarear os princípios regulatórios estabelecidos, em um esforço de prevenir o mercado contra um pequeno percentual de empresas que cometem fraudes, então os custos são excessivos, especialmente quando consideramos que todas aquelas medidas não trataram adequadamente certos importantes defeitos do sistema, que poderão aparecer novamente no futuro. (SMITH, Roy C.; WALTER, Ingo, 2006, p. 8)²⁰

Adicionalmente, os autores argumentam que as fraudes corporativas ocorridas foram detectadas sem os benefícios dos procedimentos de governança corporativa estabelecidos pela SOX e que, embora tenha havido fortes indícios de que os profissionais de contabilidade

²⁰ *Such consequences of meeting the goal of restoring confidence in financial markets may not be what was intended when the measures to clean up the system were originally undertaken. These measures may have satisfied a sense of public outrage that followed a revelation of greed and misconduct, but if a cost of the clean up is to affect adversely the prospects for economic growth and to obscure rather than clarify regulatory standards for the future, in an effort to prevent a small percentage of otherwise fully regulated American companies from committing fraud, then perhaps the cost is excessive, especially inasmuch as the clean-up effort has left untreated certain important defects in the system that may surface again later.*

tiveram excessiva boa vontade com seus clientes e que gerentes de fundos de investimentos e negociadores do mercado de capitais agiram de má fé, as medidas de proibição de abusos e o aumento de poderes da SEC implementados já seriam suficientes. Além disso, os autores entendem que medidas como as estabelecidas pela SOX se esquivaram em responder à seguinte fundamental pergunta: Onde estavam a SEC e os outros mecanismos de inspeção de balanços quando ocorreram as fraudes corporativas?

5.2 Pesquisa de opinião entre profissionais residentes no Brasil

Como subsídio para a análise crítica comparativa das normas que estabeleceram alterações no âmbito dos controles internos e da fiscalização em companhias abertas, instituições financeiras e entidades seguradoras, as quais foram descritas anteriormente neste trabalho, e tendo em vista a complexidade do assunto, o presente trabalho buscou coletar opiniões de auditores independentes e de profissionais de empresas que atuam em contabilidade e controladoria, em relação à eficácia e suficiência das normas estudadas para a elaboração e divulgação de relatórios financeiros adequados.

Dentre os diversos modelos de classificação de pesquisas, estabelecidos por diversos autores, esta pesquisa, na abordagem de Selltitz et al (1965) in Marconi e Lakatos (1990, p.17), segundo sua finalidade, é analítica, pois busca o desenvolvimento de hipóteses casuais através da coleta de opiniões. Na visão de Ander-Egg (1978) in Marconi e Lakatos (1990, p. 19), esta pesquisa é do tipo aplicada, pois se caracteriza pelo seu interesse prático, ou seja, que os resultados sejam aplicados ou utilizados, imediatamente, na solução de problemas que ocorrem na realidade.

As opiniões foram buscadas através do envio de um questionário, por *e-mail*, para profissionais das áreas de contabilidade e controladoria de companhias abertas, instituições financeiras, entidades seguradoras, bem como auditores independentes, todos especialistas ativos nos assuntos tratados neste trabalho e com familiaridade em relação às normas estudadas. Foi destacado, no questionário, que apenas os especialistas nos assuntos abordados deveriam respondê-lo. Além disso, foram considerados apenas os questionários respondidos por profissionais que tivessem, no mínimo, o cargo de gerente em seus setores de atuação. Esse procedimento, apesar de reduzir a quantidade de respostas aproveitáveis, proporcionou a

vantagem de serem coletadas opiniões mais valiosas para a análise crítica comparativa pretendida.

O questionário foi estruturado de forma que, primeiramente, foram apresentados, sinteticamente, os conteúdos das normas estudadas, ou seja, as Resoluções do 2554/98 e 3198/04 do Conselho Monetário Nacional, Circulares SUSEP 249 e 280 de 2004 e Resolução CNSP 118 de 2004 do Conselho Nacional de Seguros Privados e, posteriormente, as questões propriamente ditas.

Conforme classificação de Marconi e Lakatos (1990, p. 47), a técnica de amostragem utilizada na pesquisa foi do tipo não-probabilística e intencional. Não-probabilística, pois não foram utilizadas formas aleatórias de seleção e os dados levantados não estão sujeitos a tratamentos estatísticos. Intencional, pois, conforme os mesmos autores, a pesquisa busca a opinião (ação, intenção, etc) de determinados elementos da população, mas não representativos dela. “[...] é o caso de se desejar saber como pensam os líderes de opinião de determinada comunidade [...]”. (MARCONI; LAKATOS, 1990. p. 47).

O questionário foi enviado aos diretores de relações com investidores das 100 maiores companhias abertas brasileiras, 50 maiores bancos brasileiros e 30 maiores entidades seguradoras brasileiras, conforme banco de dados da Revista Exame, na publicação especial denominada Melhores e Maiores de 2005. A opção de se selecionar uma amostra com as maiores companhias abertas, maiores instituições financeiras e maiores entidades seguradoras atuantes no Brasil, decorreu do fato de se considerar que há uma maior concentração de profissionais especializados nos assuntos abordados no questionário dentre essas empresas e por estarem dentre essas empresas aquelas com ações negociadas na Bolsa de Valores norte-americana e, portanto, sujeitas à SOX.

O questionário foi, também, enviado a entidades que agregam profissionais de auditoria, de analistas, investidores, advogados e outros profissionais que atuam no mercado de capitais, como o IBRACON, Instituto dos Auditores Independentes do Brasil, APIMEC, Associação dos Profissionais e Investidores do Mercado de Capitais, ABRASCA, Associação Brasileira das Sociedades de Capital Aberto, IBRI, Instituto Brasileiro de Relações Com Investidores e CESA, Centro de Estudos das sociedades de Advogados.

Ao todo foram obtidas dezenove respostas, as quais estão sintetizadas a seguir, conforme a caracterização profissional do respondente:

Tabela 1 - caracterização profissional do respondente

	Questões relacionadas à		
	BACEN	SUSEP	SOX
Profissionais atuantes na administração de empresas	4	3	8
Auditores independentes	5	5	6
TOTAL	9	8	14

A seguir, serão transcritas as perguntas efetuadas e os resultados obtidos. O questionário está apresentado como Anexo B a este trabalho.

5.2.1 Instituições financeiras

- a) Primeira pergunta: as medidas contidas nas Resoluções 2554/98 e 3198/04 são **eficazes** para a redução dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados?

Gráfico 1 – Sobre as medidas contidas nas Resoluções 2554/98 e 3198/04

Como se pode perceber pelo gráfico, a totalidade dos respondentes entendem que as referidas Resoluções são eficazes ou moderadamente eficazes, tendo a grande maioria classificado-as como eficazes.

A pessoas que responderam que as medidas são eficazes, justificam que elas tornaram determinados importantes processos obrigatórios, definiram responsabilidades para a

diretoria, estabeleceram a obrigatoriedade de segregações de funções de forma a possibilitar dupla conferência nos processos importantes, os comitês de auditoria passaram a se preocupar com a mitigação dos riscos e, conseqüentemente, com a qualidade dos controles e passou a haver maior transparência das atividades de controle das instituições.

A pessoas que responderam que as medidas são moderadamente eficazes alegam que a estruturação dos controles internos determinada pelo CMN através da Resolução 2554 é de pouca profundidade, trata o assunto de forma genérica e não elimina a possibilidade de existirem instituições financeiras com inadequados controles internos. Além disso, também, afirmam que as condições estabelecidas para a obrigatoriedade da implantação do comitê de auditoria são muito restritivas (apenas instituições financeiras com patrimônio de referência superior a R\$ 1 bilhão necessitam ter o Comitê), não envolvendo a grande maioria das instituições.

- b) Segunda pergunta: considerando-se o conjunto das normas e procedimentos de controle de gestão, de fiscalização e de monitoramento já existentes, as medidas complementares contidas nas Resoluções 2554 e 3198 do CMN **são suficientes** para a redução, a níveis seguros, dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados?

Gráfico 2 - Sobre as medidas complementares contidas nas Resoluções 2554 e 3198 do CMN

Na opinião da maioria dos respondentes, o conjunto das normas e procedimentos de controle de gestão, de fiscalização e monitoramento existentes no âmbito das instituições financeiras brasileiras, nesse conjunto embutidas as duas normas estudadas mais especificamente, é

suficiente para a redução, a níveis seguros, dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados.

Os respondentes que opinaram que são suficientes, afirmam que as diretrizes a serem seguidas pela administração e pelos auditores ficaram devidamente determinadas e os respectivos processos claramente padronizados; as regras para os auditores independentes tornaram-se mais severas e passou a haver um departamento específico nas instituições financeiras para tratar dos controles internos.

As pessoas que afirmam que o conjunto das normas é insuficiente, afirmam que são necessários processos ainda mais rigorosos para que não haja tentativas bem sucedidas de se burlar a correta divulgação de informações relevantes ao mercado, pois a alta administração das entidades tem poderes para fazê-lo. Também afirmam que seria necessário um monitoramento mais rigoroso, por parte das autoridades oficiais, sobre os trabalhos dos auditores independentes.

5.2.2 Entidades seguradoras

- a) Primeira pergunta: as medidas contidas nas Circulares 249 e 280 da SUSEP, assim como na Resolução CNSP 118, são **eficazes** para a redução dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados das sociedades seguradoras?

Gráfico 3 – Sobre as medidas contidas nas Circulares 249 e 280 da SUSEP, assim como na Resolução CNSP 118

A Resolução CNSP 118 e as Circulares SUSEP 249 e 280 possuem conteúdos semelhantes às Resoluções 2554 e 3198 do CMN. Não obstante, conforme o gráfico acima, para as seguradoras, houve mais respondentes afirmando que as normas são moderadamente eficazes.

Os que responderam que as normas são moderadamente eficazes, afirmam que, apesar das Circulares 249 e 280 terem trazido parâmetros para uma boa estrutura dos controles internos, elas são de pouca profundidade e de pouca objetividade. Adicionalmente, assim como comentado nas respostas relativas às instituições financeiras, a alta administração das entidades continua possuindo prerrogativas que lhe permite determinar a contabilização ou divulgação de informações inadequadas ou omitir informações relevantes ao mercado.

Os que afirmaram que são eficazes alegam que o estabelecimento de *compliance* nas estruturas de controles internos aumenta a capacidade crítica da administração em relação aos riscos inerentes aos processos internos, que os comitês de auditoria contribuíram para o aprimoramento da fiscalização e dos controles internos e que, à medida que existem controles e a cultura é disseminada pela organização, torna-se mais fácil o monitoramento das falhas e dos erros ocorridos por conduta pessoal.

- b) Segunda pergunta: considerando-se o conjunto das normas e procedimentos de controle de gestão, de fiscalização e auditoria já existentes e as medidas complementares nas Circulares 249 e 280 da SUSEP e na Resolução CNSP 118 são **suficientes** para a redução, a níveis seguros, dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados?

Gráfico 4 – Sobre as medidas complementares nas Circulares 249 e 280 da SUSEP e na Resolução CNSP 118

Conforme pode ser observado através do gráfico, a grande maioria dos respondentes entende que o conjunto das normas em vigor são suficientes para a manutenção dos riscos de divulgação de relatório financeiros inadequados em níveis reduzidos.

Os que entendem que o conjunto das normas existentes é suficiente acham que a opção de padronizar processos e controles internos por meio de normas no Brasil, conforme o ocorrido em relação às seguradoras, é a forma mais adequada de garantir que as pessoas cumpram e adotem as melhores práticas de controles para os processos corporativos, que as regras mais rígidas para auditores e diretores das entidades determinaram maior seriedade no cumprimento dos processos. Contudo, também afirmam que é necessário o monitoramento oficial desses processos.

Os que afirmam que são insuficientes, de forma análoga aos que responderam ao questionário para as instituições financeiras, entendem que os procedimentos devem ser mais rigorosos para desestimular investidas contra as boas práticas de elaboração e divulgação de relatórios financeiros.

5.2.3 Sarbanes-Oxley

- a) Primeira pergunta: as medidas contidas na Lei Sarbanes-Oxley são **eficazes** para a redução dos riscos de divulgação de relatórios financeiros que não espelham a realidade econômico-financeira das empresas?

Gráfico 5 – Sobre as medidas contidas na Lei Sarbanes-Oxley

Conforme está evidenciado no gráfico, 64% dos respondentes disseram que, de um modo geral, as medidas contidas na SOX são eficazes para a redução dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados e 29% disseram que são moderadamente eficazes; apenas 7% disseram que elas são pouco eficazes.

Os que opinaram como eficazes afirmam que elas valorizam o bom ambiente de controles internos das instituições, determinam responsabilidade solidária para os envolvidos, provocam uma ação de revisão nos processos e na própria maneira de se trabalhar dentro das empresas fortalecendo o foco de controle, são bastante abrangentes e severas, indicam de forma muito clara as responsabilidades de cada participante da elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, impõem responsabilidade criminal por culpa em erros ou fraudes e determinam uma importante fiscalização oficial de todo o processo através do PCAOB.

Os respondentes que opinaram como moderadamente eficazes ou pouco eficazes afirmaram que as aplicações da SOX se referem, basicamente, à gestão e não permitem prevenção efetiva contra fraudes.

- b) Segunda pergunta: considerando-se o conjunto das normas e procedimentos de fiscalização e auditoria já existentes nos Estados Unidos, as medidas complementares contidas na Lei Sarbanes-Oxley são suficientes para a redução, a níveis seguros, dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados?

Gráfico 6 – Sobre as medidas complementares contidas na Lei Sarbanes-Oxley

Nenhum dos respondentes entendeu que o conjunto das medidas atualmente existentes nos Estados Unidos, incluindo a SOX, sejam insuficientes; 71% opinaram que são suficientes e 29% entendem que estão excessivas.

Os que entendem que são suficientes afirmam que os pontos-chaves foram: melhoria da qualidade das auditorias, maior rigor na fiscalização dos trabalhos dos auditores, maior responsabilidade sobre auditores e diretores de empresas, determinações de melhoria nos sistemas de controles internos e a atuação dos comitês de auditoria.

Os que afirmam que são excessivas entendem que as regras da SOX deveriam ser diferenciadas entre grandes, médias e pequenas empresas e que há um elevado custo de implantação das determinações contidas na Seção 404 da SOX.

- c) Terceira pergunta: a eventual adoção no mercado de capitais brasileiro, pela CVM, de medidas semelhantes às contidas na Seção 302 da SOX, que determinam que os presidentes e diretores financeiros das companhias declarem que revisaram as informações contábeis e financeiras divulgadas e se certificaram de que elas não contêm inverdades ou meias-verdades materiais, tendo em vista a redução de riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados, seria:

Gráfico 7 – Sobre eventual adoção no mercado de capitais brasileiro, pela CVM, de medidas semelhantes às contidas na Seção 302 da SOX

Setenta e nove por cento (79%) dos respondentes afirmaram que a adoção no Brasil de medidas semelhantes às contidas na Seção 302 da SOX seria eficaz para a redução dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados; 21% entenderam que seria pouco eficaz.

Os que entendem que seria eficaz, afirmaram que ela contribui para a solidez do mercado de capitais, aprimora a cultura de preocupação com os controles internos, exige clareza e responsabilidade dos gestores e que isto é a base principal de toda a SOX.

Os que entendem que ela seria pouco eficaz, afirmam que medidas dessa natureza não poderiam ser implantadas no Brasil apenas ao nível de CVM, pois não teriam plena eficácia jurídica. Além disso, apontam que seriam necessárias mudanças na cultura, nas estruturas de fiscalização e nos códigos processuais para que medidas como as contidas na Seção 302 da SOX sejam eficazes no Brasil.

- d) A eventual adoção no mercado de capitais brasileiro, pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, de medidas semelhantes às contidas na Seção 404 da SOX, que determinam que os diretores das companhias declarem que a estrutura de controles internos existentes é adequada para garantir que as demonstrações contábeis espelhem em todos os aspectos materiais e relevantes a situação econômico-financeira da companhia e que auditores independentes avaliem e certifiquem a adequação e efetividade dessa estrutura de controles internos, tendo em vista a redução de riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados, seria:

Gráfico 8 – Sobre a eventual adoção no mercado de capitais brasileiro, pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM,

Conforme pode ser observado pelo gráfico, houve um maior número de respondentes (36%), que entenderam que a adoção de medidas semelhantes às contidas na Seção 404 da SOX seria pouco eficaz no Brasil, comparativamente à Seção 302 (21%). Isso denota que os respondentes acreditam mais na eficácia da Seção 302, comparativamente à Seção 404.

Os que responderam que seria eficaz, apontam que ela possibilita reflexão e comprometimento dos administradores com a adequação, suficiência e cumprimento dos controles internos implementados, determina maior responsabilidade ao processo e aprimora o ambiente de controles internos.

Os que responderam que seria pouco eficaz afirmam que a Seção 302 já seria suficiente e que, devido ao pouco desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro e por ser de pequeno e médio portes a maioria das empresas de capital aberto brasileiras, os custos seriam incompatíveis. Além disso, entendem que as medidas contidas na Seção 404 da SOX não oferecem segurança contra as fraudes contábeis.

5.3 Análise crítica comparativa das normas brasileiras e a SOX

As medidas tomadas por órgãos normatizadores no âmbito corporativo mencionadas anteriormente buscaram aprimorar a governança corporativa, reduzir possibilidades de fraudes e erros, reduzir riscos sistêmicos no mercado de capitais, proteger pequenos investidores, aumentar a confiança e, conseqüentemente, atrair investidores ao mercado de capitais. A análise que se faz nesse momento, refere-se à eficácia e suficiência de cada uma dessas medidas para o alcance de seus objetivos, pois dentre as medidas citadas neste trabalho, as quais são o objeto principal de análise, tem-se a SOX que tratou o assunto de forma diferente das Resoluções 2554 e 3198 do CMN, das Circulares 249 e 280 da SUSEP, Superintendência de Seguros Privados e da Resolução 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados.

5.3.1 As medidas de aprimoramento do sistema de controles internos

Antes de iniciar a análise proposta nessa seção, faz-se necessário dizer que ela se baseará na definição de sistema de controle interno mais amplamente aceita, conforme já mencionado no item 3.2 deste trabalho, que o segrega em diferentes níveis: Ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento.

As Seções 302 e 404 da SOX são as que ficaram mais conhecidas, dado que afetaram significativamente a vida corporativa. Elas determinaram que os presidentes e diretores financeiros de companhias abertas norte-americanas ou de companhias estrangeiras com ações negociadas nas Bolsas de Valores norte-americanas fiquem responsáveis pela qualidade dos seus controles internos, revisem as informações contábeis e financeiras divulgadas a cada trimestre, bem como as informações contábeis e financeiras divulgadas anualmente e se certifiquem, com base em seu melhor entendimento, de que elas não contêm inverdades ou “meias-verdades” materiais, que espelham a realidade econômico-financeira da companhia e que emitam relatórios anuais declarando que a estrutura de controles internos da companhia é adequada para garantir que as suas demonstrações contábeis espelham em todos os aspectos materiais e relevantes a sua situação econômico-financeira, que auditores independentes avaliem a adequação e efetividade dessas estruturas de controle e tornem pública essa avaliação.

Abaixo estão descritas opiniões de dois diretores de companhias abertas norte-americanas a respeito das regras contidas na seção 404 da SOX, as quais foram extraídas do Seminário e Workshop para Membros dos Comitês de Auditoria e dos Conselhos Fiscais de empresas registradas na SEC, desenvolvido pela PricewaterhouseCoopers em 6 de dezembro de 2005, constante em seu *site*²¹:

Do ponto de vista de governança corporativa a administração acredita que a 404 atingiu amplamente seus objetivos de manter os membros chaves da administração, o conselho de administração e os auditores diretamente responsáveis pelas suas ações e aumentou a proteção aos investidores ao garantir exatidão e confiabilidade das divulgações corporativas. (LAKE, Marianne. Managing Director da J.P. Morgan). Nós reconhecemos que a implementação da seção 404 produziu benefícios, que possibilitaram futuros aprimoramentos nos processos e controles sobre a geração dos relatórios financeiros. (CANAN, John VP. Merck & Co).

²¹ Disponível em: <www.pwc.com.br>.

Algumas das opiniões coletadas através do questionário aplicado apontam como principais aspectos positivos da Seção 404 da SOX, que ela possibilita reflexão e comprometimento dos administradores com a adequação, suficiência e cumprimento dos controles internos implementados, determina maior responsabilidade ao processo e aprimora o ambiente de controles internos pela administração. Os que apontaram aspectos negativos informam que ela não oferece segurança contra a ocorrência de fraudes contábeis, é excessivamente custosa e não diferencia as pequenas e médias empresas das grandes empresas.

Alguns dos artigos, dissertações e teses mencionadas na seção 5.2.1 efetuaram análises que envolvem a Seção 404 da SOX:

Der Hurley (2005) conclui que a Seção 404 da SOX não contribuiu, significativamente, para a redução de riscos de fraudes corporativas, pois essas estão relacionadas às altas administrações, que estão acima dos controles internos propriamente ditos (atividades de controle). Robert Charles Clark (2005) menciona que os benefícios da SOX são pouco expressivos e os custos muito elevados. Wes Scott (2004) in Balasundram Maniam, Geetha Subramaniam, Jim Johnson (2006) argumenta que os controles internos, para funcionarem, precisam ser aderidos pela alta administração. Roy C Smith e Ingo Walter (2006) põem em dúvida os benefícios proporcionados pela SOX, especialmente a Seção 404, quando considerados os custos diretos e indiretos que recaem sobre toda a sociedade norte-americana.

Ou seja, esses diversos autores, assim como alguns dos profissionais brasileiros que responderam ao questionário da pesquisa, entendem que a Seção 404, da forma como foi elaborada, ficou excessivamente custosa, não previne contra ocorrência de fraudes contábeis e, por isso, possui significativos traços de ineficiência. Pode-se abstrair que o elevado custo, neste caso, decorre do grande detalhamento adotado na abordagem do assunto, da necessidade de documentação do sistema de controles internos e sua certificação por auditores independentes. Vale salientar, contudo, que os aspectos positivos apontados em relação à Seção 404 da SOX não devem ser obscurecidos. Entende-se, apenas, que esses aspectos positivos da Seção 404, embora sejam verdadeiros, deixam dúvidas quanto a uma adequada relação custo/benefício e que essa Seção deveria prever diferenciação em relação ao porte da empresa, pois os custos de sua implementação podem ser irrelevantes para uma empresa de grande porte, porém bastante significativos para uma empresa de pequeno porte. Adicionalmente, mesmo mantendo-se muitos dos aspectos centrais da Seção 404, poder-se-ia

modificar alguns dos pontos que produzem os elevados custos para as empresas, como a necessidade de documentação detalhada dos sistemas de controles internos e a certificação por parte de auditores independentes.

A Resolução 2554 do Banco Central do Brasil e as Circulares 249 e 280 da SUSEP, Superintendência de Seguros Privados, que dispuseram sobre a implantação e implementação de sistemas de controles internos em instituições financeiras, em entidades seguradoras, de capitalização e de previdência complementar aberta no Brasil, ao tratarem do assunto, estabeleceram as diretrizes gerais que deveriam ser seguidas, a necessidade de informar e comunicar adequadamente o sistema de controles internos a todos os funcionários, assim como as funções e responsabilidades de cada um, a obrigatoriedade da existência de auditorias internas na entidade, a obrigatoriedade da elaboração de relatórios, no mínimo semestrais, de acompanhamento da eficácia dos controles internos, além de outras diretrizes, ou seja, enfrentou o assunto do ponto de vista das atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento.

A grande diferença da Resolução 2554 do CMN e as Circulares 249 e 280 da SUSEP em relação à Seção 404 da SOX deve-se ao fato de o CMN e a SUSEP não terem determinado a obrigatoriedade da documentação detalhada e da certificação, por auditores independentes, desses sistemas de controles internos ou a necessidade de declaração formal, por parte da alta administração, de que os controles internos são eficazes. Vale destacar, contudo, que, em decorrência dessas características da Seção 404 da SOX, os sistemas controles internos nas entidades por ela afetada, nos Estados Unidos, foram tratados de forma mais rigorosa e detalhada que no Brasil.

Medidas que determinam a melhoria nos sistemas de controles internos em si são consideradas benéficas para o aprimoramento da governança corporativa, uma vez que aumentam a precisão das informações, reduzem a possibilidade de fraudes operacionais, reduzem custos com erros e reprocessamentos, além de diversos outros benefícios. É importante, entretanto, que se tenha em mente os limites da eficácia dos controles internos para a não ocorrência de emissão de relatórios financeiros inadequados ou de grandes fraudes corporativas, bem como a relação custo/benefício de medidas que determinam o aprimoramento dos controles internos.

Em primeiro lugar, muito se tem dito na literatura sobre auditoria e controles internos que esses são fortemente dependentes do ambiente de controle vigente. Conforme conceituado pelo AICPA, através do SAS 55, já mencionado anteriormente, ambiente de controle é o que estabelece o tom de uma organização, influenciando a consciência de controle de seus profissionais e que é o fundamento para todos os outros componentes do controle interno, provendo disciplina e estrutura. O ambiente de controle é determinado pelos padrões de honestidade, integridade e seriedade vigentes entre os membros da alta administração, além da importância e aderência que esses altos administradores concedem para os controles internos. Dessa forma, dadas essas características intangíveis, não é fácil para pequenos investidores, credores ou auditores terem precisão ou avaliarem formalmente a qualidade do ambiente de controle existente em uma empresa. Embora a avaliação do ambiente de controle esteja prevista nos trabalhos dos auditores independentes quando da certificação dos controles internos para atendimento à Seção 404 da SOX, pode-se afirmar que essa avaliação é subjetiva e muitas vezes não claramente conclusiva.

Conforme mencionado por Boynton, Johnson e Kell (2002), o AICPA, através do SAS 55, identifica as seguintes limitações inerentes que explicam por que controles internos, não importa quão bem tenham sido desenhados e quão bem sejam operados, podem apenas fornecer segurança razoável quanto à consecução dos objetivos de uma entidade:

- Erros de julgamento: A administração e outras pessoas podem exercer julgamento equivocado ao tomar decisões empresariais, ou realizar tarefas rotineiras em razão de informações inadequadas, restrições de tempo ou outros motivos.
- Falhas: Falhas nos controles estabelecidos podem ocorrer quando pessoas não entendem instruções corretamente ou cometem erros por falta de cuidado, distração ou cansaço.
- Conluio: Indivíduos que agem conjuntamente podem perpetrar e esconder fraudes de forma tal que ela não seja detectada por controles internos.
- Atropelamento pela Administração: A administração pode passar por cima de procedimentos ou políticas estabelecidos, com objetivos ilegítimos, tais como ganho pessoal, ou melhor apresentação de algum ou alguns parâmetros da posição financeira de uma entidade.

Pode-se citar exemplos no Brasil e no mundo de ocorrências de fraudes e divulgações de relatórios financeiros inadequados, mesmo quando as atividades de controles vigentes eram

de boa qualidade. Der Hurley (2005) afirma que a qualidade dos controles internos na Enron e na WorldCom eram excelentes. O Banco Santos, no Brasil, sofreu intervenção do BACEN, foi à falência e teve abertura de processos criminais contra seus administradores com os seus controles internos sendo semestralmente monitorados por auditores independentes.

Claro está que, além das medidas de aprimoramento das atividades de controle, faz-se necessária a adoção de medidas que determinem o aprimoramento dos ambientes de controles. Não negligentes em relação a essa necessidade, algumas medidas foram tomadas, seja na SOX ou nas resoluções e circulares emitidas pelo CMN, SUSEP e Conselho Nacional de Seguros Privados.

A definição de um diretor responsável em responder civil e criminalmente, perante o BACEN e a SUSEP, por irregularidades ou divulgação de informações inadequadas, mesmo que por culpa (imprudência, negligência ou imperícia), conforme previsto na Resolução 2554 do CMN e Resolução 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados, aumentaram a preocupação da diretoria das correspondentes entidades regulamentadas com os controles internos, o que melhora o ambiente de controle. Entretanto, as punições possíveis para crimes financeiros, de fraudes ou contra a ordem econômica no Brasil, são bastante diferentes das vigentes nos Estados Unidos, além de uma importante diferença em termos de estrutura dos códigos processuais e do poder judiciário de um modo geral. Uma análise ampla sobre as diferenças dos códigos penais, processuais e de estruturas judiciárias dos dois países requer um aprofundamento que não poderá ser atendido neste trabalho; entretanto, serão apresentados, a seguir, os principais aspectos, extraídos das normas estudadas, considerados no tratamento de crimes financeiros.

Conforme opiniões coletadas através do questionário aplicado, as medidas implementadas através da seção 302 da SOX, que basicamente determinaram que os presidentes e diretores financeiros certifiquem formalmente os relatórios financeiros e os controles internos da empresa, contribuem para o aprimoramento da cultura de preocupação com os controles internos, exige clareza e responsabilidade dos gestores e que isto é a base principal de toda a SOX. Hurley (2005) concluiu em seu trabalho que o fato de os presidentes e os diretores financeiros das empresas de capital aberto assinarem e certificarem a adequação dos relatórios financeiros trimestrais e anuais reduz os riscos de divulgação de informações financeiras inadequada. Scott (2004) *in* Balasundram Maniam, Geetha Subramaniam, Jim Johnson

(2006), afirma que as determinações contidas na seção 302 da SOX proporcionaram o benefício de ampliar e intensificar o diálogo entre os presidentes das empresas e os departamentos de controladoria, pois eles necessariamente terão que dar importância à elaboração e divulgação dos relatórios financeiros.

No Brasil, a prática que representa alguma proximidade com o determinado na seção 302 da SOX é a emissão da carta de representação da administração, na qual o responsável técnico pelas demonstrações contábeis, geralmente o contabilista, bem como o diretor responsável, confirmam aos auditores independentes que eles possuem responsabilidade sobre a eficácia dos controles internos da empresa e que não existem informações inadequadas ou incompletas sendo divulgadas nas demonstrações financeiras. Essa carta de representação, entretanto, é endereçada aos auditores independentes, não é exposta ao público em geral, além de não poder imputar responsabilidade criminal direta e tempestiva contra os assinantes do documento. Na melhor das hipóteses, essa carta poderá ser utilizada por auditores independentes numa ação cível de regresso por danos sofridos. Nesse sentido, fazem-se necessárias no Brasil, conforme bem adotado nos Estados Unidos, além da assinatura de um documento semelhante de fé pública, alterações na legislação federal que permitam punir rigorosamente diretores de empresas e responsáveis pela elaboração e divulgação de demonstrações financeiras, em casos de fraudes corporativas ou divulgação de informações inadequadas ao público, mesmo que por simples culpa no sentido jurídico da palavra.

Em decorrência das Seções 302, 404 e dos títulos VIII, IX, X e XI, que estabeleceram severas responsabilidades e punições à alta administração para todo tipo de fraude, má conduta, imprudência, imperícia ou negligência que resultem em desvios de recursos ou publicações de informações inverídicas ou intempestivas, passou a haver grande preocupação com o bom funcionamento dos controles internos, aprimorando, dessa forma, os ambientes de controle. Os Congressistas norte-americanos não quiseram deixar dúvidas quanto à intolerância com futuras fraudes corporativas. Contudo, estariam as penalidades previstas na SOX para crimes corporativos desproporcionais em relação ao sistema penal geral vigente nos Estados Unidos? Seria realmente necessário chegar tão longe, com penalidades tão severas? Michel Foucault (2006) revela os conceitos que devem nortear essa decisão:

[...] ora, se deixarmos de lado o dano propriamente material – que embora irreparável como um assassinato, que é de pouca extensão na escala de uma sociedade inteira – o prejuízo que um crime traz ao corpo social é a desordem que introduz nele: o escândalo que suscita, o exemplo que dá, a

incitação a recommençar se não é punido, a possibilidade de generalização que traz consigo. Para ser útil, o castigo deve ter como objetivo as consequências do crime, entendidas como a série de desordens que este é capaz de abrir. Foucault (2006, p. 78)

Michel Foucault (2006), também, descreveu seu entendimento sobre as características objetivas que devem existir em um sistema punitivo em relação às infrações. Seguem abaixo algumas dessas características:

- a) Uma punição deve proporcionar desvantagens para o criminoso comparativamente às vantagens obtidas com a realização do crime, ou seja, para que o castigo seja efetivo, basta que o mal que causa ao criminoso ultrapasse o bem que ele retirou do crime.
- b) A pena deve ter efeitos mais intensos e duradouros naqueles que não cometeram a falta do que naqueles que a cometeram. É fundamental convencer e manter na mente dos demais de que o culpado fora punido.
- c) É necessário que cada crime e cada vantagem obtido criminosamente estejam claramente associados a determinado castigo e que isso seja de conhecimento de toda a população. Além disso, é fundamental que esteja claro a todos que nenhum crime cometido escape de punição. Segundo Foucault (2006), nada torna mais frágil o instrumento das leis que a esperança da impunidade.

Dessa forma, entende-se que nos Estados Unidos ficaram bastante claros para toda a população os enquadramentos dos possíveis crimes financeiros e corporativos; a punição prevista, dada sua severidade, faz com que não compense a realização do crime e, com o aumento do poder fiscalizador dos órgãos oficiais norte-americanos, especialmente o da SEC, através do PCAOB, ficou evidente o aumento da probabilidade de que os infratores serão descobertos.

No Brasil, com a entrada em vigor do novo Código Civil, em janeiro de 2003, algumas responsabilidades antes atribuídas apenas aos sócios das empresas, passaram também a recair sobre os seus administradores. Conforme comentado por Delgado (2006), os artigos 1.392 e 1.393 do Código Civil de 1916 estabeleciam que, em caso de obtenção, comunicação ou distribuição de lucros ilícitos, os sócios favorecidos seriam obrigados a restituir aos demais e essa responsabilidade não recaía sobre os administradores. O artigo 1.009 do novo Código Civil impõe aos administradores deveres severos de diligência na avaliação dos ativos e passivos da sociedade, assim como das receitas, despesas e custos.

Agora, se a sociedade distribuir, entre os sócios, lucros ilícitos ou fictícios, vale dizer aqueles inexistentes, gerados por meio de artifícios contábeis, tais como superestimação de receitas ou ocultação de despesas, a responsabilidade será solidária e ilimitada entre os sócios beneficiários e os administradores não-sócios que autorizaram a distribuição. [...] Não poderá sequer alegar boa fé, se não tiver adotado todas as medidas preventivas. (DELGADO, 2006, p. 6).

Apesar do significativo avanço proporcionado pelo novo Código Civil brasileiro em relação à atribuição de responsabilidades aos administradores, as penalidades previstas são bastante tênues comparativamente à SOX. Por essa, além do dever de ressarcimento dos prejuízos causados a terceiros, o administrador fica sujeito à multa e reclusão. Além disso, vale mencionar, que os códigos processuais brasileiros são bastante complexos e a estrutura do judiciário brasileiro muitas vezes insuficiente, sendo que, em certos casos, a aplicação das penas possíveis fica dificultada ou inapropriadamente postergada.

Conforme mencionado em algumas respostas ao questionário aplicado, a clara definição de responsabilidades, a existência de responsabilidade solidária para a maioria dos erros e fraudes e a severidade das punições previstas na SOX são aspectos positivos para o aumento da segurança de que não haverá relatórios financeiros elaborados e/ou divulgados inadequadamente.

A obrigatoriedade de constituição de comitês de auditoria nas instituições financeiras e entidades seguradoras, de capitalização e de previdência complementar abertas, composto de no mínimo 3 integrantes, sendo que ao menos um deles deve possuir comprovados conhecimentos nas áreas de contabilidade e auditoria, conforme previsto na Resolução 3198 do CMN e Resolução 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados, também contribuiu para o aprimoramento dos ambientes de controles, pois se trata de mais um órgão da alta administração das entidades a se preocuparem com os controles internos, com a qualidade dos relatórios financeiros e das auditorias e que também assumem responsabilidades civis e criminais em casos de fraudes, descumprimentos de normas e divulgações inadequadas de relatórios financeiros. Contudo, a Resolução 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados previu a obrigatoriedade de constituição de comitês de auditoria apenas para as entidades com patrimônio líquido ajustado igual ou superior a R\$ 500 milhões e o CMN, através da sua Resolução 3198, determinou que apenas as instituições com patrimônio de referência igual ou superior a R\$ 1 bilhão, além de outras possibilidades de mesmo sentido, necessitarão constituir comitês de auditoria, o que exclui, inapropriadamente, muitas entidades.

A implantação de comitês de auditoria em companhias abertas também foi determinada nos Estados Unidos. A Seção 301 da SOX, que abordou o assunto, não contém o mesmo nível de detalhamento que o existente nas Resoluções 3198 e 118 do CMN e do Conselho Nacional de Seguros Privados, respectivamente. A Seção 301 da SOX determinou que os membros dos comitês de auditoria devem fazer parte dos Conselhos de Administração e, ao mesmo tempo, sejam independentes dos acionistas controladores.

Em termos de funções e independência dos comitês de auditoria, não há importantes diferenças entre as regras brasileiras e a norte-americana. Contudo, em relação à composição, nos Estados Unidos não houve definição de porte da empresa para a implantação dos Comitês, ou seja, todas as companhias abertas devem implementá-lo.

Min-Hsin Carol Liu (2005) concluiu, através de sua pesquisa, que a qualidade das informações divulgadas nos relatórios financeiros melhorou a partir da constituição dos comitês de auditoria nos Estados Unidos.

5.3.2 As medidas de aprimoramento do sistema de fiscalização

Com as crises vividas no mercado de capitais brasileiro, especialmente no sistema financeiro nacional na década de 1990 e no mercado de capitais norte-americano nos anos de 2001 e 2002, notou-se que algo precisava ser feito em relação ao sistema de fiscalização dos relatórios financeiros de um modo geral e em relação às auditorias em particular. Acreditou-se que os auditores independentes tiveram significativa parcela de culpa na maior parte dos escândalos corporativos ocorridos nesse período por terem desenvolvido seus trabalhos sem os devidos cuidados ou por questões relativas à falta de ética e independência. Contudo, continua-se a acreditar que os mecanismos de fiscalização, não apenas os desempenhados por auditores independentes, mas também os desempenhados pelos comitês de auditoria, auditores internos e pelos próprios órgãos normatizadores do mercado de capitais e da profissão de contabilidade e auditoria, acompanhados de um sistema punitivo adequado, sejam os meios mais eficazes para que se tenham relatórios financeiros sem vícios intencionais. Daí, houve a grande preocupação dos congressistas norte-americanos no período pós-Enron e dos órgãos normatizadores do mercado de capitais brasileiro em aprimorá-los.

O Título I da SOX tratou da criação do PCAOB, *Public Accounting Oversight Board*, a quem revestiu de atribuições como: registrar e manter o registro de auditores independentes, conduzir inspeções e impor sanções às empresas de auditoria, estabelecer padrões para as empresas de auditoria em termos de controle de qualidade, ética e independência, entre outros. A SEC já possuía a maior parte dessas prerrogativas em relação aos auditores independentes, porém, aparentemente não estava devidamente atuante e, dessa forma, o PCAOB veio representar uma entidade criada especificamente com essa finalidade.

A importância da atuação de entidades fiscalizadoras sobre as empresas atuantes no mercado de capitais, seja a fiscalização exercida pelos auditores independentes ou por órgãos oficiais sobre as companhias, seja a fiscalização exercida sobre os próprios auditores independentes por órgãos oficiais, pode ser extraída da obra de Foucault (2006), que mostra o poder disciplinador decorrente da simples possibilidade de os agentes estarem sendo vigiados:

Tradicionalmente, o poder é o que se vê, se mostra, se manifesta e, de maneira paradoxal, encontra o princípio de sua força no movimento com o qual a exhibe. O poder disciplinar, ao contrário, se exerce tornando-se invisível: em compensação impõe aos que submete um princípio de visibilidade obrigatória. Na disciplina, são os súditos que têm que ser vistos. Sua iluminação assegura a garra do poder que se exerce sobre eles. É o fato de ser visto sem cessar, de sempre poder ser visto, que mantém sujeito o indivíduo disciplinar. (FOUCAULT 2006, p. 156).

Conforme pode ser verificado no *site* do PCAOB²², apenas no ano de 2005 e primeiro semestre de 2006, foram inspecionadas centenas de empresas de auditoria norte-americanas pelo PCAOB e os relatórios decorrentes das inspeções estão disponíveis para consulta pública no próprio *site*.

A seguir, apresentado-se, o trabalho efetuado pelo PCAOB em suas inspeções, extraído de seu *site* da internet, que revela, com toda transparência, o escopo dos seus trabalhos e os relatórios a serem emitidos, exercendo um grande poder disciplinador, conforme preceituado por Michel Foucault, pois as empresas sabem que algum dia poderão ser inspecionadas.

A seção 104 da Lei Sarbanes-Oxley de 2002 requereu que o Conselho conduzisse um programa contínuo de inspeções sobre as empresas de auditoria. Nestas inspeções, o Conselho avaliou a aderência das empresas à Lei, às regras do Conselho, às regras da SEC e aos padrões profissionais, em conexão com os resultados dos trabalhos de auditoria, apresentados nos relatórios de auditoria, e outros assuntos envolvendo as empresas. A Lei requer ao Conselho que conduza as inspeções anualmente nas firmas que tiverem mais de 100 sócios e ao menos a cada três anos nas firmas que tiverem poucos sócios.

²² Disponível em: <www.pcaobus.org/inspections>.

A lei requer que o Conselho prepare relatórios escritos a respeito de cada inspeção, de acordo com a Lei e com as regras do Conselho, que o Conselho forneça uma cópia de cada relatório, em nível adequado de detalhes, para a SEC e para determinadas autoridades reguladoras. O Conselho também divulgará partes do relatório para a consulta pública [...] ²³

No Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários, o Banco Central do Brasil, a SUSEP, Superintendência de Seguros Privados e os Conselhos Regionais de Contabilidade têm desempenhado, apenas timidamente, o papel de fiscalizadores da qualidade dos trabalhos dos auditores independentes ou diretamente das atividades das entidades do mercado de capitais, embora eles o tenham como uma de suas atribuições.

A denominada “revisão dos pares”, prevista, inicialmente, na Instrução 308 de 1999 da CVM, regulamentada através da NBC T 14, Normas Sobre a Revisão Externa de Qualidade pelos Pares, aprovada pelo CFC conforme Resolução 1008/04, a partir da experiência norte-americana do “*peer-review*”, ainda é a principal atividade de fiscalização dos trabalhos dos auditores independentes existente no Brasil.

Através desse mecanismo, os auditores independentes devem contratar outros auditores independentes para verificar se seus trabalhos de auditoria foram efetuados adequadamente de acordo com as normas de auditoria vigentes no país, bem como se foram cumpridas as regulamentações da profissão e as determinações de ética e independência existentes.

A partir desses trabalhos de revisão de pares e complementarmente a eles, entretanto, os órgãos oficiais brasileiros poderiam atuar de forma mais contundente, seja monitorando ativamente o tratamento das falhas apontadas nos trabalhos de revisão dos pares, seja efetuando seus próprios trabalhos de fiscalização e monitoramento, de forma a exercer o poder disciplinador que decorre do simples fato de os agentes saberem que estão sendo vigiados, conforme já citado anteriormente pela obra de Foucault (2006).

²³ *Section 104 of the Sarbanes-Oxley Act of 2002 requires the Board to conduct a continuing program of inspections of registered public accounting firms. In those inspections, the Board assesses compliance with the Act, the rules of the Board, the rules of the Securities and Exchange Commission, and professional standards, in connection with the firm's performance of audits, issuance of audit reports, and related matters involving issuers. The Act requires the Board to conduct those inspections annually for firms that provide audit reports for more than 100 issuers and at least triennially for firms that provide audit reports for fewer issuers. The Act requires the Board to prepare a written report concerning each inspection. Under the Act and the Board's rules, the Board provides a copy of each report, in appropriate detail, to the Commission and to certain state regulatory authorities. The Board also makes portions of those reports available to the public. Disponível em: <www.pcaobus.org/inspection>.*

As atividades de “*peer review*” nos Estados Unidos não foram suficientes para evitar a ocorrência dos escândalos corporativos descobertos em 2001 e 2002. Acredita-se que houve, em grande parte, omissão por parte da SEC no desempenho de suas atividades de fiscalização e monitoramento dos auditores independentes e das companhias abertas. Percebeu-se, então, a necessidade de uma fiscalização oficial mais ativa.

Algumas opiniões coletadas através do questionário aplicado, conforme descrito na seção 5.2 deste trabalho, também revelaram o entendimento de que deveria haver no Brasil atividades de fiscalização oficiais mais amplas e mais bem estruturadas.

Algumas importantes determinações a respeito da ética e independência nos trabalhos de auditores independentes foram introduzidas no Brasil em 1999 através da Instrução CVM 308 e posteriormente incorporadas e aprimoradas pelas Resoluções 3198 do CMN, 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados e NBC P 1.2 do CFC²⁴. Nessas normas ficaram vetadas, por parte das empresas de capital aberto, instituições financeiras e entidades seguradoras, de capitalização e de previdência complementar aberta, a contratação concomitante, junto a uma mesma empresa, de serviços de auditoria de demonstrações contábeis e de determinados serviços de consultoria. Entendeu-se que há perda de objetividade e independência por parte do auditor independente quando esse assume a atribuição de examinar certas cifras das demonstrações contábeis que ele próprio determinou ou que teve significativa participação em sua determinação.

Ainda, a Instrução CVM 381, de 2003, estabeleceu que as entidades auditadas deverão divulgar nos relatórios da administração, informações relacionadas à prestação, pelo auditor independente ou partes relacionadas com o auditor independente, de qualquer serviço que não seja de auditoria externa, como a natureza do serviço prestado, o valor total dos honorários contratados e seu percentual em relação aos honorários relativos aos de serviços de auditoria externa, bem como as políticas ou procedimentos adotados pela companhia para evitar a existência de conflitos de interesse, perda de independência ou objetividade de seus auditores independentes.

²⁴ A eficácia da Instrução CVM 308 em relação a esse assunto foi suspensa no Estado de São Paulo por força de decisão judicial proferida em Mandato de Segurança.

As normas mencionadas nos dois últimos parágrafos, também, impuseram diversas outras restrições à contratação de auditores independentes, visando à manutenção da estrita independência, como inexistência de quaisquer vínculos, sejam comerciais, pessoais ou profissionais, da empresa de auditoria ou das pessoas que fizerem parte das equipes de trabalho da auditoria, com a empresa auditada ou com pessoas-chaves pertencentes ao quadro de colaboradores da empresa auditada.

Nos Estados Unidos determinações semelhantes sobre a ética e a independência do auditor independente foram introduzidas através das Seções 201 e 206 da SOX, que também impuseram restrições para à contratação de outros serviços incompatíveis da empresa que efetua a auditoria das demonstrações contábeis, além de restrições para que algum integrante da equipe de auditoria passe a exercer, no prazo de um ano, funções de presidente, diretor financeiro, *controller* ou qualquer outra função que possa influenciar na preparação de demonstrações contábeis.

Os trabalhos efetuados por Abraham Briloff nos Estados Unidos, compilados no trabalho de Deborah Prentice (2006), a respeito da ética e independência das auditorias, descrevem a incompatibilidade de serem prestados diversos serviços de diferentes naturezas pela mesma empresa de auditoria.

Ainda, como forma de buscar uma maior independência dos auditores independentes em relação às empresas auditadas, o CMN, a CVM e a SUSEP estabeleceram a obrigatoriedade da troca do auditor independente após transcorridos cinco exercícios sociais completos com o mesmo auditor, podendo haver a recontração apenas após transcorridos três exercícios sociais completos. Em dezembro de 2005, o Conselho Monetário Nacional suspendeu, até 2008, os efeitos de sua resolução que determinava o rodízio das empresas de auditoria. No âmbito da CVM e da SUSEP, entretanto, nenhuma mudança foi implementada.

No mundo, apenas mais dois países com economias relevantes determinam que haja o rodízio das empresas de auditoria, que são Itália e Índia. Em trabalho desenvolvido por Oliveira (2005, p. 102) sobre o rodízio das empresas de auditoria, foi mencionado estudo desenvolvidos no Reino Unido pelo CGAA, *Co-ordinating Group on Audit and Accounting Issues* e pela Universidade de Bolonha na Itália sobre o assunto. As principais conclusões destes trabalhos são as seguintes:

- Existem evidências de que os erros cometidos pelo auditor são maiores nos primeiros anos de prestação do serviço em decorrência de ele ainda não ter conhecimento suficiente de seu cliente;
- Há maior concentração no mercado das auditorias nos países que adotam o rodízio das empresas de auditoria;
- Com o rodízio há um significativo aumento dos custos dos serviços de auditoria, decorrentes das horas de trabalho adicionais necessárias para o conhecimento inicial do cliente;
- Há maior sensação de segurança por parte de usuários das demonstrações contábeis e investidores com o rodízio das empresas de auditoria.

Oliveira concluiu que o rodízio das empresas de auditoria não reduz os riscos de erros ou fraudes contábeis nos processos de auditoria de demonstrações contábeis das empresas e que, contrariamente, o rodízio aumenta esses riscos. O autor também conclui que o rodízio das empresas de auditoria não possui a capacidade de reduzir os riscos de perda de independência por parte do auditor independente.

Em 2003, o congresso norte-americano encomendou ao GAO, *Government Accountability Office*, um órgão do governo norte-americano, um estudo sobre a viabilidade de se efetuar o rodízio das auditorias para reduzir riscos de fraudes contábeis. O estudo concluiu que não são claros os benefícios proporcionados pelo rodízio das firmas de auditoria e esse procedimento provavelmente elevaria os custos nos trabalhos de auditoria.

A SOX não determinou o rodízio das empresas de auditoria nas companhias abertas norte-americanas. Em contrapartida, ela determinou, na Seção 203, que o sócio principal encarregado dos trabalhos de auditoria, assim como o sócio encarregado da segunda revisão, sejam alterados, no mínimo, após transcorridos cinco anos consecutivos na prestação de serviços de auditoria de demonstrações contábeis.

A rotação dos líderes das equipes de auditoria, geralmente os sócios e os gerentes, de forma que esses não se mantenham por muito tempo consecutivo na prestação de serviços de auditoria em um mesmo cliente, é uma prática saudável, que faz parte das normas internas de

grandes empresas de auditoria e também é prevista pelos principais órgãos normatizadores da profissão no Brasil e no mundo, como o AICPA, *American Institute of Certified Public Accountants*, IFAC, *International Federation of Accountants*, IOSCO, *International Organization of Securities Comissions*, CFC, Conselho Federal de Contabilidade, além de outros.

No Brasil, o CFC determina a rotação até mesmo do gerente de auditoria a cada cinco anos, podendo retornar ao mesmo cliente apenas após transcorridos três anos, conforme estabelecido na NBC P 1.2.

Será apresentado, a seguir, uma tabela comparativa das medidas adotadas para o aprimoramento dos controles internos e da fiscalização, segundo as normas estudadas e descritas anteriormente, como forma de facilitar sua revisão e comparação das diferenças entre elas. Adotou-se, para fins de distinção da consideração de cada assunto nas normas estudadas, o seguinte critério:

- 1) Severamente considerado;
- 2) Considerado;
- 3) Não considerado.

Tabela 2 - Comparativo entre a SOX e as normas brasileiras

Assunto	SOX	Resoluções 2554 e 3198 do CMN	Resolução CNSP 118 e Circulares SUSEP 249 e 280
Definição de estruturas mínimas de controles internos.	1	1	1
Certificação dos controles internos por auditores independentes e publicidade do correspondente relatório.	1	3	3
Certificação sobre a adequação dos controles internos e das demonstrações contábeis pelo presidente e diretor financeiro da empresa.	1	3	3
Fiscalização externa sobre os trabalhos dos auditores independentes.	1	2	2
Padrões de ética e independência do auditor independente.	1	1	1
Implantação de comitês de auditoria.	1	2	2
Padrões de independência dos comitês de auditoria	2	2	2
Previsão de responsabilidade dos administradores em casos de erros ou fraudes, por culpa ou dolo.	1	2	2

6 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode ser constatado, ao longo deste trabalho, que houve similaridades entre as normas reguladoras dos sistemas de controles internos e de fiscalização, colocadas em vigor nos Estados Unidos e no Brasil entre 1998 e 2004. Embora uma mesma linha de conduta possa ser percebida no tratamento dos problemas vividos nos mercados de capitais nos dois países, ao mesmo tempo existiram importantes diferenças na profundidade e seriedade da adoção de algumas medidas, além de algumas importantes diferenças de medidas adotadas, como a criação do PCAOB, não implantação do rodízio de firmas de auditoria e a necessidade de certificação de controles internos e demonstrações financeiras por parte dos presidentes e diretores financeiros das empresas e por parte dos auditores independentes nos Estados Unidos.

Pelas análises desenvolvidas neste trabalho, pode-se concluir que há significativa eficácia, para a redução dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados, nas normas que determinaram a necessidade de os presidentes e diretores financeiros das companhias abertas norte-americanas efetuarem declarações formais de que os sistemas de controles internos são eficazes e que as demonstrações financeiras espelham a realidade econômico-financeira das empresas, pois elas proporcionam um aumento do comprometimento e da preocupação daqueles para com os relatórios financeiros e controles internos, dado o compromisso público e a responsabilidade criminal que eles assumem, ainda mais quando essas declarações ficam vinculadas a severas e tempestivas penalidades no caso de serem inverídicas. Além disso, vale destacar que medidas como essas não proporcionam aumentos de custos para as empresas ou para o sistema como um todo, não demandam diretamente grandes alterações nos procedimentos internos das empresas ou nos procedimentos administrativos dos órgãos normatizadores e fiscalizadores e envolvem relativamente poucas pessoas (apenas o presidente e o diretor financeiro). Por esses motivos, medidas dessa natureza estão entre as mais eficientes para a diminuição dos riscos de divulgação de demonstrações financeiras inadequadas.

Em relação à necessidade de documentação detalhada dos sistemas de controles internos das companhias abertas norte-americanas e sua certificação por auditores independentes, verificou-se que é um procedimento custoso e que não proporciona significativa redução de

riscos de fraudes corporativas, pois todo o procedimento ainda possui limitado impacto na melhoria dos ambientes de controle das companhias.

No Brasil, as medidas que determinaram a estruturação e aprimoramento dos controles internos, impostas através do CMN, Conselho Nacional de Seguros Privados e SUSEP, abordaram o assunto de forma mais genérica e não requereram a certificação por parte de auditores independentes. Contudo, semestralmente, os auditores independentes são obrigados a desenvolver trabalhos de avaliação dos controles internos e emitir três diferentes relatórios, tanto para instituições financeiras como para entidades seguradoras:

- a) Relatório de recomendações de aprimoramento dos controles internos, decorrentes de assuntos que chegaram ao conhecimento do auditor por conta da realização dos trabalhos de auditoria das demonstrações contábeis.
- b) Relatório relativo a descumprimento de normas (BACEN e SUSEP)
- c) Relatório circunstanciado específico em atendimento à Circular 280 da SUSEP e relatório circunstanciado específico em atendimento à Resolução 2682 do CMN.

O monitoramento dos controles internos efetuado no âmbito do Bacen e SUSEP é significativamente menos custoso que o requerido no âmbito da SOX 404 e atinge, de forma bastante semelhante, o objetivo de determinar que as entidades implantem e mantenham controles internos eficazes.

O PCAOB tem desempenhado um papel ativo e de grande impacto nos auditores independentes nos Estados Unidos e fora dele, a partir de sua criação através da SOX. Como órgão oficial e com respeitados poderes para investigar e punir empresas de auditoria, o PCAOB não tem se omitido em suas atribuições, até mesmo porque foi criado especificamente com essa finalidade. O escopo e os resultados de seus trabalhos estão clara e amplamente divulgados. Essas características de estrutura e de atuação do PCAOB o tornam um importante, eficaz e eficiente mecanismo de aprimoramento da governança corporativa do mercado de capitais norte-americano e para a redução dos riscos de elaboração e divulgação de relatórios financeiros inadequados, pois os auditores independentes passaram a desempenhar de forma mais criteriosa e rigorosa suas obrigações e seus próprios procedimentos de controles internos. No Brasil, um órgão da mesma natureza também seria de grande utilidade, pois a Comissão de Valores Mobiliários, BACEN e SUSEP,

considerando todas as suas diversificadas atribuições, não têm conseguido estruturar equipes de trabalho para realizarem inspeções abrangentes nos trabalhos dos auditores independentes.

As medidas adotadas no Brasil e nos Estados Unidos que impuseram limitações à prestação concomitante de serviços de auditoria e outros serviços por uma mesma empresa trouxe maior credibilidade e segurança aos “*stakeholders*”. Essas medidas impuseram limites saudáveis à relação financeira entre os auditores e as empresas auditadas e proibiram situações nas quais os auditores independentes auditavam cifras determinadas ou influenciadas por eles próprios ou pertencente ao grupo de empresas das quais fazia parte a empresa de auditoria. Tratam-se de medidas que não implicam aumento de custo para nenhuma das partes e reduzem riscos de ocorrência de excessos de “boa vontade” por parte dos auditores independentes com a empresa auditada ou até mesmo de cumplicidades.

Rodízio de firmas de auditoria está em cheque no Brasil, pois não ficaram claros os seus benefícios. O BACEN suspendeu, até 2008, a eficácia da medida que determinava o rodízio das auditorias para as instituições financeiras como forma de ter tempo para melhor avaliar a questão antes de uma decisão definitiva e a Comissão de Valores Mobiliários – CVM também já demonstra sinais de que vai reavaliar o assunto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS - AICPA. **Statements on Auditing Standards 55**. United States. 1988.

_____. **Statements on Auditing Standards 78**. United States. 1995.

AMERICAN ELECTRONICS ASSOCIATION - AeA. **Sarbanes-Oxley Section 404: The 'Section' of Unintended Consequences and its Impact on Small Business**. February 2005. Trabalho disponível no website da AeA. Disponível em: <www.aeanet.org>. Acesso em maio 2006.

ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a las técnicas de investigación social, para trabajadores sociales**. 7ª. ed. Buenos Aires. 1978.

ANTUNES, Jerônimo. **Contribuição ao Estudo da Avaliação de Risco e Controles Internos na Auditoria de Demonstrações Contábeis no Brasil**. Dissertação (Mestrado). FEA-USP. São Paulo. 1998.

ASSOCIATION OF CERTIFIED EXAMINERS - CFE. **Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse**. Disponível em: <<http://www.cfenet.com/pdfs/2004RttN.pdf>>. Acesso em: 2005.

BAILEY, Larry P; GUIDE, Miller Gaas. **Harcourt Professional Publishing**. United States. 2001.

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. S. *Organizational Economics: Understanding the Relationship Between Organizations and Economic Analysis*. In CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Eds.), **Handbook of Organization Studies**. Thousand Oaks, CA. Sage Publications Ltd. 1996. p. 115-147.

BALASUNDRAM, Maniam; GEETHA, Subramaniam; JIM, Johnson. *Perspectives of Corporate Governance in the U.S. and Abroad*. **The Business Review**. Cambridge. V. 5, N. 2. Summer, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

BANK OF ENGLAND. **Report of the board of Banking Supervision into Circumstances of the Collapse of Barings**. HMSO Publication Centre. Londres. 1995.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The Modern Corporation and Private Property**. New York, NY: Macmillan. 1932.

BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO – BOVESPA. 2000. Disponível em: <www.bovespa.org.br>.

BOYNTON, William C., JOHNSON, Raymond N., KELL, Walter G. **Auditoria.** Trad. José Evaristo dos Santos. São Paulo: Ed. Atlas, 2002

BRASIL. **Lei 6.604**, de 1976.

_____. **Lei 10.402**, de 2002.

BRYAN, D., M.H.C. Liu, and S. TIRAS. **The influence of independent and effective audit committees on earnings quality.** *Working Paper*, State University of New York at Buffalo. 2005.

CAIXING, Liu. **The Sarbanes-Oxley Act and the Mitigation of Earnings Management.** *The Dissertation Submitted to the Graduate Division of University of Hawaii.* August, 2004.

CARVALHO, Luiz Nelson Guedes de. **Uma Contribuição à Auditoria do Risco de Derivativos.** Tese (Doutorado). FEA-USP. 1996.

CATELLI, Armando. **Controladoria Uma Abordagem da Gestão Econômica – GECON.** 2ª. Edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

CLARK, Charles Robert. **Corporate Governance Changes in the Wake of Sarbanes-Oxley Act: A Morality Table for Policymakers Too.** *Harvard Law School. Discussion Paper* n. 525. Sep. 2005.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. **NBC P 1.2:** Independência. 2005.

_____. **NBC T 11:** Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis. 1997.

_____. Disponível em: <www.cfc.org.br>.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução 118.** 2004.

COCURULLO, Antônio. **COSO Report e ERM:** comparação entre duas metodologias. *Risk Update.* São Paulo. Jan 2006.

CONSELHO NOMETÁRIO NACIONAL. **Resolução 2267**. 1996.

_____. **Resolução 2554**. 1998.

_____. **Resolução 3081**. 2003.

_____. **Resolução 3198**. 2004.

_____. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS - CVM. **Deliberação CVM 25**. 1985.

_____. **Instrução CVM 308**. 1999.

_____. **Instrução CVM 381**. 2003.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION - COSO. **Internal Control: Integrated Framework**. United States. 1992.

_____. **Enterprise risk Management: Integrated Framework. Executive Summary**. United States. 2004.

DEBORAH, Prentice. **Journal of American Academy of Business, Cambridge**. Hollywood. Mar 2006.

DELGADO, Mário Luiz. **A responsabilidade civil do administrador não-sócio, segundo o novo Código Civil**. Jus Navigandi. Teresina-PI. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>. Acesso em: Maio de 2006.

FINANCIAL EXECUTIVES INTERNATIONAL - FEI. **Sarbanes-Oxley Section 404 Implementation Survey. Press release and paper**. Disponível em: http://www.fei.org/404_survey_3_21_05.cfm. Acesso em: Marc. 2005.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 31^a Ed. Ed. Vozes. 2006.

GOODFELLOW, James L. and WILLIS, Alan D. **Internal Control 2006: The Next Wave of Certification. The Canadian Institute of Chartered Accountants**. 2006. Disponível em: <www.cica.ca>.

HURLEY, Der. **Sarbanes-Oxley on Hot Seat**. *Business Mexico*. Mexico City: Mar 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 2003. Disponível em: <www.ibgc.org.br>.

INSTITUTO DOS AUDITORES INDEPENDENTES DO BRASIL - IBRACON. **Normas e Procedimentos de Auditoria 02**: NPA 02. 1985.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFC. **International Standard on Auditing 315**.

JENSEN, M.; MECKLING, W. 1976. *The Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure*. **Journal of Financial Economics**, n. 3, p. 305-360.

KOEHN, Jo Lynne; DELVECCHIO, Stephen C. *Revisiting the Ripple Effects of the Sarbanes-Oxley Act*. **The CPA Journal**. V. 76. N. 5. New York: May 2006.

MACHADO, Antonio Claudio da Costa. **Código civil de 2002 Comparado e Anotado**. Editora Juarez de Oliveira. São Paulo. 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 2ª. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1990.

LIN, Min-Hsin Carol. **The Association of Audit Committee Oversight With Corporate Disclosure Quality**. *A dissertation submitted to the Faculty of the Graduate School of the State University of New York at Buffalo*. June, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OECD. **OECD Corporate Governance Principles**. 1999. Disponível em: <www.oecd.org>.

_____. **OECD Corporate Governance Principles**. 2004. Disponível em: <www.oecd.org>.

OLIVEIRA, Alexandre Queiroz de. **O Rodízio de firmas de Auditoria e seus Impactos nas Demonstrações Contábeis**. Dissertação (Mestrado) - PUC. São Paulo, 2005.

PELEIAS, Ivan Ricardo. **Controladoria Gestão Eficaz Utilizando Padrões**. 1ª. Ed. São Paulo: Ed. Saraiva. 2002.

PRENTICE, Robert. **Student guide to the Sarbanes-Oxley Act**: Thomson West. United States: Thomson Publishing. 2005.

PRICEWATERHOUSECOOPERS – PWC. Disponível em: <www.pwc.com.br>.

PUBLIC COMPANY ACCOUNTING OVERSIGHT BOARD – PCAOB. Disponível em: <http://www.pcaobus.org/About_the_PCAOB/index.aspx>.

RAGHUNANDAN, K., W. Read, and D. RAMA.. **Audit committee composition, “gray directors,” and interaction with internal auditing.** Accounting Horizons. 2001. n. 15, a. 2, p. 105-118.

ROSS, S. A. 1973. *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem.* **The American Economic Review**, n. 63, a. 2, p. 134-139.

ROTHSCHILD, M.; STIGLITZ, J. E. 1976. *Equilibrium in Competitive Insurance Markets.* **Quarterly Journal of Economics**, n. 90, p. 629-650.

SMITH, Roy C; WALTER, Ingo. *Four Years After Enron: Assessing the Financial-Market Regulatory Cleanup.* **The Independent Review.** Oakland: Summer 2006.V.11, p. 53.

SARBANES-OXLEY ACT. United States. 2002.

SCOTT, Wes. The Good Side of Sarbanes-Oxley. **Internal Auditor.** V. 61, issue 3. June 2004.

SECURITY AND EXCHANGE COMMISSION - SEC. **Release 33-8238;** 34-47986; IC-26068; File Nos. S7-40-02; S7-06-03.

SELLTZ, C. *et all.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** São Paulo: Herder, 1965.

SERVING IT GOVERNANCE PROFESSIONALS – ISACA. Disponível em: <www.isaca.org/cobit>.

SMITH, A. **Wealth of Nations.** ed. Amherst, NY: Prometheus Books, 1776.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. **Circular 249.** 2004.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. Disponível em: <www.susep.gov.br>.

_____. **Circular 280.**

THE WORD BANK. Disponível em: <www.ifc.org/corporategovernance>.

U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION – SEC. Disponível em: <www.sec.gov>.

WEILL, Ge; MCVAY, Sarah. **The Disclosure of Material Weaknesses in Internal Control after the Sarbanes-Oxley Act.** *Accounting Horizons*. Sarasota. Sep 2005. V.19, N. 3. p. 137.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – Lei Sarbanes-Oxley

ANEXO B - Questionário

ANEXO A – Lei Sarbanes-Oxley

TÍTULO I—PUBLIC COMPANY ACCOUNTING OVERSIGHT BOARD – PCAOB (CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DAS EMPRESAS DE AUDITORIA)

Sec. 101. Constituição e estrutura.

Sec. 102. Registro e reconhecimento das empresas de auditoria independente no Conselho.

Sec. 103. Processos de auditoria, controle de qualidade, princípios de independência e normas.

Sec. 104. Inspeções sobre as empresas de auditoria independentes.

Sec. 105. Procedimentos disciplinares e de investigação.

Sec. 106. Companhias estrangeiras de capital aberto.

Sec. 107. Comissão de Vigilância do Conselho.

Sec. 108. Princípios contábeis.

Sec. 109. Financiamento

TÍTULO II - AUDITOR INDEPENDENTE

Sec. 201. Prestação de outros serviços por parte dos auditores independentes.

Sec. 202. Requerimentos de pré-aprovação.

Sec. 203. Rodízio do sócio de auditoria encarregado dos trabalhos.

Sec. 204. Relatórios de auditoria para os comitês de auditoria.

Sec. 205. Conformidade com as alterações.

Sec. 206. Conflitos de interesses.

Sec. 207. Estudo sobre o rodízio obrigatório das empresas de auditoria.

Sec. 208. Autoridade da SEC.

Sec. 209. Considerações sobre a situação das autoridades reguladoras.

TÍTULO III - RESPONSABILIDADES DAS COMPANHIAS

Sec. 301. Comitês de auditoria para as companhias abertas.

Sec. 302. Responsabilidade das companhias em relação aos relatórios financeiros.

Sec. 303. Influência imprópria sobre os trabalhos de auditoria.

Sec. 304. Confisco de bônus e lucros.

Sec. 305. Barreiras e penalidades a diretores da companhia.

Sec. 306. *Insider trades* durante períodos de turbulência em fundos de pensão.

Sec. 307. Regras de responsabilidade profissional de consultores.

Sec. 308. Fundos de compensação para investidores prejudicados.

TÍTULO IV – APRIMORAMENTO DAS DIVULGAÇÕES DAS INFORMAÇÕES FINANCEIRAS

Sec. 401. Divulgação em relatórios periódicos.

Sec. 402. Aprimoramento das medidas de conflitos de interesses.

Sec. 403. Divulgação de transações envolvendo gerência e acionistas controladores.

Sec. 404. Avaliação dos controles internos.

Sec. 405. Isenções.

Sec. 406. Código de ética para o principal diretor financeiro.

Sec. 407. Relatório do especialista financeiro do comitê de auditoria.

Sec. 408. Aprimoramento da revisão dos relatórios periódicos.

Sec. 409. Divulgações em tempo real.

TÍTULO V – CONFLITOS DE INTERESSES DOS ANALISTAS DE MERCADO

Sec. 501. Considerações para analista de mercado com registro em associações de registros de títulos e bolsas de valores.

TÍTULO VI – RECURSOS E AUTORIDADE DA SEC

Sec. 601. Autorização para apropriação de recursos.

Sec. 602. Situação e prática antes da SEC.

Sec. 603. Autoridade de tribunal federal para imposição de multas e barreiras à negociação de ações.

Sec. 604. Enquadramento de pessoas associadas a corretores e negociadores.

TÍTULO VII – ESTUDOS E RELATÓRIOS

Sec. 701. Estudos e relatórios do governo referentes à incorporação ou fusão de empresas de auditoria.

Sec. 702. Estudos e relatórios da SEC referentes às agências de rating.

Sec. 703. Estudos e relatórios sobre infratores e infrações.

Sec. 704. Estudo sobre ações de coerção.

Sec. 705. Estudo sobre bancos de investimentos.

TÍTULO VIII – FRAUDES CONTÁBEIS E CORPORATIVAS

Sec. 801. Título.

Sec. 802. Penalidade criminal para adulteração de documentos.

Sec. 803. Despesas não descartáveis quando incorridas em violação às leis de fraudes com ações.

Sec. 804. Estatuto de limites para fraudes com ações.

Sec. 805. Revisão da jurisprudência federal para obstrução da justiça, extensiva para fraudes criminais.

Sec. 806. Proteção para funcionários de companhias abertas que apresentarem evidências de fraudes.

Sec. 807. Penalidades criminais para acionistas de companhias abertas que cometerem fraudes.

TÍTULO IX – APRIMORAMENTO NA PUNIÇÃO DE CRIMES DO COLARINHO BRANCO

Sec. 901. Título.

Sec. 902. Tentativa e conspiração para ocorrência de fraudes.

Sec. 903. Penalidades criminais para fraudes eletrônicas e por correspondência.

Sec. 904. Penalidades criminais para violação das receitas de seguros de aposentadoria de empregados previstos na Lei de 1974.

Sec. 905. Reforma da jurisprudência referente a ofensas do colarinho branco.

Sec. 906. Responsabilidade corporativa sobre relatórios financeiros.

TÍTULO X – DECLARAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA JURÍDICA

Sec. 1001. Percepção do Senado referente a confirmação e responsabilização do presidente de companhias abertas em relação à declaração do imposto de renda da pessoa jurídica.

TÍTULO XI – FRAUDES CORPORATIVAS E OBRIGAÇÃO EM PRESTAR CONTAS

Sec. 1101. Título.

Sec. 1102. Tentativa de impedir a realização de procedimentos oficiais.

Sec. 1103. Autoridade temporária para a SEC.

Sec. 1104. Reforma de jurisprudências federais.

Sec. 1105. Autoridade da SEC para proibir pessoas de atuar como diretores de companhias abertas.

Sec. 1106. Aumento das penalidades criminais previstas na legislação societária de 1934.

Sec. 1107. Retaliações contra informantes.

ANEXO B - Questionário

São Paulo, 28 de agosto de 2006

Prezado (a) Sr (a):

Permita-me apresentar-me. Meu nome é Marcos Venicio Sanches e estou concluindo o programa de Mestrado em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, “campus” da Capital. Meu orientador de dissertação é o Professor Dr. L. Nelson Carvalho.

Meu trabalho de Mestrado versará sobre análise crítica de pontos relevantes das regulamentações dos anos recentes sobre controles internos em Instituições Financeiras no Brasil, em Sociedades Seguradoras também no Brasil, e em Companhias Abertas submetidas às exigências da Lei Sarbanes – Oxley (SOX), dos Estados Unidos da América.

A pesquisa de campo consiste em consultar, pelo formulário anexo, experiências, constatações ou pontos de vista de executivos, empresários e profissionais bem formados e bem informados sobre as exigências impostas pelo Banco Central, ou pela SUSEP ou pela Lei SOX.

O Professor Nelson Carvalho e eu nos sentiríamos honrados em poder contar com sua colaboração respondendo o questionário anexo para os grupos de perguntas relativas ao setor ou setores nos quais o(a) Sr.(a) tem experiência profissional. O questionário respondido deve ser encaminhado para o seguinte endereço eletrônico: marcosveniciosanches@yahoo.com.br.

Comprometemo-nos formalmente a não revelar em qualquer parte de nossas análises e conclusões, perante ninguém, o nome, cargo e empresa dos respondentes. As respostas serão tratadas no seu agregado estatístico como reveladoras de tendências e nunca mediante identificação pessoal.

Cordialmente

Marcos Venicio Sanches

De acordo: Nelson Carvalho

INTRODUÇÃO

Este questionário tem por finalidade coletar observações, constatações ou pontos de vista de pessoas altamente especializadas e informadas sobre questões relativas a controles internos, qualidade da informação aos mercados financeiros e importância dos referidos controles como mecanismo de fortalecimento de gestão empresarial. A divulgação das respostas, processada estatisticamente, não conterá quaisquer referências, diretas nem indiretas, ao nome ou cargo dos respondentes.

As questões são direcionadas a três grupos:

- 1) Profissionais e executivos experientes em questões no âmbito das instituições financeiras sob a esfera de regulação do Banco Central do Brasil.
- 2) Profissionais e executivos experientes em questões no âmbito das sociedades seguradoras sob a esfera de regulação da SUSEP – Superintendência de Seguros Privados
- 3) Profissionais e executivos experientes em questões no âmbito da Lei Sarbanes-Oxley, dos Estados Unidos da América.

(Queiram por gentileza responder apenas às questões que se referem a seu campo de atuação e especialidade e enviar o questionário respondido para: marcosveniciosanches@yahoo.com.br).

1) Para os profissionais e executivos experientes em questões no âmbito das instituições financeiras sob a esfera de regulação do Banco Central do Brasil.

A Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 2554/98 determinou às instituições financeiras a implantação e implementação de sistema de controles internos, a necessidade de verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos definidos no sistema e que a diretoria da entidade é a responsável por esta implantação, implementação e verificação, entre outras medidas.

Posteriormente, em 2003, o CMN emitiu a Resolução 3081, alterada e revogada pela Resolução 3198 de 2004, prevendo responsabilidade civil e criminal para um diretor estatutário específico em caso de ocorrência de fraude, negligência, imprudência e imperícia no cumprimento das normas e procedimentos de contabilidade e auditoria, bem como definindo padrões para os serviços de auditoria independente e a instalação do comitê de auditoria, entre outras medidas.

Tomando-se o conceito de EFICAZ como sendo aquele que permite o atingimento dos objetivos pretendidos por uma determinada norma ou regulação governamental, indaga-se:

a) Primeira pergunta – Instituições Financeiras: As medidas contidas nas Resoluções mencionadas acima são **eficazes** para a redução dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados?

- () São eficazes
- () São moderadamente eficazes
- () São pouco eficazes
- () São ineficazes

Queira por fineza sumariar um ou dois pontos nos quais se baseia sua resposta:

b) Segunda pergunta – Instituições Financeiras: Considerando-se o conjunto das normas e procedimentos de controle de gestão, de fiscalização e de monitoramento já existentes, as medidas complementares contidas nas referidas Resoluções são suficientes para a redução, a níveis seguros, dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados?

() São excessivas (entendendo-se como ‘excessivas’ aquelas medidas que tendem a apresentar relação negativa entre ‘custo do controle ou custo de observância’ x ‘valor da matéria ou coisa controlada’):

() São suficientes

() São insuficientes

Queira por fineza sumariar um ou dois pontos nos quais se baseia sua resposta:

2) Para os profissionais e executivos experientes em questões no âmbito das sociedades seguradoras sob a esfera de regulação da SUSEP – Superintendência de Seguros Privados.

A Circular SUSEP 249/04 determinou às sociedades seguradoras a implantação de sistema de controles internos, testes periódicos para verificar a funcionalidade e efetividade deste sistema, definiu a diretoria como responsável por ele, entre outras medidas.

Em 2004 foram também emitidas a Resolução 118 do Conselho Nacional de Seguros Privados e a Circular SUSEP 280, prevendo responsabilidade civil e criminal para um diretor estatutário específico em caso de ocorrência de fraude, negligência, imprudência e imperícia no cumprimento das normas e procedimentos de contabilidade e auditoria, bem como definindo padrões para os serviços de auditoria independente, a instalação do Comitê de auditoria, procedimentos mínimos a serem observados por auditores independentes nas inspeções periódicas dos sistemas de controles internos, entre outras medidas.

Tomando-se o conceito de EFICAZ como sendo aquele que permite o atingimento dos objetivos pretendidos por uma determinada norma ou regulação governamental, indaga-se:

a) Primeira pergunta – Seguradoras: As medidas contidas naquelas Circulares e Resolução são **eficazes** para a redução dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados das sociedades seguradoras?

- () São eficazes
- () São moderadamente eficazes
- () São pouco eficazes
- () São ineficazes

Queira por fineza sumariar um ou dois pontos nos quais se baseia sua resposta:

b) Segunda pergunta – Seguradoras: Considerando-se o conjunto das normas e procedimentos de controle de gestão, e de fiscalização e auditoria já existentes, as medidas complementares contidas nas referidas Circulares e Resolução são suficientes para a redução, a níveis seguros, dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados?

() São excessivas (entendendo-se como ‘excessivas’ aquelas medidas que tendem a apresentar relação negativa entre ‘custo do controle ou custo de observância’ x ‘valor da matéria ou coisa controlada):

() São suficientes

() São insuficientes

Queira por fineza sumariar um ou dois pontos nos quais se baseia sua resposta:

3) Para os profissionais e executivos experientes em questões no âmbito da Lei Sarbanes-Oxley, dos Estados Unidos da América.

A Lei Sarbanes-Oxley foi promulgada nos Estados Unidos em 2002 instituindo o PCAOB, definindo padrões para os serviços de auditoria independente e claras e pesadas responsabilidades sobre os CEO e CFO das empresas de capital aberto, determinando a implantação de sistema de controles internos, sua certificação por auditores independentes e dos comitês de auditoria, além de diversas outras medidas.

Tomando-se o conceito de EFICAZ como sendo aquele que permite o atingimento dos objetivos pretendidos por uma determinada norma ou regulação governamental, indaga-se:

a) Primeira pergunta – SOX: As medidas contidas na Lei Sarbanes-Oxley são **eficazes** para a redução dos riscos de divulgação de relatórios financeiros que não espelham a realidade econômico-financeira das empresas?

- () São eficazes
- () São moderadamente eficazes
- () São pouco eficazes
- () São ineficazes

Queira por fineza sumariar um ou dois pontos nos quais se baseia sua resposta

b) Segunda pergunta – SOX: Considerando-se o conjunto das normas e procedimentos de fiscalização e auditoria já existentes nos Estados Unidos, as medidas complementares contidas na Lei Sarbanes-Oxley são **suficientes** para a redução, a níveis seguros, dos riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados?

- ☐ São excessivas (entendendo-se como ‘excessivas’ aquelas medidas que tendem a apresentar relação negativa entre ‘custo do controle ou custo de observância’ x ‘valor da matéria ou coisa controlada’)
- ☐ São suficientes
- ☐ São insuficientes

Queira por fineza sumariar um ou dois pontos nos quais se baseia sua resposta

c) Terceira pergunta – SOX. A eventual adoção no mercado de capitais brasileiro, pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, de medidas semelhantes às contidas na Seção 302 da SOX, que determinam que os presidentes e diretores financeiros das companhias declarem que revisaram as informações contábeis e financeiras divulgadas e se certificaram de que elas não contêm inverdades ou meias-verdades materiais, tendo em vista a redução de riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados, seria:

- ☐ Totalmente ineficaz
- ☐ Pouco eficaz
- ☐ Eficaz
- ☐ Desnecessária

Queira por fineza sumariar um ou dois pontos nos quais se baseia sua resposta

d) Quarta pergunta – SOX. A eventual adoção no mercado de capitais brasileiro, pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, de medidas semelhantes às contidas na Seção 404 da SOX, que determinam que os diretores das companhias declarem que a estrutura de controles internos existentes é adequada para garantir que as demonstrações contábeis espelhem em todos os aspectos materiais e relevantes a situação econômico-financeira da companhia e que auditores independentes avaliem e certifiquem a adequação e efetividade desta estrutura de controles internos, tendo em vista a redução de riscos de divulgação de relatórios financeiros inadequados, seria:

- ☐ Totalmente ineficaz
- ☐ Pouco eficaz
- ☐ Eficaz
- ☐ Desnecessária

Queira por fineza sumariar um ou dois pontos nos quais se baseia sua resposta

Nome do respondente: _____

Ocupação atual: _____