

# **A IMPLANTAÇÃO DE CONTROLE INTERNO ADEQUADO ÀS EXIGÊNCIAS DA LEI SARBANES-OXLEY EM EMPRESAS BRASILEIRAS – UM ESTUDO DE CASO**

**Autoras**

**MARCELLE COLARES OLIVEIRA**

Universidade de Fortaleza

**JULIANA E SILVA LINHARES**

Universidade Federal do Ceará

## **Resumo**

A lei Sarbanes-Oxley é considerada uma das mais rigorosas regulamentações a tratar de controles internos, elaboração de relatórios financeiros e divulgações, já impostas às companhias norte-americanas, aplicável ainda a todas as empresas estrangeiras com certificados de depósitos admitidos à negociação nas bolsas de valores estadunidenses. O objetivo geral deste estudo é analisar o processo de implantação de controle interno adequado às exigências da Lei Sarbanes-Oxley em empresas brasileiras. Trata-se de uma pesquisa exploratória, realizada a partir de uma investigação bibliográfica, documental e de um estudo de caso em companhia de capital aberto brasileira distribuidora de energia elétrica. As técnicas de pesquisa utilizadas para o levantamento dos dados primários foram entrevista e observação direta. Os entrevistados ocupam cargos de chefia na contabilidade da empresa em estudo e são peças-chave do processo. Verificou-se que na empresa brasileira estudada a adequação à Lei SOX, foi baseada no modelo do *Committee of Sponsoring Organization of Tradeway Commission* – COSO e foi facilitado tendo em vista o avanço das regulamentações brasileiras voltadas para as boas práticas de governança corporativa e a companhia já possuir certo grau de controle de suas operações e rigor no acompanhamento de suas atividades por parte do conselho de administração. O cumprimento dos processos planejados resultou no estágio de confiabilidade do controle interno situado no nível 3 - confiável.

## **INTRODUÇÃO**

As várias crises de credibilidade enfrentadas pelo mercado de capitais norte-americano em virtude da falta de transparência das organizações, suas freqüentes fraudes corporativas e da manipulação dos balanços influenciaram para que em junho de 2002 fosse criada a Lei Sarbanes-Oxley, nos Estados Unidos, contemplando um conjunto de regras que visam criar um novo ambiente de governança corporativa.

Um dos destaques da lei Sarbanes-Oxley é a sua aplicabilidade às empresas estrangeiras que possuem valores mobiliários registrados na SEC - Securities and Exchange Commission, ou seja, as empresas brasileiras que possuem programas de ADRs (American Depositary Receipts - certificados de depósitos) admitidos à negociação nas bolsas de valores norte-americanas também estarão sujeitas à nova lei.

Diante do exposto, é clara a necessidade das empresas brasileiras se adequarem às exigências da Lei Sarbanes-Oxley, ficando sujeitas a penalidades caso não se adequem nos prazos determinados pela SEC.

A lei Sarbanes-Oxley sacode as grandes empresas americanas e estrangeiras e movimentou bilhões de dólares para que elas possam se enquadrar às regras que visam a proteção dos acionistas minoritários do mercado de capitais.

Estudiosos do assunto entendem como Governança Corporativa, as práticas e os relacionamentos entre acionistas ou cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria

independente e conselho fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho das empresas, facilitar o acesso ao capital e o retorno aos acionistas.

Mesmo antes do surgimento da Lei Sarbanes-Oxley, o Brasil já dava seus primeiros passos rumo às boas práticas de governança corporativa. Em 1995, surgiu o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, em dezembro de 2000 foi lançado o Novo Mercado da Bolsa de Valores do Estado de São Paulo - BOVESPA, em 2001 a Lei 10.303 altera a Lei das Sociedades por Ações – 6.404/76 e em 2002 a Comissão de Valores Mobiliários – CVM cria a sua Cartilha de Governança Corporativa.

O objetivo geral deste estudo é analisar o processo de implantação em empresas brasileiras de controle interno adequado às exigências da Lei Sarbanes-Oxley e às regulamentações vigentes no Brasil.

Tendo em vista os aspectos acima mencionados, esta pesquisa busca:

- Discutir aspectos conceituais sobre controle interno;
- Apresentar a Lei Sarbanes-Oxley expondo seções relacionadas ao controle interno;
- Traçar um paralelo entre as novas normas desta lei e o que a CVM, o BACEN, o IBGC e dispõem para as empresas do Brasil;
- Investigar a aplicabilidade da lei Sarbanes-Oxley nas empresas brasileiras;
- Analisar o processo de implantação das exigências vigentes na Lei Sarbanes-Oxley, no tocante ao controle interno, em companhia de capital aberto brasileira distribuidora de energia elétrica.

## **1. CONTROLE INTERNO**

Segundo McCrinmon & Wehrung (1986 apud MARTINS, SANTOS e DIAS FILHO, 2004) “Para estabelecer um sistema de controle de gestão dos recursos, a governança se depara, inevitavelmente, com a necessidade de tratar os riscos empresariais, que são ‘eventos futuros e incertos que podem influenciar de forma significativa o cumprimento dos objetivos de uma firma’”

Logo, para o exercício de uma boa governança corporativa dentro de uma empresa, é necessária a implantação de técnicas para identificação, avaliação e controle de riscos, sendo impossível existir governança empresarial sem um eficaz controle interno. Para que o gerenciamento de riscos seja um sucesso, é preciso que os líderes das organizações possam enxergá-los como uma forma de gerar valor aos acionistas.

O Conselho Federal de Contabilidade, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica 11, item 11.2.5.1, define controle interno como um conjunto de variáveis e 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 eficiência operacional”.

Segundo o Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados – AICPA (apud ATTIE 1992, p.197),

O controle interno compreende o plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Para o *Institut Français des Experts Comptables* (apud SÁ 1993, p.110),

O controle interno é formado pelo plano de organização e de todos os métodos e procedimentos adotados internamente pela empresa para proteger seus ativos, controlar a validade dos dados financeiros pela Contabilidade, ampliar a eficácia e assegurar a boa aplicação das instruções da direção.

Um dos aspectos importantes no uso dos controles internos pelas organizações é o de prover os acionistas com razoável segurança de que a condução dos negócios está adequadamente controlada.

Segundo Attie (1992, p.200), é “impossível conceber uma empresa que não disponha de controles que possam garantir a continuidade do fluxo de operações e informações propostas”.

### 1.1 Princípios de Controle interno

Os princípios de controle interno representam o conjunto de regras, diretrizes e sistemas, que visam ao atendimento de objetivos específicos, que para Peter e Machado (2003, p.25) são:

- **Relação custo/benefício:** consiste na minimização da probabilidade de falhas/desvios quanto ao atendimento dos objetivos e metas. Este conceito reconhece que o custo de um controle não deve exceder aos benefícios que possa proporcionar;
- **Qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários:** a eficácia dos controles internos está diretamente relacionada com a competência e integridade do pessoal. Assim, é imprescindível que haja uma política de pessoal que contemple;
- **Delegação de poderes e determinação de responsabilidades:** visam assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, fazendo-se necessário um regimento/estatuto e organograma adequado, onde a definição de autoridade e conseqüentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente às necessidades da organização; e manuais de rotinas/procedimentos claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade;
- **Segregação de funções:** a estrutura de um controle interno deve prever a separação entre as funções de autorização ou aprovação de operações e a execução, controle e contabilização das mesmas, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;
- **Instruções devidamente formalizadas:** para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes, ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente;
- **Controles sobre as transações:** é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade do órgão/entidade e autorizados por quem de direito;
- **Aderência às diretrizes e normas legais:** é necessária a existência, no órgão/entidade, de sistemas estabelecidos para determinar e assegurar a observância das diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos internos.

Do exposto, conclui-se que através dos princípios de controle interno, se estabelecem as diretrizes a serem tomadas pela administração da empresa, no tocante ao seu adequado funcionamento, com a separação de atribuições específicas para cada funcionário, a fim de se evitar possíveis erros ou fraudes.

### 1.2 Modelo de Confiança de Controle Interno

Mediante a confiança nos controles internos é que se torna possível colher relatórios e demonstrações contábeis com informações condizentes com a realidade da organização, para desta forma tomar as melhores decisões e transparecer confiabilidade para o mercado financeiro em geral. O controle interno gira em torno dos aspectos administrativos de uma entidade, influenciando diretamente sobre os aspectos contábeis.

A função da Contabilidade como instrumento de controle administrativo é de extrema importância, pois um sistema de contabilidade que não esteja apoiado em um eficiente controle interno se torna, até certo ponto, inútil, uma vez que não é possível confiar nas informações contidas em seus relatórios.

Um gerenciamento eficaz dos controles internos é fundamental para melhor compreender, definir e avaliar a estrutura de controle da organização.

Segundo Almeida (1996, p.50) “Deve-se executar os seguintes passos na avaliação do controle interno: levantar o atual sistema de controle interno, verificar se o sistema levantado é o que realmente está sendo seguido na prática, avaliar a possibilidade do sistema revelar de imediato, erros e irregularidades e determinar tipos e volumes de procedimentos de auditoria com as devidas recomendações”.

Para que a administração disponha de um bom sistema de controle interno é necessário: um ambiente de controle e postura exemplar da alta direção, processos de avaliação de riscos, atividades de controle, processos de informação e comunicação e um monitoramento de funções e processos.

Com o intuito de melhor ilustrar um apropriado controle interno, são detalhadas a seguir características dos quatro estágios (não-confiável, insuficiente, confiável e excelente) de modelo de confiabilidade, conforme a extensão da documentação e a consciência e monitoramento (DELOITTE; TOUCHE; TOHMATSU, 2003):

### **1. Não Confiável.**

**Características:** Controle, políticas e procedimentos relacionados não foram adotados nem documentados; não há um processo de criação para a divulgação; empregados não têm consciência de suas responsabilidades sobre as atividades de controle; a eficácia operativa das atividades de controle não é avaliada em uma base regular; as deficiências dos controles não são identificadas.

**Implicações:** documentação insuficiente para suportar a certificação e a garantia da administração; nível de esforço para documentar, testar e corrigir controles é significativo.

### **2. Insuficiente.**

**Características:** Controles, políticas e procedimentos relacionados foram adotados, mas não estão completamente documentados; há um processo de criação para a divulgação, mas não está totalmente documentado; é possível que os empregados não tenham consciência de suas responsabilidades sobre as atividades de controle; a eficácia operacional das atividades de controle não é adequadamente avaliada em uma base regular e o processo não está totalmente documentado; é possível identificar as deficiências dos controles, mas elas não são prontamente corrigidas.

**Implicações:** documentação insuficiente para suportar a certificação e a garantia da administração; o nível de esforço para documentar, testar e corrigir controles é significativo;

### **3. Confiável.**

**Características:** Controles, políticas e procedimentos relacionados foram adotados e estão completamente documentados; há um processo de criação para a divulgação que está

documentado de forma apropriada; os empregados têm consciência de suas responsabilidades sobre as atividades de controle; a eficácia operacional das atividades de controle é avaliada em uma base periódica e o processo está documentado de forma apropriada; as deficiências de controle são identificadas e oportunamente corrigidas.

**Implicações:** documentação suficiente para suportar a certificação e a garantia da administração; o nível de esforço para documentar, testar e corrigir controles pode ser significativo dependendo das circunstâncias da empresa;

#### **4. Excelente**

**Características:** Apresenta todas as características do modelo confiável; existe um programa de gerenciamento de riscos e controles, de modo que os controles e procedimentos são documentados e continuamente reavaliados para refletir um processo maior ou mudanças organizacionais; utiliza um processo de auto-avaliação para avaliar o desenho e a eficácia dos controles; a tecnologia é avançada para documentar processos, objetivos de controle, atividades, identificar falhas e avaliar a eficácia dos controles.

**Implicações:** Implicações do modelo confiável; tomada de decisão aperfeiçoada em virtude de informações pontuais e de alta qualidade; utilização eficiente dos recursos internos; monitoramento em tempo real.

### **1.3 Controle interno x fraude**

Para o Conselho Federal de Contabilidade, na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica Nº 11, item 11.1.4.3 (CFC, 2003, p.132),

A responsabilidade primária na prevenção e detecção de fraudes e erros é da administração da entidade, através de implementação e manutenção de adequado sistema contábil e de controle interno. Entretanto, o auditor deve planejar seu trabalho de forma a detectar fraudes e erros que impliquem efeitos relevantes nas demonstrações contábeis.

Segundo Attie (1992, p.215), “a eficiência do sistema de controle interno como um todo deve permitir detectar não somente irregularidades de atos intencionais, como também erros de atos intencionais”:

- De interpretação como, por exemplo, a aplicação errônea dos princípios contábeis geralmente aceitos na contabilização de transações;
- De omissão por não aplicar um procedimento prescrito nas normas em vigor
- Decorrentes da má aplicação de uma norma ou procedimento.

Para Andrade (1999, p.131) “a fraude pode ser caracterizada como o resultado de irregularidades e atos ilegais praticados contra a empresa, com manifesta intenção de autor”.

O termo fraude aplica-se, portanto, a atos voluntários de:

- Omissão e manipulação de documentos, informações, valores e bens;
- Adulteração de documentos, registros, demonstrações contábeis e informações.

A fraude pode ser praticada por: pessoas da própria empresa, que ocupam qualquer posição executiva, gerencial ou diretiva ou por pessoas de fora da empresa, com ou sem a conivência de membros da mesma.

A presença de boas condutas éticas entre os executivos da organização é princípio básico para a proteção dos acionistas contra fraudes e atos ilícitos possíveis de serem executados.

## **2. A LEI SARBANES-OXLEY**

Aprovada pelo Congresso em 30 de julho de 2002 e sancionada em seguida pelo Presidente George W. Bush, a nova lei de reforma administrativa americana, The Sarbanes-Oxley Act., também conhecida por Sarbox ou Sox, representa uma das principais reações do governo dos Estados Unidos contra as manipulações nos balanços financeiros e escândalos de fraudes contábeis descobertos em grandes corporações norte-americanas.

A SOX criou um novo ambiente de governança corporativa e dessa forma gerou um conjunto de novas responsabilidades e sanções aos administradores para evitar práticas lesivas que expõe as sociedades anônimas a elevados níveis de risco.

## **2.1 Seções da SOX relacionadas ao Controle Interno**

Grande parte das discussões em torno da lei Sarbanes-Oxey concentra-se nas seções 302 e 404 e 906, já que tratam especificamente: das responsabilidades dos diretores executivos e financeiros para com a fidelidade dos números nas demonstrações financeiras, avaliações dos controles e procedimentos internos para a emissão dos relatórios financeiros e das multas e penalidades aplicadas àqueles que cometerem fraudes.

### **A seção 302.**

Intitulada “*Corporate Responsibility for Financial Reports*” – também conhecida por “certificações”, a seção 302 determina que o diretor executivo (CEO – *Chief Executive Officer* – executivo principal) e o diretor financeiro (CFO – *Chief Financial Officer* – executivo financeiro) devem declarar pessoalmente, que são responsáveis pelos controles e procedimentos de divulgação.

As regras desta seção exigem dos altos executivos uma certificação atestando que, com relação aos relatórios trimestrais e anuais das demonstrações financeiras:

- Foi executada uma minuciosa revisão dos relatórios;
- Estes estão livres de declarações falsas;
- As demonstrações financeiras apresentam de forma autêntica as condições financeiras e o resultado das operações da companhia;
- Executaram a avaliação do desenho e da eficácia dos controles internos;
- São responsáveis pelos procedimentos de divulgação;
- Divulgaram ao seu comitê de auditoria e aos auditores independentes todas as deficiências materiais e os atos de fraude envolvendo funcionários da administração ou outros funcionários que desempenham papéis significativos nos controles internos da companhia;
- Indicaram no arquivamento junto a SEC todas as alterações significativas efetuadas nos controles.

Estas disposições serão paliçadas a qualquer companhia que archive relatórios trimestrais e anuais na SEC de acordo com a Lei de Valores Mobiliários, incluindo empresas estrangeiras e de pequeno porte.

### **A seção 404.**

Intitulada de “*Management Assessment of Internal Controls*” – esta seção determina uma avaliação anual dos controles e procedimentos internos das organizações para a emissão de relatórios financeiros.

Assim como na seção 302, esta exige que os Diretores Executivos e Financeiro avaliem e atestem periodicamente a eficácias dos controles.

Além disso, o auditor independente da companhia deve emitir um relatório distinto que ateste a participação da administração nos estudos e certificação da eficiência dos controles internos e dos procedimentos executados para a emissão dos relatórios financeiros.

Dentre os relatórios emitidos pela administração, deverá ser criado um relatório de controles internos, que afirmará:

- A responsabilidade da administração no estabelecimento e manutenção dos controles e procedimentos internos para a emissão dos relatórios financeiros;
- A avaliação acerca da eficácia dos controles e procedimentos internos para a emissão dos relatórios financeiros;
- Que o auditor independente da companhia atestou e reportou a avaliação feita pela administração sobre a eficácia dos controles internos e procedimentos para a emissão dos relatórios.

Para que o programa de controle interno implementado nas organizações se encaixe perfeitamente nas exigências impostas pela lei Sarbanes, é recomendável o conhecimento e cumprimento de todas as seções da lei, bem como a sua aplicabilidade e a seleção de uma apropriada estrutura de controle interno.

Dentre as várias estruturas de controle interno atualmente existentes, destaca-se o *Committee of Sponsoring Organization of Tradeaway Commission* – COSO por ser o mais usado e recomendado pelas companhias em fase de implantação da lei Sarbanes-Oxley e que adiante será apresentado com mais detalhes.

## **2.2 Os desafios das empresas estrangeiras.**

Um dos destaques da nova lei norte-americana em questão é a aplicabilidade às empresas estrangeiras que possuem valores mobiliários registrados na SEC, ou seja, empresas que possuem programas de ADRs (American Depositary Receipts - certificados de depósitos) admitidos à negociação nas bolsas de valores norte-americanas.

O problema é que alguns pontos da lei entram em conflito com as legislações vigentes nos outros países. É o caso da criação de um comitê de auditoria para acompanhar a atuação dos auditores e dos executivos das companhias.

Várias empresas fora dos Estados Unidos, como exemplo as empresas brasileiras, encontram-se trabalhando arduamente no intuito de concluir os processos necessários para a apresentação de adequados controles internos. Esta é vista como uma das regras mais difíceis e de maior custo de implantação. Conseguir que esses processos funcionem corretamente é fator de maior impacto ao longo prazo, no aumento da exatidão e da confiabilidade dos relatórios financeiros.

A SEC reconhece que as regras aplicáveis aos participantes do mercado fora dos EUA devem ser implementadas de forma razoável e comedida a fim de estimular sólidas bases de governança corporativa e não regras meramente burocráticas e desinteressadas para com a evolução dos mercados financeiros internacionais.

Essa é uma das razões pelas quais a SEC prorrogou a data de conformidade de empresas não americanas para os anos fiscais que terminam em 15 de julho de 2005 ou depois desta data.

## **3. O COMITÊ DE AUDITORIA**

Empresas com uma estruturada e ativa equipe de auditoria interna possuirão melhor controle das atividades e conseqüentemente um melhor gerenciamento de riscos, componente essencial para uma governança corporativa eficaz.

O conjunto das boas práticas de governança recomenda, que o conselho de administração constitua comitês para assuntos específicos dedicados a áreas que requeiram

estudos mais profundos, dando subsídios às decisões do conselho. É nesse momento que o comitê de auditoria surge com mais destaque no ambiente corporativo.

Atuando junto ao conselho de administração, o comitê deve:

- Estar atento ao cumprimento do regulamento interno da empresa;
- Realizar análise minuciosa das demonstrações contábeis;
- Assegurar a existência de sólidos processos para o monitoramento de riscos;
- Supervisionar a elaboração e apresentação de relatórios financeiros;
- Avaliar os processos de auditoria;
- Criticar as ineficiências de **controle interno**, trabalhando para a redução do potencial de fraudes.

O comitê de auditoria precisa considerar se políticas apropriadas foram estabelecidas e processos gerenciais foram implementados para assegurar que os riscos sejam identificados adequadamente, controles sejam projetados para atenuar os principais riscos do negócio e que os controles estejam funcionando apropriadamente.

Devem ser formados por pessoas devidamente qualificadas, preparadas para possíveis discussões que possam vir a surgir junto à auditoria independente, auditoria interna ou diretoria.

Anteriormente quase inexistentes, os comitês de auditoria ganharam espaço, no Brasil, com a Lei Sarbanes-Oxley, de junho de 2002, e com as adequações brasileiras a governança corporativa como as publicações das Resoluções 3.081/03 e 3.170/04, do BACEN, da atual cartilha da CVM, do código de melhores práticas de governança corporativa do IBGC.

### **3.1 Resoluções do Banco Central do Brasil – BACEN**

Em maio de 2003, foi instituída a Resolução 3.081, que estabeleceu novas normas disciplinadoras acerca da prestação de serviços de auditoria independente para as instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Entre estas, destaca-se a criação de comitê de auditoria, que para assegurar seu pleno funcionamento até 31 de dezembro de 2003, deveriam ser consideradas as adaptações necessárias nos estatutos ou regimentos internos da instituição financeira; a participação de um integrante como comprovados conhecimentos técnicos nas áreas de contabilidade e auditoria e a implementação de controles, procedimentos e disciplinas para atender às normas vigentes.

A criação desta resolução representa uma importante oportunidade para promover maior transparência e credibilidade das instituições financeiras que operam no Brasil, alinhando-as às melhores práticas e tendências internacionais de governança corporativa, entretanto.

A Resolução 3.081/03 obrigava as instituições financeiras com Patrimônio de Referência (PR) superior a R\$ 200 milhões a instalarem o comitê de auditoria. Passado algum tempo de sua vigência verificou-se um elevado grau de complexidade quanto a constituição deste comitê, devido à quantidade de responsabilidades e atribuições a ele delegadas, bem como a geração de um elevado custo para as instituições de menor porte que fossem criá-lo. Assim sendo, o Banco Central baixou, em 30 de janeiro de 2004, a Resolução 3.170 contemplando:

- a constituição do comitê de auditoria pelas instituições que apresentem no encerramento dos dois últimos exercícios sociais Patrimônio Referencial igual ou superior a R\$1 bilhão; administração de recursos de terceiros em montante igual ou superior a R\$1 bilhão; ou somatório das captações de depósitos e de administração de recursos de terceiros em montante igual ou superior a R\$5 bilhões;

- o impedimento da participação de membros do conselho fiscal da instituição ou de suas ligadas na composição do comitê de auditoria;
- o impedimento de parentesco na composição do comitê, dos diretores ou de integrantes da equipe de auditoria com função de gerência;
- a composição do comitê somente por diretores da instituição com pelo menos um ano de efetivo exercício do cargo, nas instituições de capital fechado. É obrigatória a participação no comitê de auditoria do diretor responsável pela contabilidade e auditoria;
- reunião do comitê de auditoria com o conselho fiscal e conselho de administração, para discutir acerca de políticas e procedimentos identificados no âmbito das suas respectivas correspondências.

Pelo que rege a Resolução 3.081/03 e o artigo 11, da Resolução 3.170/04, pelo menos um dos integrantes do comitê deve possuir amplos conhecimentos contábeis, financeiros e de auditoria, qualificando-se diante dos demais membros como um especialista em matérias contábeis e financeiras. Respaldando-se para argumentar sobre qualquer problema relacionado à transparência das informações e eficiência dos controles internos.

### **3.2 Recomendações da Comissão de Valores Mobiliários – CVM**

A CVM preocupa-se que as práticas contábeis adotadas reflitam de maneira mais adequada a situação patrimonial e financeira das companhias, o resultados de suas operações e seus fluxos de caixa, visando com isso que as instituições obtenham o devido respaldo e credibilidade perante o mercado financeiro.

No Brasil, em junho de 2002, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM apresentou suas recomendações sobre governança corporativa através de uma cartilha dividida em quatro partes: Assembléias, Estrutura Acionária e Grupo de Controle; Estrutura e Responsabilidade do Conselho de Administração; Proteção a Acionistas Minoritários e Auditoria e Demonstrações Financeiras. A seguir, será dada ênfase a este último tópico por referir-se a ao comitê de auditoria, ao controle interno e aos auditores independentes.

É recomendada a criação de um comitê de auditoria, composto por membros do conselho de administração com experiência em finanças e incluído pelo menos um conselheiro que represente os acionistas minoritários, que deve supervisionar o relacionamento com os auditores externos.

Reuniões entre o conselho fiscal e o comitê de auditoria devem ser realizadas regularmente e separadamente com os auditores e sem a presença da diretoria, para analisar as demonstrações financeiras.

### **3.3 Orientações do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC foi criado em 27 de novembro de 1995. Sociedade civil de âmbito nacional, sem fins lucrativos, surgiu com o intuito de fornecer os fundamentos da efetiva aplicação de práticas de governança corporativa, colaborando para o constante crescimento empresarial no Brasil.

Em maio de 1999 foi lançado o primeiro Código Brasileiro das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC. Diante das constantes mudanças no cenário empresarial e legislativo brasileiro, este código vem sofrendo seguidas alterações tentando desta forma permanecer atualizado e a altura dos desafios contemporâneos. Mais recentemente, em 30 de março de 2004, foi lançada a terceira versão revisada e ampliada deste código.

O código das práticas de governança do IBGC foi estruturado em seis capítulos. São estes: Propriedade, conselho de administração, gestão, auditoria independente, conselho fiscal

e conduta e conflitos de interesses. Destacam-se a seguir algumas regulamentações deste código relacionadas ao comitê de auditoria, ao controle interno e aos auditores independentes.

No segundo capítulo do código do IBGC, no item 2.9, é instituído que o comitê de auditoria deverá analisar as demonstrações financeiras, promover a supervisão e a responsabilização da área financeira, garantir que a diretoria desenvolva controles internos confiáveis, que a auditoria interna desempenhe a contento o seu papel e que os auditores independentes avaliem, por meio de sua própria revisão, as práticas da diretoria e auditoria interna, zelando pelo código de conduta da organização.

Sobre controle interno, o terceiro capítulo no item 3.6 regula que o principal executivo da companhia é responsável pela criação de sistemas de controle interno, que organizem e monitorem um fluxo de informações corretas sobre a sociedade.

Sobre o trabalho do auditor externo, o quarto capítulo rege que este é de fundamental importância, por ser um agente de governança corporativa para as partes interessadas, uma vez que sua atribuição é verificar a adequação das demonstrações à realidade da sociedade, emitindo um claro parecer sobre as mesmas e possíveis recomendações.

Com o intuito de preservar a independência da auditoria externa e evitar possíveis conflitos de interesse, tais serviços devem ser contratados por períodos pré-definidos, com prazo máximo de cinco anos. Deve-se assegurar que os procedimentos adotados pelos auditores garantem a independência e objetividade, quando os mesmos prestam outros serviços à entidade. É recomendada a escolha de outro escritório de auditoria na execução de outros serviços.

Pode-se observar que todas estas orientações visam à geração de informações transparentes e que representem fielmente a situação da Entidade e que foram utilizados métodos adequados para retratar tal situação.

#### **4. COSO - COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TRADEWAY COMMISSION**

Em 1985, foi criada, nos Estados Unidos, a National Commission on Fraudulent Financial Reporting (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros), uma iniciativa independente, para estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros/contábeis.

Esta comissão era composta por representantes das principais associações de classe de profissionais ligados à área financeira. Seu primeiro objeto de estudo foram os controles internos. Em 1992 publicaram o trabalho "Internal Control - Integrated Framework" (Controles Internos – Um Modelo Integrado). Esta publicação tornou-se referência mundial para o estudo e aplicação dos controles internos, e é a base que fundamenta o presente texto.

Posteriormente a Comissão transformou-se em Comitê, que passou a ser conhecido como COSO – The Committee of Sponsoring Organizations (Comitê das Organizações Patrocinadoras). O COSO é uma entidade sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros através da ética, efetividade dos controles internos e governança corporativa. É patrocinado por cinco das principais associações de classe de profissionais ligados à área financeira nos Estados Unidos, a saber:

<b>AICPA</b>	American Institute of Certified Public Accounts	Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados
<b>AAA</b>	American Accounting Association	Associação Americana de Contadores

<b>FEI</b>	Financial Executives Internacional	Executivos Financeiros Internacional
<b>IIA</b>	The Insitute of Internal Auditors	Instituto dos Auditores Internos
<b>IMA</b>	Institute of Management Accountants	Instituto dos Contadores Gerenciais

Quadro 1 – Associações norte-americanas

Fonte: Elaborado pelas autoras

O Comitê trabalha com independência, em relação a suas entidades patrocinadoras. Seus integrantes são representantes da industria, dos contadores, das empresas de investimento e da Bolsa de Valores de Nova York. O primeiro presidente foi James C. Tradeway, de onde originou o nome “Tradeway Commission”. Atualmente o cargo da presidência é ocupado por John Flaherty.

Para os integrantes do COSO, o ponto de partida é a definição de controle interno, entendendo-o como um processo, desenvolvido para garantir, com razoável certeza, que sejam atingidos os objetivos da empresa, que são estruturados nas seguintes categorias:

- **Eficiência e efetividade operacional** (objetivos de desempenho ou estratégia): esta categoria está relacionada com os objetivos básicos da entidade, inclusive com os objetivos e metas de desempenho e rentabilidade, bem como da segurança e qualidade dos ativos;
- **Confiança nos registros contábeis/financeiros** (objetivos de informação): todas as transações devem ser registradas, todos os registros devem refletir transações reais, consignadas pelos valores e enquadramentos corretos;
- **Conformidade** (objetivos de conformidade) com leis e normativos aplicáveis à entidade e sua área de atuação.

A estrutura recomendada pelo COSO desmembra os controles internos em cinco componentes interrelacionados. São estes:

**1. Ambiente de controle:** é a consciência que a entidade possui sobre controle interno. O ambiente de controle é efetivo, quando as pessoas da entidade sabem de suas responsabilidades, o limite de suas autoridades e possuem o comprometimento de fazerem suas atribuições de maneira correta. A alta administração deve deixar claro para seus comandados quais são as políticas, código de ética e código de conduta a serem adotados.

**2. Avaliação e gerenciamento de riscos:** A existência de objetivos e metas é condição fundamental para a existência dos controles internos. Depois de estabelecidos os objetivos, devem-se identificar os riscos que ameaçam o seu cumprimento e tomar as ações necessárias para o gerenciamento dos riscos identificados.

**3. Atividade de controle:** Atividades executadas de maneira adequada, que permitem a redução ou administração dos riscos identificados anteriormente. Podem ser atividades de controle e desempenho e devem ser transmitidas a todos os integrantes da entidade.

**4. Informação e Comunicação:** dá suporte aos controles internos, transmitindo diretrizes do nível da administração para os funcionários ou vice-versa em um formato e uma estrutura de tempo que lhes permitem executar suas atividades de controle com eficácia.

**5. Monitoramento:** É a avaliação e apreciação dos controles internos ao longo do tempo, sendo o melhor indicador para saber se os controles internos estão sendo efetivos ou não. O monitoramento é feito tanto através do acompanhamento contínuo das atividades quanto por avaliações pontuais, como é o caso da auto-avaliação, revisões eventuais e auditoria interna.

## **5. IMPLANTAÇÃO DE CONTROLE INTERNO ADEQUADO À LEI SARBANES-OXLEY - ESTUDO NUMA EMPRESA BRASILEIRA DISTRIBUIDORA DE ENERGIA ELÉTRICA**

### **5.1 Metodologia**

Trata-se de uma pesquisa exploratória, realizada a partir de uma investigação bibliográfica, documental e de um estudo de caso. As técnicas de pesquisa utilizadas para o levantamento dos dados primários foram entrevista e observação direta.

Utilizou-se de entrevista semi-estruturada, através de roteiro de entrevista elaborado com base no referencial teórico, a saber: no que a Lei SOX, a CVM, o BACEN, o IBGC dispõem sobre controle interno, visando analisar o processo de implantação de controle interno adequado às orientações dessas normas em empresa brasileira. Os entrevistados ocupam cargos de chefia na contabilidade da empresa em estudo e são peças-chave do processo.

## **5.2 Caracterização da Unidade de Estudo**

A unidade de estudo trata-se de uma companhia de capital aberto brasileira distribuidora de energia elétrica, tendo suas atividades fiscalizadas e regulamentadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Criada em 1911 para a exploração de serviços públicos, em 1946, passou ao controle do Governo Federal do Brasil e foi repassada à Administração Municipal, em 1948.

Em 1971, juntamente a três outras concessionárias de energia, as quatro empresas foram unificadas, por determinação do Governo Federal, formando companhia energética que passou a única empresa distribuidora de energia elétrica no estado onde se situa. Por meio de leilão público, na década de 90, a companhia passou a ser administrada por consórcio formado por três empresas estrangeiras. Atualmente, a empresa é controlada por empresa estrangeira.

O grupo controlador da empresa em estudo tem títulos negociados na Bolsa de Valores de Nova York, precisa da certificação de que todas as empresas do grupo se adequaram às exigências da Lei SOX. No momento da consolidação dos números de todas as empresas do grupo, é preciso esta certificação. Os números da empresa estudada irão integrar o balanço geral consolidado do grupo.

## **5.3 Análise dos dados**

Neste trabalho foram analisadas as etapas do processo de implantação de um adequado controle interno, segundo as exigências da Lei SOX e orientações da CVM, do BACEN e do IBGC. Segundo os dados colhidos nas entrevistas e por meio de observação direta, para atingir os objetivos previstos pela Lei SOX, foi construída uma estrutura de controles internos segundo as recomendações do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, detalhada a seguir.

O processo de implantação foi dividido em cinco etapas sendo estas:

### **1 – Alcance e planejamento:**

- Definição dos processos críticos e estabelecimento de ferramentas de gestão;
- Definição da equipe de trabalho, composta por um coordenador para cada área e profissionais que executam no dia a dia as tarefas das áreas analisadas;
- Escolha de equipe de auditores independentes qualificados para dar suporte necessário na execução dos processos;
- Criação de um plano de ação para execução do projeto;
- Planejamento de um cronograma com datas de início e término para cada etapa do processo;

### **2 – Avaliar e definir.**

- Avaliação das áreas operacionais que apresentam riscos relevantes;
- Avaliação de como a Lei Sarbanes-Oxley se aplica à companhia em questão, de acordo com as características do negócio;

- Mapeamento (detalhamento de todas as atividades desenvolvidas) das áreas com risco significativo para a companhia o que ajudou a compreender os controles já existentes;

3 – **Identificar e documentar:** através dos mapeamentos executados anteriormente foi possível:

- Criar arquivos que servem como um depósito de todas as informações e atividades relacionadas com os controles internos, com a documentação relativa aos objetivos de controle, ao desenho e à implementação;

- Criar os métodos utilizados para testar a eficácia operacional destas atividades;

4 – **Testes e documentações:** a eficácia operacional das atividades de controle foi testada por várias partes, incluindo as pessoas responsáveis pelos controles (profissionais da área) e a Equipe de Gerenciamento do Programa de Controles Internos (coordenador da área), para posteriormente serem solucionadas as deficiências;

5 – **Monitorar:** a equipe de auditoria realiza a monitoração, a certificação e a avaliação de todo o programa de controles internos e de sua infra-estrutura, que deve ser executado tanto no decorrer da implantação do programa como nos exercícios posteriores, dando continuidade durante toda a existência da companhia. Caso ocorra alguma alteração nos processos de uma determinada área operacional, o ocorrido deverá ser informado à equipe de auditoria interna.

Para que um projeto deste porte e importância fosse executado de forma confiável e otimizada fez-se necessário iniciá-lo com um planejamento detalhado e definição das áreas críticas, ou seja, atividades que apresentavam controles insuficientes ou inexistentes.

Foi definida a equipe que atuaria no processo e através de reuniões junto aos auditores externos foi explicado o projeto, o grau de responsabilidade de cada participante, a metodologia a ser aplicada, o plano de ação e os cronogramas a serem cumpridos.

Foi feito um entendimento de todas as principais atividades através da identificação das informações gerais de cada área (contas contábeis, softwares utilizados, processos, subprocessos, etc.), elaborados fluxogramas explicativos do passo a passo das atividades executadas, criadas matrizes de risco e controles e analisado o grau de semelhança entre os processos de outras empresas do grupo com os processos da companhia.

Todas as tarefas executadas nesta fase, as planilhas de informações gerais e os fluxogramas foram reportados a auditoria interna da companhia, órgão encarregado de centralizar e armazenar todas as informações.

Avaliaram-se os riscos de cada área com o possível impacto que estes poderiam causar nas demonstrações financeiras e definiram-se os objetivos de controle para cada atividade da empresa realizando os acertos necessários. Os processos foram mapeados e analisados para a identificação dos objetivos de controle e risco.

Dando seqüência às etapas do processo de implantação de um eficiente controle interno, após a definição do escopo do projeto e da equipe, documentaram-se os controles significativos para mitigar os riscos identificados ao nível de processos, avaliaram-se os desenhos de controles, identificaram-se as deficiências nos desenhos e validaram-se riscos, controles, deficiências identificadas e recomendações com os usuários-chave locais.

Posteriormente, foi definido o plano de provas, isto é, testes aplicados nas atividades de controle para ser avaliado o grau de eficácia dos mesmos. De acordo com o resultado dos testes, foram identificadas e documentadas as deficiências encontradas e feitos as recomendações necessárias para solucioná-las.

A implantação de soluções para as deficiências encontradas deve ser acompanhada de perto pelos usuários chave, pela equipe de auditoria interna e pela equipe do projeto, para se ter certeza de que foram executadas com sucesso.

Para que todas estas etapas fossem realizadas com êxito e para que no decorrer dos exercícios posteriores continuassem em vigor, o processo de monitoração torna-se necessário. A auditoria interna desempenha um importante papel nesta etapa e na emissão de relatórios sobre a eficácia da estrutura dos controles internos. Dentre as atividades de monitoramento que devem ser executadas destaca-se:

- Avaliação e execução dos processos de monitoração atual;
- Verificar se as atividades de teste são completas, precisas e pontuais;
- Confirmar que as avaliações das atividades de controle foram feitas com a compreensão total e completa das implicações de correntes desse tipo de confirmação;
- Comprovar que a documentação completa e precisa foi mantida.

As ferramentas tecnológicas (sistemas tecnológicos) podem auxiliar em inúmeras tarefas como desenho de controles, documentação de controles, análise e correção de falhas nos controles, aperfeiçoamento de divulgações, gerenciamento de riscos, documentação de revisões, assinaturas de acesso e fornecimento de relatórios administrativos aperfeiçoados.

Desta forma, além dos passos descritos acima, foram realizadas reuniões entre os auditores externos, a equipe de gerenciamento do programa de controle interno e a equipe de técnicos de informática da empresa em estudo para adequar as ferramentas tecnológicas ao processo de controle interno estruturado no decorrer de todas as etapas.

## **CONCLUSÕES**

Atualmente as práticas de governança corporativa são vistas pelos profissionais, cientistas e acadêmicos de todo o mundo como um meio de otimizar o desempenho das empresas, tornando as transações financeiras mais transparentes, atraindo a confiança dos investidores e, conseqüentemente, ganhando mais espaço no competitivo mercado de capitais.

Dentre os principais aspectos que as empresas terão que modificar para se enquadrar às exigências da Lei Sarbanes-Oxley, destacam-se os controles internos das corporações, a transparência das demonstrações financeiras e o grau de responsabilidade dos gestores e altos executivos para com a veracidade dos números informados nas demonstrações, sujeitos à penalidade de até 20 anos de prisão e multas de até cinco bilhões de dólares.

A presença de um eficaz e ativo modelo de controle interno dentro da organização minimizará em grande escala os custos e a quantidade de trabalho gasto no processo de adequação as exigências da Sarbanes.

Na adequação da empresa estudada às exigências da Lei SOX foram observados os princípios de controle interno como qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários; delegação de poderes e determinação de responsabilidades; segregação de funções; instruções devidamente formalizadas; controles sobre as transações; aderência às diretrizes e normas legais, conforme referencial teórico e dados empíricos.

Embora existam outros modelos de estrutura de controle interno, a empresa estudada adotou a do *Committee of Sponsoring Organization of Tradeway Commission* – COSO, dominante nos Estados Unidos, que foi essencial na implementação das adequações de seu controle interno às exigências da SOX.

Apesar das exigências da Lei Sarbanes implicarem em altos custos para as companhias, o enquadramento da empresa brasileira estudada à lei acontece de forma tranquila, tendo em vista o avanço das regulamentações brasileiras voltadas para as boas

práticas de governança corporativa, como as relativas à contabilidade, à auditoria e aos controles internos da CVM, do IBGC e do BACEN e à companhia já possuir um certo grau de controle de suas operações e um rigor no acompanhamento de suas atividades por parte do conselho de administração.

A simples logística do cumprimento dos processos mencionados não foi suficiente para se chegar a um adequado nível de controle interno. O uso de ferramentas apropriadas pode influenciar significativamente nos resultados a serem alcançados. O estágio de confiabilidade do controle interno implantado para adequá-lo à Lei SOX situa-se no nível 3 confiável.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria Um curso moderno e completo**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

ATTIE, William. **Auditoria Interna**. São Paulo: Atlas, 1992.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE-CFC. **Princípios Fundamentais e Normas Brasileiras de Contabilidade**. Brasília: CFC, 2003.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução 3.081, de 29 de maio de 2003**. Dispõe sobre a prestação de serviços de auditoria independente para as instituições financeiras, demais instituições a funcionar pelo Banco Central. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/denor/port/2004/1%5C3.170,%20de%2030%20de%20maio.asp>> Acesso em 04 mai. 2005.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução 3.170, de 30 de janeiro de 2004**. Altera a Resolução 3.081. de 2003 que disciplina a prestação de serviços de auditoria independente para as instituições financeiras, demais instituições a funcionar pelo Banco Central. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/denor/port/2004/1%5C3.170,%20de%2030%20de%20janeiro.asp>> Acesso em 04 mai. 2005.

DELOITTE; TOUCHE; TOHMATSU. **Lei Sarbanes-Oxley: guia para melhorar a governança corporativa através de eficazes controles internos**. São Paulo: Deloitte, 2003. Disponível em [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/guia\\_sarbanes\\_oxley%281%29.pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/guia_sarbanes_oxley%281%29.pdf) Acesso em 04 maio 2005.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS-CVM. **Cartilha de governança corporativa**. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em 10 de março de 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas**. Junho, 2003. Disponível em <http://www.ibgc.org.br/imagens/StConteudoArquivos/IBGC%20Code%203rd%20edition.pdf> Acesso em 04 mai. 2005.

MARTINS, Nilton Cano; SANTOS, Lílian Regina dos; DIAS FILHO, José Maria. **Governança Empresarial, riscos e controles internos: A emergência de um novo modelo de controladoria**. Revista Contabilidade & Finanças – USP, São Paulo, n. 34, p. 7 – 22, janeiro /abril 2004.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

SÁ, Antônio Lopes de. **Curso de auditoria**. 7ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1993.