

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

*THE IMPLEMENTATION OF AN INTERNAL CONTROL PROCESS IN COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS OF THE
SARBANES-OXLEY ACT IN BRAZILIAN COMPANIES – A CASE STUDY*

MARCELLE COLARES OLIVEIRA

marcellecolares@unifor.br

JULIANA SILVA LINHARES

julilinhares@hotmail.com

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 facilitada tendo em vista o avanço das regulamentações brasileiras voltadas para as boas práticas de governança corporativa. Também influenciou o fato de 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.

Palavras-chave: controles internos, Lei Sarbanes-Oxley, Committee of Sponsoring Organization of Tradeway Commission – COSO, empresas brasileiras.

ABSTRACT

The Sarbanes-Oxley Act is considered one of the most rigorous regulations of internal controls, preparation of financial reports and disclosures that have ever been imposed on American companies. It also applies to all foreign companies with depository receipts admitted to negotiation at US stock exchanges. This paper analyzes the implementation of internal control processes in compliance with the requirements of the Sarbanes-Oxley Act in Brazilian companies. It is an exploratory investigation, carried out on the basis of a bibliographical survey, documentation and a case study in a Brazilian public company that supplies electric energy. The research techniques used to collect the primary data were interviews and direct observation. The interviewees held top positions in the accounting department and were keys to the process. It was found that in the Brazilian company in question the compliance with SOX Act was based on the model of the Committee of Sponsoring Organization of Tradeway Commission – COSO and was made easier by the progress made in Brazilian regulations related to good practices of corporate governance. Another major influence relates to the fact that the company already has a certain degree of control over its operations and a strict inspection of its activities by the board of

directors. After implementing the planned processes, the company reached the stage of reliability of the internal control situated at level 3 – reliable.

Key words: internal controls, Sarbanes-Oxley Act, Committee of Sponsoring Organization of Tradeway Commission – COSO, Brazilian companies.

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. Tal lei contempla um conjunto de regras rígidas que visam a 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 Securities and Exchange Commission – SEC. Assim, as empresas brasileiras que possuem programas de American Depositary Receipts – ADR admitidos à negociação nas bolsas de valores norte-americanas também estão sujeitas à nova lei.

Diante do exposto, observa-se a necessidade de as empresas brasileiras se adequarem às exigências da Lei Sarbanes-Oxley caso desejem ofertar ações no mercado americano. Os prazos de adequação das empresas são determinados pela SEC, ficando elas sujeitas às penalidades caso não se adaptem.

A lei Sarbanes-Oxley afeta as grandes empresas americanas e estrangeiras e pode implicar vultoso gasto para que elas possam se enquadrar às regras que visam à proteção dos acionistas minoritários do mercado de capitais.

Governança Corporativa é entendida como 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: (1) em 1995, surgiu o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC; (2) em dezembro de 2000, foi lançado o Novo Mercado da Bolsa de Valores do Estado de São Paulo – BOVESPA; (3) em 2001, a Lei nº 10.303 alterou a Lei das Sociedades por Ações – 6.404/76; (4) em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM criou a sua Cartilha de Governança Corporativa.

O objetivo geral deste estudo é analisar o processo de implantação de controle interno adequado às exigências da Lei Sarbanes-Oxley em empresas brasileiras.

Assim, tendo em vista os aspectos já mencionados, o artigo apresenta:

- a) Aspectos conceituais sobre controle interno;
- b) Seções da Lei Sarbanes-Oxley relacionadas ao controle interno;
- c) As normas da Lei Sarbanes-Oxley, da CVM e do IBGC relativas a comitê de auditoria, órgão de destaque no controle interno corporativo;
- d) Uma discussão teórica em torno da aplicabilidade da lei Sarbanes-Oxley nas empresas brasileiras;
- e) O processo de implantação das exigências vigentes na Lei Sarbanes-Oxley, no tocante ao controle interno, em companhia aberta brasileira atuante na distribuição de energia elétrica.

CONTROLE INTERNO

Entende-se como risco a existência de situações que possam impedir o alcance de objetivos corporativos ou operacionais. Os riscos podem decorrer de processos errados ou de falta de controles internos. A maioria dos riscos está relacionada com procedimentos operacionais e de conformidade com a legislação. Todos os tipos de risco prejudicam o sucesso da área estratégica e comprometem a reputação da empresa.

O gerenciamento de riscos é necessário para antecipar possíveis erros, fraudes ou processos que possam gerar impactos negativos para a organização. A identificação adequada dos riscos tanto minimiza perdas como pode oferecer à corporação vantagens competitivas.

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. O gerenciamento de riscos compreende estas técnicas e implica a existência de um apropriado controle interno. Para que o gerenciamento de riscos seja um sucesso, é preciso que os líderes das organizações possam enxergá-lo como uma forma de gerar valor aos acionistas.

Segundo McCrimmon e Wehrung (*in* Martins *et al.*, 2004, p. 10):

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.

O Conselho Federal de Contabilidade – CFC (2003), na Norma Técnica Brasileira de Contabilidade – NTC 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 (in 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 – IFEC (in 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 esteja 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".

A implantação de controles internos nas empresas deve ser balizada por princípios que serão discutidos no tópico a seguir.

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) 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 esses aspectos;

- Delegação de poderes e determinação de responsabilidades: visam a 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, percebe-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.

No tópico a seguir, serão apresentadas características do controle interno que possibilitarão classificá-lo segundo sua confiabilidade.

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 importante, pois um sistema de contabilidade que não esteja apoiado em um eficiente controle interno perde

a utilidade, 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):

Devem-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.

Um sistema de controle interno apropriado pressupõe processos de avaliação de riscos, atividades de controle, processos de informação e comunicação e 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):

NÃO CONFIÁVEL

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

INSUFICIENTE

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

CONFIÁVEL

- a) 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.
- b) 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.

EXCELENTE

- a) 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.
- b) 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.
O modelo de controle interno adotado pela empresa deve permitir também a detecção de fraudes como será discutido a seguir.

CONTROLE INTERNO X FRAUDE

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

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", a saber:

- a) De interpretação, como, por exemplo, a aplicação errônea dos princípios contábeis geralmente aceitos na contabilização de transações;

- b) De omissão, por não aplicar um procedimento prescrito nas normas em vigor;
- c) 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: (1) omissão e manipulação de documentos, informações, valores e bens; (2) 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 consciência de membros da mesma.

Boa conduta ética por parte dos executivos da organização é princípio básico para a proteção dos acionistas contra fraudes e atos ilícitos possíveis de serem executados.

Buscando minimizar os riscos decorrentes de processos errados, de falta de controles internos, de procedimentos operacionais e de conformidades com a legislação (intencional ou não), surgiu nos EUA a Lei Sarbanes-Oxley, discutida no tópico a seguir.

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 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 expõem as sociedades anônimas a elevados níveis de risco.

SEÇÕES DA SOX RELACIONADAS AO CONTROLE INTERNO

Grande parte das discussões em torno da SOX centra-se nas seções 302 e 404, já que tratam especificamente: (1) das responsabilidades dos diretores executivos e financeiros para com a fidelidade dos números nas demonstrações financeiras; (2) avaliações dos controles e procedimentos internos para a emissão dos relatórios financeiros; (3) 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 principal diretor executivo (Chief Executive Officer – CEO) e o diretor financeiro (Chief Financial Officer – CFO) 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 contábeis:

- a) Foi executada uma minuciosa revisão dos relatórios;
- b) Estes estão livres de declarações falsas;
- c) As demonstrações contábeis apresentam de forma autêntica as condições financeiras e o resultado das operações da companhia;
- d) Executaram a avaliação do desenho e da eficácia dos controles internos;
- e) São responsáveis pelos procedimentos de divulgação;
- f) 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;
- g) Indicaram junto à SEC todas as alterações significativas efetuadas nos controles.

Estas disposições serão impostas 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* – MAIC, essa 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 o diretor executivo e o diretor financeiro avaliem e atestem periodicamente a eficácia 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 afirmar-se-á:

- a) A responsabilidade da administração no estabelecimento e manutenção dos controles e procedimentos internos para a emissão dos relatórios financeiros;
- b) A avaliação acerca da eficácia dos controles e procedimentos internos para a emissão dos relatórios financeiros;
- c) 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 SOX, 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. Esse é um grande desafio, discutido a seguir.

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 ADRs 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 terminaram em 15 de julho de 2005 ou depois desta data.

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: (1) estar atento ao cumprimento do regulamento interno da empresa; (2) realizar análise minuciosa das demonstrações contábeis; (3) assegurar a existência de sólidos processos para o monitoramento de riscos; (4) supervisionar a elaboração e apresentação de relatórios financeiros; (5) avaliar os processos de auditoria; (6) criticar as ineficiências de controle interno, visando à 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 junto à auditoria independente, auditoria interna ou diretoria.

Anteriormente quase inexistentes, os comitês de auditoria ganharam espaço, no Brasil, com a SOX e com as adequações brasileiras à governança corporativa, como as publicações da cartilha da CVM e do Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC.

RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM

A CVM (2002) preocupa-se que as práticas contábeis adotadas reflitam de maneira mais adequada a situação patrimonial e financeira das companhias, o resultado 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, a CVM (2002) apresentou suas recomendações sobre governança corporativa através de uma cartilha dividida em quatro partes: (1) Assembléias; (2) Estrutura Acionária e Grupo de Controle; (3) Estrutura e Responsabilidade do Conselho de Administração; (4) Proteção a Acionistas Minoritários e Auditoria e Demonstrações Contábeis. A seguir, será dada ênfase a este último tópico por referir-se 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 contábeis.

ORIENTAÇÕES DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

O IBGC foi criado em 27 de novembro de 1995. Constituído sob a forma de 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 (IBGC, 2003).

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 à altura dos desafios contemporâneos. Mais recentemente, em 30 de março de 2004, foi lançada a terceira versão desse código, revisada e ampliada.

O código das práticas de governança do IBGC foi estruturado em seis capítulos. São estes: (1) propriedade; (2) conselho de administração; (3) gestão; (4) auditoria indepen-

dente; (5) conselho fiscal; (6) 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 contábeis, promover a supervisão e a responsabilização da área financeira. Além disso, deve também 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, cabe ao auditor externo a atribuição de 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 predefinidos, com prazo máximo de cinco anos. Deve-se assegurar que os procedimentos adotados pelos auditores garantam a independência e objetividade quando os mesmos prestam outros serviços à entidade. É recomendada a escolha de outro escritório de auditoria na execução desses 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.

Dentre as várias estruturas de controle interno atualmente existentes, destaca-se o COSO por ser o mais usado e recomendado pelas companhias em fase de implantação da SOX. Na seqüência, ele é apresentado com mais detalhes.

COMITEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TRADEWAY COMMISSION – COSO

Em 1985, foi criada, nos Estados Unidos, a National Commission on Fraudulent Financial Reporting (Comissão Na-

cional 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. Os controles internos foram seu primeiro objeto de estudo.

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 The Committee of Sponsoring Organizations – COSO (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 contábil e financeira nos Estados Unidos (Quadro 1).

O Comitê trabalha com independência, em relação a suas entidades patrocinadoras. Seus integrantes são representantes da indústria, 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 (Deloitte Touche Tohmatsu, 2003).

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 inter-relacionados. São estes:

Quadro 1 – Associações contábeis e financeiras norte-americanas.

AICPA	American Institute of Certified Public Accounts	Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados
AAA	American Accounting Association	Associação Americana de Contadores
FEI	Financial Executives International	Executivos Financeiros Internacionais
IIA	Institute of Internal Auditors	Instituto dos Auditores Internos
IMA	Institute of Management Accountants	Instituto dos Contadores Gerenciais

- a) 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.
- b) 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 ser identificados os riscos que ameaçam seu cumprimento e tomadas as ações necessárias para o gerenciamento dos riscos identificados.
- c) 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.
- d) 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.
- e) 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.

CLASSIFICAÇÃO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

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. Os entrevistados ocupam cargos de chefia na contabilidade da empresa em estudo e são peças-chave do processo.

A unidade de estudo é uma companhia aberta 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 com três outras concessionárias de energia foi unificada, por determinação do Governo Federal, formando companhia energética que passou a ser a única empresa distribuidora de energia elétrica no estado onde se situa. Por meio de leilão público, na década de 1990, a companhia passou a ser administrada por consórcio formado por três empresas estrangeiras. Atualmente, a empresa é controlada por uma empresa estrangeira.

O grupo controlador da empresa em estudo tem títulos negociados na Bolsa de Valores de Nova Iorque, precisa da certificação de que todas as empresas do grupo se adequaram às exigências da 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.

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Utilizou-se roteiro de entrevista em que foram questionados os seguintes aspectos:

- a) Como os princípios de controle interno foram observados na implantação do controle interno da empresa?
- b) Qual o estágio de confiabilidade do modelo de controle interno da empresa?
- c) Como os procedimentos de avaliação e divulgação dos relatórios (trimestrais e anuais) das demonstrações financeiras eram atestados?
- d) Como são avaliados os controles e procedimentos internos da organização para a emissão de relatórios financeiros?
- e) Como a empresa se posicionou no tocante ao comitê de auditoria: pela sua implantação ou substituição pelo conselho fiscal?
- f) Qual a contribuição das orientações da CVM e do IBGC para a implementação do controle interno adequado à SOX?
- g) Na definição do controle interno, foram contemplados os seguintes aspectos: (1) Eficiência e efetividade operacional; (2) Confiança nos registros contábeis/financeiros; (3) Conformidade; previstas no COSO?
- h) Como no desmembramento dos controles internos da empresa foram contempladas as categorias: (a) Ambiente de controle; (b) Avaliação e gerenciamento de riscos; (c) Atividade de controle; (d) Informação e Comunicação; (e) Monitoramento; previstas no COSO?

Os dados colhidos foram gravados com a autorização dos entrevistados e consolidados nas seguintes categorias de análise erigidas a partir do referencial teórico: (1) princípios de controle interno; (2) estágio de confiabilidade do modelo de controle interno; (3) procedimentos de avaliação e divulgação dos relatórios contábeis; (4) avaliação dos controles e procedimentos internos; (5) comitê de auditoria; (6) contribuição das normas brasileiras; (7) definição do controle interno; (8) desmembramento do controle interno.

ANÁLISE DOS DADOS PRINCÍPIOS DE CONTROLE INTERNO

Todos os entrevistados foram unânimes em informar que os princípios de controle interno foram observados na implantação do controle interno da empresa e mencionaram o fato de que há algum tempo a empresa vem adaptando seu controle interno aos mais elevados e avançados níveis de exigência existentes tanto nacional quanto internacionalmente.

Os entrevistados afirmaram que, embora já esteja enquadrada em diversos requisitos para a adesão aos níveis I e II de Governança Corporativa da BOVESPA, não está vinculada a nenhum deles, mas que o grupo controlador está estudando uma estruturação para sua adesão ao Novo Mercado.

ESTÁGIO DE CONFIABILIDADE DO MODELO DE CONTROLE INTERNO

Os entrevistados colocaram que, apesar de todo o esforço no sentido de elevar a confiabilidade de seu controle interno e de adequá-lo a altos níveis de exigência. Mais especificamente, um deles afirmou que "grandes mudanças não acontecem da noite para o dia". Apesar disso ele classifica o modelo como CONFIÁVEL.

PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO E DIVULGAÇÃO DOS RELATÓRIOS CONTÁBEIS

Os entrevistados afirmaram que a empresa atende às exigências da CVM e da SOX quanto aos altos executivos atestarem que procederam ao exame das demonstrações contábeis, que elas representam adequadamente em todos os aspectos relevantes a posição patrimonial e financeira da empresa e de que obedecem aos dispositivos legais e regulamentares. Há documentos na empresa pelos quais os altos executivos assumem esse e outros compromissos.

AVALIAÇÃO DOS CONTROLES E PROCEDIMENTOS INTERNOS

As afirmações referentes ao tópico anterior também são adequadas a essa categoria de análise, ou seja, os entrevistados afirmaram que a empresa atende às exigências da CVM e da SOX no sentido dos altos executivos avaliarem e atestarem periodicamente a eficácia dos controles.

COMITÊ DE AUDITORIA

Os entrevistados afirmaram que o estatuto da empresa contempla a existência do Conselho Fiscal, órgão de criação não obrigatória pela Lei no. 6.404/76, e que, em vez de Comitê de Auditoria, a empresa está estudando a criação do Comitê de Gestão e de Riscos Financeiros, que contará com a participação do vice-presidente de planejamento e controle, gerente financeiro e gerente contábil, entre outros executivos da empresa. Foi informado ainda que a empresa tem na Auditoria Interna um órgão de assessoria direta da alta administração.

CONTRIBUIÇÃO DAS NORMAS BRASILEIRAS

Os entrevistados afirmaram que a adoção no todo ou em parte das orientações da CVM e do IBGC acerca de Governança Corporativa contribuiu muito no processo de implementação de controle interno adequado à SOX.

DEFINIÇÃO E DESMEMBRAMENTO DO CONTROLE INTERNO

Para a empresa atender aos objetivos previstos pela SOX, foi construída uma estrutura de controles internos de acordo

com as recomendações do COSO, detalhada a seguir conforme dados colhidos através de observação direta e das entrevistas. O processo de implantação foi dividido em cinco etapas:

ETAPA 1 – ALCANCE E PLANEJAMENTO

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

ETAPA 2 – AVALIAÇÃO E DEFINIÇÃO

- a) Avaliação das áreas operacionais que apresentam riscos relevantes;
- b) Avaliação de como a SOX se aplica à companhia em questão, de acordo com as características do negócio;
- c) Mapeamento (detalhamento de todas as atividades desenvolvidas) das áreas com risco significativo para a companhia, o que ajudou a compreender os controles já existentes.

ETAPA 3 – IDENTIFICAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO

Através dos mapeamentos executados foi possível:

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

ETAPA 4 – TESTE

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.

ETAPA 5 – MONITORAÇÃO

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 com os 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.

Foram discutidas 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. Também foi 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 à 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 contábeis, 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. Foram avaliados os desenhos de controles, identificadas as deficiências nos desenhos e validados os 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 feitas 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 monitoração que devem ser executadas destaca-se: (1) avaliação e execução dos processos de monitoração atual; (2) verificação se as atividades de teste são completas, precisas e pontuais; (3) confirmação se as avaliações das atividades de controle foram feitas com a compreensão total e completa das implicações de correntes desse tipo de confirmação; (4) comprovação se 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 já descritos, foram realizadas diversas reuniões entre os auditores externos, a equipe de gerenciamento do programa de controle interno e a 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

Concluiu-se que o processo de implementação do controle interno na empresa estudada adequado à SOX foi facilitado pela adoção gradativa em parte ou no todo de orientações contempladas na cartilha de Governança Corporativa da CVM e no Código de Melhores Práticas do IBGC.

Concluiu-se que, embora existam outros modelos de estrutura de controle interno, a adoção do modelo do COSO, dominante nos Estados Unidos, foi essencial na implementação das adequações do controle interno da empresa às exigências da SOX.

Concluiu-se que apesar das exigências da SOX implicarem altos custos para as companhias, a adequação do controle interno da empresa brasileira estudada acontece de forma tranquila, tendo em vista o avanço das regulamentações brasileiras voltadas para as boas práticas de governança corporativa. Tais regulamentações são relativas à contabilidade, à auditoria e aos controles internos da CVM e do IBGC. O fato da companhia já possuir certo grau de controle de suas operações e rigor no acompanhamento de suas atividades foi um fator facilitador para a adequação.

Por fim, observou-se que a simples logística do cumprimento dos processos mencionados não foi suficiente para a empresa estudada chegar a um alto nível de controle interno e que o estágio de confiabilidade do controle interno implantado para adequá-lo à SOX situa-se no nível 3, confiável.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M.C. 1996. *Auditoria: Um curso moderno e completo*. 5ª ed., São Paulo, Atlas, 592 p.
- ANDRADE, I.R.S. 1999. Auditoria operacional: uma questão de sobrevivência para micros e pequenas empresas. In: ENCONTRO NORDESTINO DE CONTABILIDADE, IV, 1999. Salvador. *Anais...* Salvador, CRC-CE, 1999. CD-ROM.
- ATTIE, W. 1992. *Auditoria interna*. São Paulo, Atlas, 302 p.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. 2003. *Princípios Fundamentais de Contabilidade e Normas Brasileiras de Contabilidade*. Brasília, CFC, 320 p.
- DELOITTE TOUCHE TOHMATSU. 2003. *Lei Sarbanes-Oxley: guia para melhorar a governança corporativa através de eficazes controles internos*. Disponível em http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/guia_sarbanes_oxley%281%29.pdf. Acesso em 04/05/2005.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. 2002. *Cartilha de governança corporativa*. Disponível em <http://www.cvm.gov.br>. [Dados e Publicações CVM/Cartilha] Acesso em 10/03/2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. 2003. *Código das melhores práticas*. Disponível em <http://www.ibgc.org.br/imagens/StConteudoArquivos/IBGC%20Code%203rd%20edition.pdf>. Acesso em 04/05/2005.

MARTINS, N.C.; SANTOS, L.R. e DIAS FILHO, J.M. Governança empresarial,

riscos e controles internos: a emergência de um novo modelo de controladoria. *Revista Contabilidade Et Finanças*, 34(1):7-22.

PETER, M.G.A. e MACHADO, M.V.V. 2003. *Manual de auditoria governamental*. São Paulo, Atlas, 248 p.

SÁ, A.L. 1993. *Curso de auditoria*. 7ª ed., São Paulo, Atlas, 568 p.

Submissão: 23/02/2006

Aceite: 05/06/2007

MARCELLE COLARES OLIVEIRA

Doutora em Controladoria e Contabilidade – FEA/USP.
Professora Titular do Programa de Mestrado em
Administração da UNIFOR. Professora Adjunta da UFC.
E-mail: marcellecolares@unifor.br
Av. Washington Soares, 1321, Edson Queiroz, CEP 60811-905,
Fortaleza-CE.

JULIANA SILVA LINHARES

Bacharel em Ciências Contábeis. Funcionária da Área Contábil
da Cia. Energética do Ceará –COELCE.
E-mail: julilinhares@hotmail.com
Rua Padre Matos Serra, 145, apto. 302-A, Bairro de Fátima,
CEP 60040-290 – Fortaleza-CE.