

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA

**A ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE: UM BREVE ESTUDO SOBRE A  
INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES E AS NORMAS PROFISSIONAIS APLICÁVEIS**

**EDUARDO SILVA DE MEDEIROS**

Orientador: Professor MSc. MADSON DE GUSMÃO VASCONCELOS

MAIO 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA

A ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE: UM BREVE ESTUDO SOBRE A  
INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES E AS NORMAS PROFISSIONAIS APLICÁVEIS

**EDUARDO SILVA DE MEDEIROS**

Orientador: Professor MSc. MADSON DE GUSMÃO VASCONCELOS

MAIO 2005

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor*

## *RESUMO*

Tendo em vista a importância do mercado de capitais como fonte de financiamento da economia de um país, os órgãos encarregados de sua supervisão e acompanhamento devem criar mecanismos de regulação eficazes para manter a atuação de seus participantes dentro dos parâmetros previamente estabelecidos, necessários para promoção da credibilidade e do bom funcionamento daquele mercado perante o público investidor e a sociedade em geral.

**Dessa forma, no tocante aos auditores independentes, agentes incumbidos de zelarem pela fidedignidade das informações contábeis e financeiras divulgadas pelos emissores de valores mobiliários, os órgãos reguladores governamentais e as entidades reguladoras da profissão contábil emitem normas técnicas e de conduta ética-profissional, no intuito de dotar o mercado com um sistema de auditoria independente eficiente e com profissionais qualificados para o exercício da atividade.**

**Não obstante exista sintonia entre as normas impostas por órgãos governamentais e pelas entidades reguladoras da profissão contábil aos profissionais de auditoria independente, nem sempre essa premissa é verdadeira, sobretudo quando se trata de normas relativas ao aspecto da independência dos auditores.**

**Contudo, as normas que visam atribuir maior independência aos auditores, proporcionando maior confiabilidade do público interessado nas informações disseminadas no mercado e na opinião dos próprios auditores, ainda não podem ter seus resultados atestados, tampouco pode-se afirmar que as referidas normas serão suficientes para evitar que problemas ocorridos no passado, voltem a ocorrer no futuro.**

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AICPA – American Institute of Certified Public Accountants  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BIS – Bank for International Settlements  
CFC – Conselho Federal de Contabilidade  
CGAA - Co-ordinating Group on Audit and Accounting Issues  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
COSRA – Council of Securities Regulators of the Americas  
CVM – Comissão de Valores Mobiliários  
FRC – Financial Reporting Council  
GAO – General Accounting Office  
IBRACON – Instituto dos Auditores Independentes do Brasil  
ICA – Institute of Chartered Accountants in England and Wales  
IFAC – International Federation of Accountants  
MVM – Mercado de Valores Mobiliários  
NASDAQ – National Association of Securities Dealers Automatic Quotation  
NBC P-IT – Normas Brasileiras de Contabilidade Profissionais – Interpretação Técnica  
PCAOB – Public Company Accounting Oversight Board  
SEC – Securities Exchange Commission

## SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO.....	7
	.....	7
	<b>CAPÍTULO II. OBJETIVOS DA PESQUISA E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA.....</b>	<b>8</b>
	<b>CAPÍTULO III. METODOLOGIA.....</b>	<b>10</b>
	<b>CAPÍTULO IV. CONCEITO E DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE.....</b>	<b>11</b>
	<b>CAPÍTULO V. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE NO BRASIL.....</b>	<b>15</b>
	<b>CAPÍTULO VI. ORIGEM DA REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE NO BRASIL.....</b>	<b>17</b>
	<b>CAPÍTULO VII. ESCÂNDALOS CONTÁBEIS DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E SEUS REFLEXOS NA LEGISLAÇÃO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE.....</b>	<b>23</b>
	<b>CAPÍTULO VIII. AS BASES INTERNACIONAIS PARA AS NORMAS DE AUDITORIA INDEPENDENTE – PRONUNCIAMENTOS COSRA E IFAC.....</b>	<b>27</b>
	<b>CAPÍTULO IX. A INSTRUÇÃO CVM Nº 308/99 E AS INOVAÇÕES NO ORDENAMENTO REGULATÓRIO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE NO MERCADO DE CAPITAIS.....</b>	<b>36</b>
	<b>CAPÍTULO X. A VISÃO DO IBRACON E AS CRÍTICAS SOBRE A INSTRUÇÃO CVM Nº 308/99.....</b>	<b>40</b>
	<b>CAPÍTULO XI. AS NORMAS PROFISSIONAIS DO CFC SOBRE A QUESTÃO DA INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES EXTERNOS EM RELAÇÃO ÀS ENTIDADES AUDITADAS E SUAS DIVERGÊNCIAS COM A INSTRUÇÃO CVM Nº 308/99.....</b>	<b>46</b>
	<b>XI.1. SERVIÇOS DE CONSULTORIA X SERVIÇOS DE AUDITORIA.....</b>	<b>46</b>
	<b>XI.2. INTRUÇÃO CVM Nº 381/03.....</b>	<b>50</b>

<b>XI.3. RODÍZIO DE AUDITORES.....</b>	<b>50</b>
--	-----------

<b>XI.4. POSICIONAMENTO DA CVM.....</b>	<b>51</b>
<b>CAPÍTULO XII. AS NORMAS DE INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES EXTERNOS EMITIDAS PELO BACEN.....</b>	<b>52</b>
<b>CAPÍTULO XIII. OS ESCÂNDALOS CONTÁBEIS NOS EUA E O ADVENTO DA LEI SARBANES-OXLEY.....</b>	<b>55</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>61</b>

**BIBLIOGRAFIA.....64**

## INTRODUÇÃO

Em se tratando de uma economia de mercado, os profissionais de auditoria independente, denominados auditores independentes ou auditores externos, têm um papel fundamental no funcionamento do sistema econômico, *vis-à-vis* a influência que seu trabalho pode exercer sobre as decisões de investimento, de financiamento e, de um modo geral, no comportamento dos agentes econômicos. Essa influência decorre da tarefa de revisão das demonstrações contábeis das entidades auditadas e na emissão de uma opinião técnica e isenta sobre as mesmas, propiciando uma maior confiança e credibilidade no funcionamento do mercado de capitais<sup>1</sup> e contribuindo para consecução do objetivo de uma eficiente alocação de recursos na economia.

Assim, desempenhando a função de agente neutro e imparcial na execução de seus trabalhos, embora contratados pelos administradores da entidade auditada, os auditores independentes devem se reportar não só a estes, mas, principalmente, atuar como agente que se reporta ao mercado, ou seja, tendo plena consciência de seu papel como guardião dos interesses dos demais participantes desse mercado (acionistas minoritários, potenciais investidores, credores, órgãos reguladores, entidades de auto-regulação – bolsas de valores, analistas de investimento e agências de classificação de risco).

Dessa forma, o ponto-chave e atributo essencial desses profissionais, que deve ser preservado e encarado como o “santo graal” da profissão é a sua independência em relação à própria entidade auditada, não obstante ser esta sua contratante e quem paga os honorários pelos serviços de auditoria prestados. Este tema não é novidade nos debates envolvendo os profissionais da área e a sociedade em geral, e a cada rumor ou acontecimento de fraude contábil, volta a figura do auditor, seu papel e relacionamento com a entidade auditada a ser o centro das discussões.

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, ora será usado o termo *mercado de capitais*, ora *mercado de valores mobiliários*, ambos representando o mesmo segmento da economia.

## **II. OBJETIVOS DA PESQUISA E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA**

Em função da independência dos auditores externos face à entidade auditada, a qualificação desses profissionais no exercício de sua atividade e a visão e expectativa que a sociedade tem sobre seu comportamento técnico-profissional, os órgãos reguladores e os órgãos representativos da classe (sistema de auto-regulação) são impelidos a atuarem de forma pró-ativa em matéria de emissão de normas de conduta profissional, relativas à pessoa do auditor, e de normas técnicas na execução dos trabalhos, além de, obviamente, fiscalizarem o cumprimento das aludidas normas.

No Brasil e em outros países, os órgãos reguladores (governamentais) e os órgãos de classe (sistema de auto-regulação), dentro de um espírito de cooperação, procuram estudar e discutir previamente as propostas normativas, inclusive utilizando o sistema de audiência pública para discussão das mesmas, visando atender os interesses da sociedade, sem contudo impor excessos normativos aos profissionais atuantes do mercado de auditoria.

Quanto às normas técnicas de execução dos trabalhos, há uma maior simetria entre as normas emanadas pelos órgãos reguladores e pelos órgãos representativos da classe, não ocorrendo maiores divergências, até mesmo pelo fato dessas apresentarem um caráter mais objetivo, considerando que os auditores independentes são obrigados a manualizar os procedimentos a serem aplicados e a documentar o trabalho de auditoria efetuado, propiciando para o agente fiscalizador, tanto de um órgão regulador quanto de um órgão de classe, uma tarefa teoricamente mais fácil na observação do cumprimento das normas profissionais.

Todavia, no Brasil, quanto às normas de conduta profissional, em especial naquilo que tange o aspecto do relacionamento entre o profissional de auditoria e os profissionais da entidade auditada (sócios, administradores e empregados), há divergências nas normas emitidas pelos órgãos reguladores, com destaque para as normas emanadas pela CVM e pelo Bacen, e pelos órgãos de classe, CFC e IBRACON, não obstante o objetivo e a finalidade dessas normas serem os mesmos, ou seja, promover um sistema de auditoria independente eficiente, qualificado e confiável na visão dos participantes do mercado e da sociedade.

Isto posto, o presente trabalho pretende discorrer sobre a atividade de auditoria independente, o papel dos profissionais que atuam nesta atividade e as normas profissionais existentes no Brasil, enfatizando as normas mais restritivas e divergentes emanadas pelos órgãos reguladores governamentais (sistema de intervenção direta) face às normas emanadas pelos órgãos de classe (sistema de auto-regulação profissional), em relação ao comportamento do auditor independente no exercício de sua função. Adicionalmente, são objeto de citação e comentários as normas internacionais de auditoria emanadas pelo IFAC, os pronunciamentos de organismos internacionais sobre a matéria, como o COSRA, e os reflexos legais decorrentes dos escândalos contábeis ocorridos em 2001 e 2002 no mercado de capitais norte-americano, com o advento da *Sarbanes & Oxley Act* de julho de 2002.

### **III. METODOLOGIA**

Este trabalho consiste numa pesquisa exploratória sobre o tema da independência dos auditores externos, baseando-se no confronto dos conceitos dados por acadêmicos, profissionais atuantes do mercado de auditoria e por outros participantes do mercado, bem como confrontando as normas existentes, demonstrando o embate entre a visão dos profissionais de auditoria e dos demais agentes do mercado.

A pesquisa está pautada nas observações de autores em livros e em artigos publicados em revistas e periódicos especializados, nas opiniões de profissionais e de outros agentes econômicos publicadas em matérias jornalísticas, como também em documentos e pronunciamentos divulgados por órgãos reguladores e órgãos de classe, e, por fim, no exame das normas profissionais vigentes.

#### **IV. CONCEITO E DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE**

Sem retroceder muito no tempo, pode-se considerar que a atividade de auditoria independente começou a ser formatada no período subsequente à Revolução Industrial, onde as organizações empresariais passaram efetivamente a ganhar vulto, sendo a gênese do desenvolvimento do sistema econômico predominante nos dias atuais (sistema capitalista). Com o crescimento das citadas organizações empresariais e a expansão dos mercados, abandonando a característica de estar única e exclusivamente voltada para seus proprietários, sendo objeto de interesse de outros agentes econômicos face à necessidade de financiamento via capital de terceiros, passou a ter relevância a divulgação de suas informações econômico-financeiras, consubstanciadas nas demonstrações contábeis, também denominadas de demonstrações financeiras por alguns autores. Nesse sentido, Attie (1998, p. 25) afirma que “o produto final traduzido pelo sistema de informações e de controles internos está indicado nas demonstrações e informações financeiras que têm variados interessados, e se destinam não somente aos administradores do patrimônio, mas também a resguardar os interesses de terceiros como investidores, acionistas, fornecedores, órgãos fiscalizadores e outros”.

Em relação à relevância das demonstrações contábeis, Almeida (1996, p. 21) assevera que passaram a ter importância não só para credores das organizações, como também para os futuros investidores, e dessa forma, “como medida de segurança contra a possibilidade de manipulação de informações, os futuros investidores passaram a exigir que essas demonstrações fossem examinadas por um profissional independente da empresa e de reconhecida capacidade técnica”. Concordando com tal observação, Attie (*op. cit.*, p. 27) enfatiza que “a veracidade das informações, o correto cumprimento das metas, a aplicação do capital investido de forma lícita e o retorno do investimento foram algumas das preocupações que exigiram a opinião de alguém não ligado aos negócios e que confirmasse, de forma independente, a qualidade e precisão das informações prestadas, dando, dessa forma, o ensejo ao aparecimento do auditor.”

Cumpre salientar, conforme exposto, que sendo o foco do trabalho do auditor independente ou externo o exame das informações de natureza contábil, conseqüentemente, a

formação técnica desse profissional só pode ser a de contador. Essa conclusão lógica a respeito da formação técnica do auditor independente, foi colocada de maneira simples e direta por Almeida (*op. cit.*, p. 22), quando este afirma que “o auditor externo não poderia ser engenheiro, arquiteto ou advogado, já que seu trabalho seria o exame das demonstrações contábeis. O profissional que entende de contabilidade é o contador; portanto, o auditor externo teria de ser um contador”.

Explícito está, também, que a atividade de auditoria independente das demonstrações contábeis se insere no universo da Ciência Contábil. Em seu próprio conceito, está claramente definido que a auditoria independente é espécie do gênero auditoria, haja vista que a auditoria independente ou externa difere da auditoria interna. Esta por sua vez, assim como a própria auditoria externa, surgiu do aumento do volume e complexidade das operações e do dinamismo das organizações empresariais, à luz da necessidade de verificar o cumprimento das normas, rotinas e procedimentos internos definidos pela administração da empresa, sendo esse o objetivo do auditor interno.

Na visão de Sá (1998, p. 25), “auditoria é uma tecnologia contábil aplicada ao sistemático exame dos registros, demonstrações e de quaisquer informes ou elementos de consideração contábil, visando a apresentar opiniões, conclusões, críticas e orientações sobre situações ou fenômenos patrimoniais da riqueza aziendal, pública ou privada, quer ocorridos, quer por ocorrer ou prospectados e diagnosticados”. Segundo Franco e Marra (2001, p. 26), “para mensurar a adequação e confiabilidade dos registros e das demonstrações contábeis, a Contabilidade utiliza-se também de uma técnica que lhe é própria, chamada *auditoria*, que consiste no exame de documentos, livros e registros, inspeções, obtenção de informações e confirmações internas e externas, obedecendo a normas apropriadas de procedimento, objetivando verificar se as demonstrações contábeis representam adequadamente a situação nelas demonstrada, de acordo com princípios fundamentais e normas de contabilidade, aplicados de maneira uniforme”.

Resumidamente, Mautz (1980, p. 15) assevera que “a auditoria procura determinar se as demonstrações e respectivos registros contábeis de uma empresa ou entidade merecem ou não confiança”. O referido autor, estabelece, ainda, a diferença entre o trabalho dos profissionais responsáveis pela preparação das demonstrações contábeis (contador e seus auxiliares) e os

revisores destas (auditores independentes). Mautz (*op. cit.*, p. 14) assegura que a Contabilidade trabalha com dados originais e tem a responsabilidade elementar de extrair, de um grande número de dados, relatórios úteis sobre a situação patrimonial e financeira da entidade. Por outro lado, a auditoria é fundamentalmente crítica, uma vez que o auditor ao começar seu trabalho de verificação, a maior parte das tarefas do contador e de seus auxiliares terão sido completadas. Assim, considerando sua tarefa de opinar sobre a fidedignidade e exatidão das demonstrações contábeis preparadas pelo Departamento de Contabilidade da entidade auditada, o auditor inicia seu trabalho exatamente pelo produto final do trabalho do contador e de seus auxiliares.

Em termos de uma conceituação mais abrangente, convém reproduzir a definição de auditoria definida por Franco e Marra (*op. cit.*, p. 28), como segue:

A auditoria compreende o exame de documentos, livros e registros, inspeções e obtenção de informações e confirmações, internas e externas, relacionados com o controle do patrimônio, objetivando mensurar a exatidão desses registros e das demonstrações contábeis deles decorrentes. Os exames são efetuados de acordo com as normas de auditoria usualmente aceitas e incluem os procedimentos que os auditores julgarem necessários, em cada circunstância, para obter elementos de convicção, com o objetivo de comprovar se os registros contábeis foram executados de acordo com os princípios fundamentais e normas de contabilidade e se as demonstrações contábeis deles decorrentes refletem adequadamente a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e outras situações nelas demonstradas.

Retornando ao marco histórico, já definido como sendo o do período seguinte à Revolução Industrial, a atividade de auditoria independente evoluiu no rastro do próprio desenvolvimento da Ciência Contábil, haja vista a missão desta última, como sistema de informação voltado para mensuração do patrimônio das organizações empresariais, em seus aspectos quantitativos e qualitativos.

Por conseguinte, a formação de corporações e associações de *experts* em Contabilidade foi decisiva para garantir o impulso da Ciência Contábil e demarcar seu campo de atuação. Dentro destas entidades de classe também estavam os contadores ligados à atividade de auditoria, que ainda era muito incipiente. Vale destacar que, as primeiras associações de classe reunindo profissionais de Contabilidade, como não poderia ser diferente, surgiram nos países que

adotavam o liberalismo econômico, com o mínimo de intervenção do Estado, privilegiando a livre iniciativa e a propriedade privada.

Portanto, a Inglaterra e os Estados Unidos da América do Norte foram os primeiros países a reconhecer a importância do trabalho dos contadores e, conseqüentemente, dos auditores, para a sociedade como um todo. O reconhecimento da importância desses profissionais é evidente, à medida que, desde o século XIX, a legislação dos citados países exige que os interessados em atuar em atividades privativas de profissionais de Contabilidade se submetam a exames de certificação, sendo denominados de Contadores Públicos Certificados<sup>2</sup>, após a aprovação nos referidos exames. As entidades de classe encarregadas da certificação dos profissionais de Contabilidade, englobando também os profissionais de auditoria, são os seculares *Institute of Chartered Accountants in England and Wales* (ICA), da Inglaterra, fundado em 1880, e o *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), dos Estados Unidos da América do Norte, fundado em 1886.

Anos depois, com o desenvolvimento do mercado de capitais nos Estados Unidos da América do Norte, em decorrência da captação da economia popular, via bolsa de valores, para o crescimento e a expansão dos negócios das empresas situadas naquele país, e após a quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, resultando numa série de medidas adotadas pelo Governo, dentre as quais a criação da SEC, agência governamental responsável pela regulação e fiscalização do referido mercado, a atividade de auditoria independente ganhou novo impulso. Descartando o modelo até então utilizado, de não-intervenção no mercado, o Governo norte-americano, além de criar um órgão governamental encarregado da regulação e fiscalização do mercado, transferiu aos auditores independentes, no primeiro momento, a atribuição de verificação das contas das empresas cujas ações são negociadas em bolsa de valores, uma vez que tais empresas foram obrigadas a se utilizarem de serviços de auditoria independente para conferir maior credibilidade a suas demonstrações contábeis.

---

<sup>2</sup> *Certified Public Accountants* – CPA, na sigla em Língua Inglesa.

## V. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE NO BRASIL

A atividade de auditoria independente foi introduzida no Brasil nos fins do século XIX, em razão dos investimentos internacionais trazidos ao país por empresários que aqui vislumbraram oportunidades de negócios, aplicando seus recursos, principalmente, em infraestrutura (portos, ferrovias, navegação, iluminação pública, etc.), base para o início da industrialização.

Ricardino e Carvalho (2004, p. 24) afirmaram que o primeiro parecer de auditoria emitido e registrado em território brasileiro foi expedido pela firma canadense Clarkson & Cross, em 09 de abril de 1903, sobre o balanço da São Paulo Tramway Light & Power Co., no período compreendido entre junho de 1899 (data da fundação da empresa) e 31 de dezembro de 1902. Em razão da chegada dos investidores estrangeiros, conforme citado acima, as firmas de auditoria provenientes dos países onde as bases do capitalismo já estavam sedimentadas (Estados Unidos da América do Norte e Inglaterra), abriram filiais no Brasil, logo nas primeiras décadas do século XX. Assim, a firma antecessora da atual multinacional Deloitte Touche Tohmatsu abriu seu primeiro escritório em solo brasileiro em 1911, na cidade do Rio de Janeiro (RJ), e um segundo na cidade de Recife (PE), em 1917. A Price Waterhouse & Peat Marwick<sup>3</sup> chegou ao Brasil em 1915. Anos depois, ingressaram no país, a Arthur Andersen (1957) e a Artur & Young (1959), antecessora da atual Ernst & Young.

Franco e Marra (*op. cit.*, p. 44) atestam que o surgimento e o progresso da auditoria nos países capitalistas, inclusive no Brasil, devem-se aos seguintes fatores:

- o crescimento de empresas cuja complexidade e ramificações tornaram impossível aos administradores controlar todos os atos de seus subordinados; o aparecimento, cada vez em maior número, das sociedades abertas;
- a utilização, sempre crescente, de capitais de terceiros por parte das empresas, principalmente de financiamentos de entidades particulares e empréstimos junto ao público;

---

<sup>3</sup> Em 1977, Price e Peat cindiram suas atividades. Em 1987, nasceu a atual KPMG, união das empresas Peat Marwick & Mitchel, Robert Dreyfuss e Klynveld Main Goerdeler. A Price Waterhouse realizou, em 1998, fusão com a empresa Coopers & Librand, surgindo a PriceWaterhouseCoopers.

- o crescimento da importância do imposto de renda, baseado no resultado do exercício, na receita pública de muitos países;
- o controle, cada vez maior, do Poder Público sobre as empresas particulares e entidades que exercem atividades relacionadas com o interesse público, e
- a exportação de capitais, ou seja, a instalação de subsidiárias de empresas multinacionais, exigindo a fiscalização e o controle das atividades dessas subsidiárias. Igualmente, a associação de multinacionais com empresas locais, gerando o interesse das alienígenas (sic) em controlar seu investimento.

## VI. ORIGEM DA REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE NO BRASIL

A gênese da regulamentação da atividade de auditoria independente está integralmente vinculada à regulamentação da atividade contábil no Brasil, uma vez que a auditoria é uma das técnicas contábeis.

Sá (*op. cit.*, p. 56) esclarece que cabe ao contador, bacharel em Ciências Contábeis ou diplomado de acordo com a lei anterior à formação do curso superior de Contabilidade, o direito de realizar as tarefas de auditoria. O Capítulo IV do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, em seu artigo 25, alínea c), definiu como trabalho técnico de contabilidade:

Art. 25. (...)

c) perícias judiciais ou extrajudiciais, **revisão de balanços e de contas em geral**, verificação de haveres, revisão permanente ou periódica de escrituras, avaliações judiciais ou extrajudiciais de avarias grossas ou comuns, assistências aos conselhos fiscais das sociedades anônimas e quaisquer outras atribuições de natureza técnica conferida por lei aos profissionais de contabilidade. (g.n.)

O artigo seguinte do aludido diploma legal estabeleceu que as mencionadas atividades são privativas de contadores, como segue:

Art. 26. Salvo direitos adquiridos ex vi do disposto no art. 2º do Decreto nº 21.033, de 8 de fevereiro de 1932, as atribuições definidas na alínea c do artigo anterior são privativas dos contadores diplomados.

No Brasil, desde 1965, o Poder Público tem reconhecido a necessidade de intervenção do auditor independente em atividades públicas e particulares. A Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, diploma legal que disciplinou o mercado de capitais no país, é o primeiro normativo a mencionar as expressões “auditoria” e “auditores independentes”, como segue:

Art. 20. Compete ao Conselho Monetário Nacional expedir normas a serem observadas pelas pessoas jurídicas referidas neste artigo, e relativas a:

(...)

b) organização do balanço e das demonstrações de resultados, padrão de organização contábil, relatórios e pareceres de auditores independentes registrados no Banco Central.”

(...)

Art. 50. Os fundos em condomínio de títulos ou valores mobiliários poderão converterem-se em sociedades anônimas de capital autorizado, a que se refere a Seção VIII, ficando isentos de encargos fiscais os atos relativos à transformação.

(...)

§ 3º Será obrigatória aos fundos em condomínio a auditoria realizada por auditor independente, registrado no Banco Central.

Como visto, o Bacen foi o órgão inicialmente responsável pelo acompanhamento e fiscalização das operações realizadas no mercado de capitais, conseqüentemente, encarregado de fiscalizar os auditores independentes que prestassem serviços no referido mercado. Atuando por delegação do CMN, o Bacen passou a emitir normativos (resoluções, circulares e cartas-circulares) regulamentando e disciplinando aspectos específicos do mercado de capitais.

Destarte, em se tratando de auditoria independente no âmbito do mercado de capitais, o Bacen emitiu quatro normativos que foram os mais relevantes para o desenvolvimento da aludida atividade, são eles:

- *Resolução Bacen Nº 88*, de 30-01-1968 – estabelece a necessidade de parecer de auditor independente como documento que deve acompanhar o pedido de registro de sociedades que pretendam negociar os títulos por elas emitidos no mercado de capitais;
- *Resolução Bacen Nº 220*, de 10-05-1972 – institui auditoria obrigatória para as sociedades anônimas registradas no Banco Central que tenham suas ações cotadas no mercado de capitais, bem como trata do registro dos auditores independentes no próprio Bacen; e

- *Circular Bacen Nºs 178 e 179*, de 11-05-1972 – atos pertinentes à regulamentação do registro de auditores independentes, normas gerais de auditoria e princípios gerais de contabilidade.

Os normativos emitidos pelo Bacen promoveram a institucionalização da atividade de auditoria independente no Brasil. Em virtude do afluxo de companhias ao mercado de capitais, a atividade de auditoria independente foi estimulada, fazendo com que várias empresas procedessem ao registro no Bacen. Por outro lado, tornou-se necessária a divulgação de normas e procedimentos de auditoria, além de normas éticas relativas à pessoa do auditor, repercutindo nos órgãos de acompanhamento do exercício da profissão contábil (CFC e IBRACON), responsáveis primários pela emissão dessas normas.

Em 1976, o Congresso Nacional aprovou as Leis Nºs 6.385 e 6.404, respectivamente. A primeira fixou as novas diretrizes sobre o Mercado de Valores Mobiliários, instituindo a CVM, autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, tornando-se o órgão responsável pelas atribuições e competências anteriormente exercidas pelo Bacen, no tocante ao referido mercado. Já a Lei 6.404 estabeleceu o novo ordenamento jurídico sobre as regras de funcionamento das sociedades por ações, delimitando os parâmetros de relacionamento entre os acionistas controladores e minoritários da sociedade anônima, normas de funcionamento dos órgãos societários (conselho de administração, assembleias gerais ordinária e extraordinária, conselho fiscal, etc.) e normas contábeis e divulgação de informações das aludidas sociedades. Os citados diplomas legais consubstanciaram o projeto de fortalecimento do mercado de capitais no Brasil, lançando as bases para a viabilidade da captação da poupança popular pelas companhias abertas, promovendo a segurança do público investidor a respeito da definição de regras equitativas, sem contudo imobilizar o empresário em suas iniciativas e não esquecendo dos riscos inerentes aos negócios.

Quanto à atividade de auditoria independente, a Lei 6.385/76 transferiu do Bacen para a CVM a incumbência de emitir normas a respeito dos procedimentos para registro dos auditores independentes, autorizando tais profissionais a auditarem as demonstrações contábeis das companhias abertas e das demais sociedades que integram o sistema de distribuição e intermediação de valores mobiliários, bem como a respeito de sua forma de atuação no Mercado de Valores Mobiliários. Além disso, a lei conferiu à CVM o poder de polícia para fiscalizar a conduta e atuação dos participantes do mercado, dentre os quais os auditores independentes,

podendo instaurar inquéritos administrativos e aplicar as penalidades previstas no texto legal. Dessa forma, o artigo 26 da Lei 6.385/76 foi taxativo ao determinar que somente os auditores independentes registrados na CVM possuem a prerrogativa de auditar as demonstrações contábeis das companhias abertas e demais integrantes do Mercado de Valores Mobiliários, bem como ter estabelecido a responsabilidade desses profissionais no exercício de suas funções, *in verbis*:

Art. 26. Somente as empresas de auditoria contábil ou auditores contábeis independentes, registrados na Comissão de Valores Mobiliários, poderão auditar, para os efeitos desta Lei, as demonstrações financeiras de companhias abertas e das instituições, sociedades ou empresas que integram o sistema de distribuição e intermediação de valores mobiliários.

§1º A Comissão estabelecerá as condições para o registro e o seu procedimento, e definirá os casos em que poderá ser recusado, suspenso ou cancelado.

§2º As empresas de auditoria contábil ou auditores contábeis independentes responderão, civilmente, pelos prejuízos que causarem a terceiros em virtude de culpa ou dolo no exercício das funções previstas neste artigo.

Ademais, também propugnando pela promoção do mercado de capitais no Brasil, a CVM atua como guardião do cumprimento das normas que regem o mercado, objetivando propiciar um ambiente atrativo de negócios aos investidores atuais e potenciais, tomando como premissa básica a própria confiança dos agentes econômicos no funcionamento do sistema, sendo a figura do auditor independente um dos principais componentes na construção e manutenção desta confiança. Corroborando com essa assertiva, e sendo o auditor independente um participante do mercado, vale reproduzir excerto da Resolução CMN Nº 435, de 20 de julho de 1977, a qual aprovou o documento “Regulação do Mercado de Valores Mobiliários: Fundamento e Princípios”, como segue:

A confiabilidade é requisito fundamental para a existência e desenvolvimento de um vigoroso mercado de valores mobiliários. Esse mercado somente cumprirá sua função alocativa com eficiência se todos os seus participantes acreditarem no seu funcionamento impessoal e equânime.

A CVM só passou a normatizar de forma efetiva a atividade de auditoria independente no âmbito do mercado de valores mobiliários, quando da emissão da Instrução CVM Nº 04, de

24 de outubro de 1978, estabelecendo “*as condições para o registro de Auditores Independentes na Comissão de Valores Mobiliários e o respectivo procedimento, bem como define os casos em que o registro poderá ser recusado, suspenso ou cancelado*”. Nesse sentido, a referida norma representou a transferência expressa de atribuição de órgão fiscalizador governamental da atividade de auditoria no mercado de capitais, do Bacen para a CVM, de acordo com os itens XXIV e XXXII da aludida Instrução, como segue:

XXIV – Os ‘Auditores Independentes – Pessoa Física’, bem como as ‘Sociedades de Auditoria’, registrados no Banco Central do Brasil, nos termos da Resolução nº 220, de 10.05.72, e da Circular nº 178, de 11.05.72, estão automaticamente registrados na Comissão de Valores Mobiliários e obrigados a observar o disposto nos itens XXVIII, XXIX e XXXI das presentes Normas sem qualquer outra formalidade.

(...)

XXXII – A Comissão de Valores Mobiliários dará continuidade aos pedidos de registro de Auditor Independente em andamento, iniciados no Banco Central do Brasil, adaptando-se às disposições contidas nestas Normas.

Em norma complementar à Instrução CVM Nº 04, o órgão regulador expediu a Nota Explicativa CVM Nº 09/78. Referida norma além de comentar detalhadamente os itens da citada Instrução, estabeleceu os fundamentos que nortearam a CVM na emissão da norma de registro e atuação dos auditores independentes no mercado de valores mobiliários, reproduzidos abaixo:

- a importância de um sistema de auditoria independente como suporte indispensável ao órgão regulador;
- a figura do auditor independente como elemento imprescindível para a credibilidade do mercado e como instrumento de inestimável valor na proteção dos investidores, na medida que a sua função é zelar pela fidedignidade e confiabilidade das demonstrações contábeis da entidade auditada;
- a exatidão e a clareza das demonstrações contábeis, inclusive a divulgação em notas explicativas de informações indispensáveis à visualização da situação patrimonial e financeira e dos resultados da entidade auditada, dependem de um sistema de auditoria

eficaz e, fundamentalmente, da tomada de consciência do auditor quanto ao seu verdadeiro papel dentro deste contexto, e

- a necessidade de que o mercado disponha de auditores independentes altamente capacitados e que, ao mesmo tempo, desfrutem de um elevado grau de independência no exercício de sua atividade.

## **VII. ESCÂNDALOS CONTÁBEIS DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E SEUS REFLEXOS NA LEGISLAÇÃO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE**

No ano seguinte à implantação de um novo plano de estabilização econômica, batizado de Plano Real e no início de um novo governo, ocorreram dois eventos que proporcionaram abalos no sistema financeiro e de mercado de capitais brasileiros, gerando desconfiância da parte dos usuários e investidores desses sistemas, colocando em posição desconfortável os órgãos governamentais encarregados de fiscalizarem o funcionamento desses mercados - o Bacen e a CVM. As quebras dos bancos Econômico e Nacional, instituições financeiras aparentemente sólidas e bem estabelecidas no mercado, geraram certa dose de pânico, que por pouco não desencadearam um cenário do que os economistas chamam de risco sistêmico. Para evitar problemas maiores na economia do país, que passava por um momento delicado de transição e iniciava um processo de estabilidade monetária até então inédito, haja vista as medidas adotadas na implementação e implantação do Plano Real, sobretudo sem ter recorrido às velhas táticas de planos econômicos anteriores (congelamento de preços, seqüestro de ativos, etc.), o Governo se viu obrigado a lançar um programa de “socorro” às instituições financeiras quebradas, denominado “Programa de Apoio à Reestruturação do Sistema Financeiro – PROER”, regulamentado pela então Medida Provisória nº 1.179/95.

Em meio aos debates e discussões dos escândalos dos bancos Econômico e Nacional, além de investigarem os administradores dessas instituições, os órgãos reguladores e fiscalizadores do mercado focaram suas atuações na análise das atuações dos respectivos auditores independentes das referidas instituições financeiras. À época, o Banco Econômico S/A era auditado pela firma de auditoria independente Ernst & Young e o Banco Nacional S/A pela KPMG. Em ambos os casos, os auditores independentes não refletiram em suas opiniões técnicas consignadas nos respectivos pareceres de auditoria, os desequilíbrios financeiros apresentados pelos bancos. Após a liquidação extra-judicial promovida pelo Bacen, foi apurado que, em valores da época, o Econômico tinha um descasamento de ativos e passivos de R\$ 1,8 bilhão, enquanto que o Nacional tinha R\$ 9,2 bilhões. Além dos prejuízos imputados a muitos correntistas, vários acionistas minoritários das respectivas instituições, que tinham ações

negociadas em bolsas de valores, foram prejudicados, em decorrência do processo de venda dos ativos das instituições, uma das medidas do PROER. As dúvidas e questionamentos levantados sobre a atuação dos auditores independentes nos citados casos, suscitaram suspeitas de conivência e falta de independência dos auditores, que em ambos os casos, tinham um histórico de relacionamento prolongado com as empresas auditadas.

Em vista dos indícios de falhas do sistema de auditoria independente na detecção da situação de insolvência das aludidas instituições financeiras, o Bacen, por delegação do CMN, expediu a Resolução Nº 2.267, de 29 de março de 1996, inovando no sentido de determinar que as instituições financeiras e as demais entidades autorizadas a funcionar pelo referido órgão deveriam proceder à substituição de seus auditores independentes a cada 4 (quatro) exercícios sociais (ou anos), com carência de 3 (três) para sua recontração. Estabeleceu também que os auditores independentes deviam renunciar a sua contratação quando, a qualquer tempo, houvesse alguma situação que afetasse sua independência, além de obrigar a instituição financeira auditada a designar um membro estatutário de sua administração para ser o interlocutor junto ao Bacen a respeito do acompanhamento, supervisão e cumprimento das normas e procedimentos de contabilidade, previstas no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), e de auditoria. Adicionalmente, imputou ao administrador designado para exercer as citadas funções responsabilidade perante terceiros, na ocorrência de situações que indiquem fraude, negligência, imprudência ou imperícia, sem prejuízo da aplicação das penalidades de suspensão ou inabilitação para cargos de direção na administração ou gerência em instituições, entidades e administradoras de fundos de investimento e de consórcio.

Logo em seguida à emissão da Resolução Nº 2.267, o Bacen expediu a Circular Nº 2.676, de 10 de abril de 1996, a qual estabeleceu normas complementares sobre auditoria independente das entidades reguladas pelo referido órgão. No que se refere à atuação dos auditores independentes nos trabalhos de auditoria das entidades fiscalizadas pelo Bacen, o parágrafo único do artigo 4º da Circular delimitou o que vem a ser “falhas” ou “irregularidades graves” cometidas por esses profissionais, a saber:

Art. 4º . A formalização de processo administrativo, por parte deste Banco Central do Brasil, contra auditores independentes, diante de ocorrências consideradas como falhas ou irregularidades graves, por atos praticados ou omissões incorridas no desempenho de suas atividades, pode resultar:

I – na exigência dos registros contábeis, livros e documentos dos auditores independentes;

II – na exigência de que os auditores independentes prestem informações ou esclarecimentos;

III – na determinação de que o trabalho executado por um auditor independente seja revisado por outro.

**Parágrafo Único. Entende-se como falha ou irregularidade grave, por ato praticado ou omissão incorrida, a inobservância, no exercício de sua atividade, das normas e procedimentos que regulam a atividade profissional de auditoria, constantes de atos emanados ou devidamente referendados pelo Conselho Federal de Contabilidade, bem como das disposições regulamentares expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, por este Órgão e pela Comissão de Valores Mobiliários. (g.n.)**

Ainda sobre os desdobramentos dos casos Econômico e Nacional, o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou a Lei Nº 9.447, de 14 de março de 1997, que dispôs sobre a responsabilidade solidária e bloqueio dos bens dos controladores de instituições financeiras submetidas ao regime de administração especial temporária e a procedimento de liquidação extra-judicial, bem como sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil e dos auditores contábeis independentes. Essa lei conferiu única e exclusivamente ao Bacen competência de instaurar inquérito administrativo contra os auditores independentes de instituições financeiras, ainda que essas se classifiquem como sociedades anônimas de capital aberto, como foram os casos do Econômico e do Nacional e cujos auditores independentes foram indiciados em processos abertos tanto pelo Bacen como pela CVM. O artigo 14 da Lei Nº 9.447/97 procedeu à alteração da redação do artigo 26 da Lei Nº 6.385/76, incluindo dois parágrafos que trataram de restabelecer a aludida competência ao Bacen, como segue:

Art. 26. (...)

§3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo precedente, as empresas de auditoria contábil ou os auditores contábeis independentes responderão administrativamente, perante o Banco Central do Brasil, pelos atos praticados ou omissões em que houverem incorrido no desempenho das atividades de auditoria de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o Banco Central do Brasil aplicará aos infratores as penalidades previstas no art. 11 desta Lei.

## **VIII. AS BASES INTERNACIONAIS PARA AS NORMAS DE AUDITORIA INDEPENDENTE – PRONUNCIAMENTOS COSRA E IFAC**

O cenário internacional também exigia reflexões e uma redefinição sobre o papel dos auditores independentes no contexto da economia mundial. Crises provocadas por quebras de instituições financeiras, como foram os casos dos bancos Barings e BCCI, a exemplo do que ocorrera no Brasil com os bancos Nacional e Econômico, conforme exposto anteriormente, e a complexidade do ambiente de negócios, fizeram com que as corporações, financeiras ou não, fortalecessem seus controles internos, parte por exigência dos órgãos reguladores, parte por necessidade gerencial.

Essa conjuntura representou, não só riscos, como também, novas oportunidades de negócios para as empresas de auditoria independente que passaram a oferecer outros serviços para seus clientes. Tais serviços, transitando do trabalho de revisão de sistemas contábeis e de controles internos para sua própria implantação, supervisão e aperfeiçoamento, representaram substancial incremento no faturamento dessas firmas. Prestando serviços de auditoria independente e de consultoria organizacional, tributária e outros serviços complementares para um mesmo cliente, os riscos de comprometimento da independência e integridade dessas firmas de auditoria na execução de seus trabalhos de auditoria aumentaram aos olhos do público externo. A referida prática foi disseminada para praticamente todos os mercados, em função da atuação internacional das grandes firmas de auditoria. O argumento utilizado por tais firmas para continuarem prestando serviços que, em tese, são conflitantes, baseia-se no fato de que não são os mesmos profissionais que os prestam, i.e., são formadas equipes de profissionais que somente prestam serviços de auditoria, ou exclusivamente prestam os outros serviços (consultoria).

Em função de todos esses fatores e dos riscos envolvidos no novo cenário de interdependência dos mercados e sofisticação dos mecanismos de fluxos financeiros e de informações, os organismos internacionais se mobilizaram para apresentarem propostas e sugestões de princípios e normas de regulação dos mercados para fazer frente às mudanças e inovações no ambiente corporativo.

Nesse sentido, o *Council of Securities Regulators of the Americas* – COSRA, organismo internacional que congrega órgãos reguladores do mercado de capitais dos países do continente americano, após debates realizados em fevereiro de 1997, em San José (Costa Rica), seus membros signatários firmaram documento intitulado “Princípios COSRA para a Supervisão de Auditores Independentes”, ratificado formalmente na reunião anual da entidade, realizada em Santiago do Chile em junho do citado ano.

A respeito do pronunciamento do COSRA, Costa Jr. e Silva (1998, p. 3) descreveram que o modelo de supervisão proposto, representa na realidade uma adaptação do sistema piramidal utilizado na fiscalização de intermediários, o qual é subdividido hierarquicamente em camadas de intervenção. No topo da pirâmide encontra-se o regulador governamental, responsável pela fiscalização do sistema como um todo e pela fiscalização das entidades auto-reguladoras; na camada intermediária da pirâmide estão as entidades auto-reguladoras, responsáveis pela fiscalização dos auditores independentes e pelo estabelecimento de padrões e princípios de auditoria; e, por fim, na base da pirâmide, os auditores independentes, responsáveis pela implantação de controles de qualidade que objetivem garantir a primazia na execução dos trabalhos e que estes sejam desenvolvidos dentro dos padrões e princípios de auditoria em vigor.

No preâmbulo do pronunciamento COSRA, há a constatação de que os auditores independentes exercem um papel fundamental no aprimoramento da credibilidade da informação financeira, ao opinarem se as demonstrações contábeis preparadas pela administração da empresa realmente representam a situação financeira atual e o desempenho passado da empresa auditada. No que concerne à uma melhor qualidade e supervisão da informação financeira divulgada pelas companhias abertas, o pronunciamento COSRA entendeu que um mecanismo importante para tanto, refere-se ao aperfeiçoamento da supervisão dos auditores independentes realizada pelos órgãos reguladores e entidades vinculadas ao sistema de auto-regulação, observando-se que a estrutura de supervisão deve ser composta pelos seguintes elementos:

- **Qualificação Técnica**: assegurando que os auditores independentes estão adequadamente qualificados e sujeitos a treinamentos e reciclagens periódicas;
- **Independência**: assegurando que o auditor é independente de fato e de aparência das empresas auditadas;

- **Supervisão**: monitorando o cumprimento das leis, normas e padrões de auditoria impostos pelas organizações auto-reguladoras ou profissionais e/ou agências do governo; e
- **Cumprimento das Sanções**: fazendo cumprir as leis, normas e padrões de auditoria que regem as atividades dos auditores independentes.

No tocante ao elemento “independência”, o citado pronunciamento enfatiza que a condição de independência do auditor em relação à entidade auditada, deve cumprir-se tanto de fato como de aparência, devendo ser observada e mantida constantemente. Reconhece, ainda, que a independência do auditor é essencial para proporcionar uma revisão objetiva e imparcial das ações da administração através das demonstrações contábeis e o fato da opinião técnica daquele profissional sobre as mesmas, conferir maior confiança ao público interessado no processo de análises e tomadas de decisões sobre possibilidades de oportunidades de negócios.

Quanto às recomendações para o aprimoramento do sistema de supervisão do sistema de auditoria independente, executado pelas entidades auto-reguladoras e pelas autoridades governamentais, o COSRA prescreve a implantação dos mecanismos de “*peer review*” (revisão por congêneres), os comitês de auditorias e a notificação obrigatória da troca de auditores.

O “*peer review*”, também conhecido por “revisão por congêneres” ou “revisão pelos pares”, consiste em uma firma de auditoria submeter-se à revisão de outra firma de auditoria ou de uma organização auto-reguladora ou profissional. O objetivo de um “*peer review*” é assegurar que as firmas de auditoria que auditam as demonstrações contábeis das sociedades anônimas abertas mantenham sistemas de controle de qualidade adequados. Os procedimentos do “*peer review*” normalmente incluem: revisar o controle de qualidade das práticas de auditoria na firma; examinar o cumprimento com o sistema de controle de qualidade e informar se está de acordo com os padrões profissionais apropriados. Assim, recomenda o COSRA, o processo de “*peer review*” deveria estar sujeito à supervisão de alguma organização auto-reguladora ou profissional, da autoridade governamental ou a uma combinação entre elas.

O comitê de auditoria é um órgão da diretoria de uma sociedade anônima aberta. Os comitês de auditoria, normalmente, revisam negociações que envolvam possíveis conflitos de interesses entre membros da administração da entidade auditada e os auditores independentes. São funções típicas de um comitê de auditoria: recomendar a contratação de um auditor

independente à diretoria; revisar o escopo da auditoria anual; revisar, com os auditores independentes, as práticas e políticas contábeis da sociedade auditada; designar a pessoa encarregada de receber o informe da auditoria; revisar com os auditores independentes e internos os controles financeiros e contábeis internos; e estar à disposição dos auditores independentes para responder a consultas durante o ano. O COSRA recomenda, ainda, que o comitê de auditoria seja formado por membros não executivos e com a experiência adequada.

A notificação obrigatória da troca de auditores, segundo o pronunciamento COSRA, é requerida para desincentivar as sociedades anônimas abertas a contratarem auditores que não fundamentem seus trabalhos em normas e padrões mínimos estabelecidos (“*opinion shopping*”), e que estejam dispostos a aceitar determinados procedimentos contábeis, incluindo aqueles que possam produzir demonstrações contábeis não confiáveis. Segue o pronunciamento, indicando que os reguladores devem exigir que as sociedades anônimas abertas informem as mudanças de auditores, além de requerer uma declaração da própria sociedade, para que seja revelado se, durante um certo período anterior à mudança, houve divergências com o antigo auditor sobre a contabilidade, no que respeita às práticas ou princípios contábeis, com a divulgação das demonstrações contábeis ou com o alcance ou procedimentos aplicados pela auditoria. Também pode-se solicitar que se informe se os desacordos foram resolvidos satisfatoriamente para o auditor. Pode-se exigir também que o próprio auditor informe aos reguladores sobre o término da relação cliente-auditor com a respectiva sociedade anônima.

Em nível mundial, a *International Federation of Accountants* – IFAC é a autoridade no estabelecimento de normas de auditoria, que usualmente são incorporadas pela legislação nacional dos países que participam de tal organismo. Assim, a exemplo de outros países, no Brasil, os órgãos de classe CFC e IBRACON emitem suas normas profissionais de auditoria, a serem observadas e cumpridas pelos profissionais registrados e que atuam no mercado de auditoria independente, utilizando como parâmetro as normas emanadas pela IFAC.

Alguns dos principais pronunciamentos da IFAC tratam da questão do relacionamento dos auditores independentes com as entidades auditadas (clientes), fator primordial que, na visão do público externo, pode comprometer a qualidade dos trabalhos de auditoria executados.

Como exemplo, têm-se o Pronunciamento IFAC nº 1007, “Comunicações com a Administração”, aprovado pelo Comitê Internacional de Práticas de Auditoria, em março de 1994. Referido Pronunciamento preconiza que alguns aspectos do relacionamento do auditor com a administração são determinados por exigências legais e profissionais. Outros são regidos pelas práticas e procedimentos internos do auditor. De todo modo, durante a auditoria de demonstrações contábeis, é necessário que o auditor estabeleça um relacionamento de trabalho construtivo com a administração para realizar uma auditoria eficaz e eficiente, devendo ser observados princípios éticos que regem as responsabilidades profissionais do auditor, elencados a seguir:

- 1) **Independência** – o auditor deve ser independente de fato e de aparência, em relação à entidade auditada e seus profissionais, devendo evitar que situações que possam, em essência, conflitar com os serviços de auditoria externa executados, diminuam sua credibilidade perante o público externo;
- 2) **Integridade** – o auditor deve ser objetivo e honesto ao executar serviços profissionais;
- 3) **Objetividade** – o auditor deve ser justo e não deve permitir que preconceito ou viés, conflito de interesse ou influência de outros anule a objetividade;
- 4) **Competência e Zelo Profissionais** – o auditor deve executar serviços profissionais com o devido zelo, competência e diligência, e tem o dever contínuo de manter capacidade e conhecimento profissionais em um nível necessário para assegurar que seu cliente ou empregador tenha a vantagem do serviço profissional competente, com base em aperfeiçoamentos em prática, legislação e técnicas;
- 5) **Confidencialidade** – o auditor deve respeitar a confidencialidade das informações adquiridas durante a execução de serviços profissionais e somente deve usar ou divulgar quaisquer dessas informações com autorização apropriada e específica ou se houver uma obrigação ou direito legal ou profissional de divulgar;
- 6) **Comportamento Profissional** – o auditor deve agir de maneira consistente com a boa reputação da profissão e abster-se de qualquer conduta que possa trazer descrédito para a profissão. O dever de se abster de qualquer conduta que possa trazer descrédito para a profissão

exige que as entidades-membros da IFAC considerem, ao desenvolver exigências éticas, as responsabilidades de um auditor perante clientes, terceiros, outros membros da profissão contábil, funcionários, empregadores e o público em geral, e

7) **Normas Técnicas** – o auditor deve executar serviços profissionais de acordo com normas técnicas e profissionais relevantes.

A IFAC também emitiu o documento intitulado “Código de Ética para Contadores Profissionais”, norma internacional que serve como modelo para que as entidades profissionais dos países membros do citado organismo desenvolvam seus próprios códigos, observadas as respectivas legislações nacionais.

A parte B do Código trata das normas pertinentes aos contadores profissionais que atuam na função de auditores. Em sua Seção nº 8 – Independência, o Código aborda situações que representam, efetivamente, riscos quanto à imparcialidade e isenção dos profissionais de auditoria independente em relação às entidades auditadas. Nesse contexto, destacam-se três circunstâncias que não obstante a existência do risco de perda da independência e objetividade na execução dos serviços de auditoria independente, são, em alguns casos, praticadas pelos auditores independentes, sendo descritas nos itens 8.5, 8.8 e 8.14 do aludido Código.

Em seu item 8.5, o Código trata da prestação de outros serviços para clientes de auditoria, prescrevendo que na hipótese do auditor, além de realizar uma auditoria ou outra função relacionada com apresentação de relatório, prestar outros serviços a um cliente, deve tomar cuidado para não executar funções administrativas ou tomar decisões administrativas, pois essa responsabilidade permanece com o conselho de administração e com a administração da entidade.

Ainda sobre o tema discorrido no item 8.5, o Código comenta que é econômico em termos de capacidade e esforço para os auditores poderem oferecer outros serviços de consultoria financeira e administrativa a seus clientes, visto que já estão familiarizados com os negócios dos clientes. Muitas empresas (particularmente as menores) seriam adversamente afetadas, se lhes fosse negado o direito de obter outros serviços de seus auditores. No curso da execução de seus serviços profissionais, os auditores oferecem aconselhamento. Por exemplo, particularmente no caso de empresas menores, a auditoria das demonstrações contábeis e aconselhamento sobre a

provisão a ser feita para impostos muitas vezes estão tão interligadas que não podem ser separadas. Além disso, um conceito-chave na auditoria envolve o exame do sistema de controle interno que necessariamente envolve sugestões de aprimoramento. Por esses motivos, é impraticável definir as limitações ao aconselhamento que um auditor pode dar.

Prossegue o item 8.5 do Código colocando que os serviços prestados por um auditor nos campos de tributação e consultoria administrativa são serviços de consultoria. Esses serviços não devem usurpar as funções gerenciais das empresas clientes. A independência de um auditor não é prejudicada pela oferta de serviços de consultoria, desde que não haja envolvimento nas decisões administrativas ou responsabilidade assumida por tais decisões. A prestação de outros serviços profissionais em princípio não é um fator para determinar se o auditor é independente. Contudo, o auditor deve tomar cuidado para não ultrapassar a função de consultoria e penetrar na esfera administrativa. Por exemplo, um auditor que tenha assessorado a instalação de um sistema de registro de ações deve executar uma revisão de auditoria normal sobre o funcionamento do sistema, já que, se não tomar todas as medidas de auditoria normais em relação a esse sistema, haverá um impacto adverso sobre a competência e independência.

No que concerne à preparação de registros contábeis, o item 8.5 Código atesta que o referido serviço, freqüentemente, é solicitado de um auditor, geralmente por parte de clientes menores, cujos negócios não são suficientemente grandes para empregar uma equipe de contabilidade interna adequada. Atesta também que é pouco provável a hipótese de clientes maiores solicitarem o aludido tipo de serviço, salvo em circunstâncias excepcionais. Em todos os casos em que é necessária independência e em que um auditor estiver envolvido na preparação de registros contábeis para um cliente, as seguintes exigências devem ser observadas:

- a) O auditor não deve ter qualquer relacionamento ou combinação de relacionamentos com o cliente ou qualquer conflito de interesse que prejudique a integridade ou independência;
- b) O cliente deve aceitar responsabilidade pelas demonstrações;
- c) O auditor não deve assumir o papel de empregado ou da administração, conduzindo as operações de uma empresa.

d) A equipe designada para a preparação de registros contábeis idealmente não deve participar do exame desses registros. O fato de que o auditor processou ou manteve certos registros não elimina a necessidade de fazer testes de auditoria suficientes.

O item 8.8 do Código assevera que não se devem oferecer ou prestar serviços profissionais a um cliente, sob um acordo prévio pelo qual só se cobrarão honorários caso determinado resultado seja alcançado ou quando os honorários forem contingentes às conclusões ou resultados desses serviços. Assim, a IFAC entende que honorários de auditoria cobrados em bases percentuais ou similares devem ser considerados como honorários contingentes, portanto, devendo ser vedado seu estabelecimento.

Por fim, o item 8.14 concerne à situação em que há longa associação de pessoal sênior da empresa de auditoria independente com o cliente (entidade auditada). O Código de Ética da IFAC preconiza que o uso do mesmo pessoal sênior em um serviço de auditoria durante um período de tempo prolongado, pode apresentar uma ameaça à independência. Nesse caso, o auditor deve tomar medidas para assegurar que a objetividade e independência sejam mantidas no serviço. Ato contínuo, o documento da IFAC afirma que os relacionamentos profissionais demoram para se desenvolver, mas, uma vez desenvolvidos, normalmente conduzem à eficiência e eficácia máxima. A manutenção de pessoal sênior em serviços de auditoria normalmente deve ser encorajada tanto do ponto de vista do cliente como do auditor. Como acontece com os relacionamentos pessoais e familiares, existe uma preocupação de que um longo envolvimento de um único indivíduo com um cliente de auditoria poderia levar à formação de um relacionamento íntimo que poderia ser percebido como uma ameaça à objetividade e independência. Além disso, assuntos relacionados com controle de qualidade são afetados porque o contador profissional com familiaridade contínua pode confiar excessivamente nessa familiaridade ao executar procedimentos de auditoria e fazer julgamentos sobre as principais decisões de auditoria.

O documento IFAC prescreve também que o auditor deve tomar medidas para que haja uma rotação ordenada do pessoal sênior trabalhando no serviço. Quando não for prático fazer rotação, deve-se projetar procedimentos de revisão para atingir os mesmos objetivos. O momento e a natureza da rotação do pessoal, especialmente o sócio encarregado do serviço, dependem de muitas considerações práticas. Uma rotação desse tipo deve, entretanto, prever uma mistura ordenada de pessoal de substituição e experiente, assim como uma transição ordenada.

O pronunciamento IFAC ainda considera que, em escritórios pequenos ou quando houver especializações relacionadas com os serviços, talvez a rotação não seja praticável. Nesses casos, devem-se aplicar salvaguardas alternativas, como, por exemplo, o estabelecimento de acordos contínuos de consulta externa a outro auditor com experiência apropriada ou a qualquer serviço disponível prestado pelo órgão profissional para tal objetivo.

## **IX. A INSTRUÇÃO CVM Nº 308/99 E AS INOVAÇÕES NO ORDENAMENTO REGULATÓRIO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE NO MERCADO DE CAPITAIS**

Ainda sob o impacto dos escândalos contábeis e financeiros ocorridos em 1995 e 1996, envolvendo os bancos Econômico e Nacional, a CVM, a exemplo do que ocorrera com Bacen, teve seu papel como órgão regulador e fiscalizador do mercado de capitais severamente criticado pela opinião pública, em vista da percepção de não ter havido uma atuação preventiva que evitasse os prejuízos causados aos correntistas e acionistas minoritários das referidas instituições financeiras. E como mencionado anteriormente, ficou bastante prejudicada a imagem dos auditores independentes perante a sociedade, levantando suspeitas de omissão ou conivência por não terem procedido à emissão de opinião contrária às demonstrações contábeis “fictícias” apresentadas pouco antes da descoberta das fraudes. Conseqüentemente, uma postura mais rígida foi requerida da CVM, dadas as circunstâncias que poderiam acarretar em aumento do risco de credibilidade do sistema de funcionamento do mercado de capitais brasileiro.

Assim, a CVM iniciou uma reformulação das normas de registro e atuação dos auditores independentes no âmbito do Mercado de Valores Mobiliários. Após uma longa discussão com os participantes do mercado, entidades do sistema de auto-regulação e profissionais de auditoria, tendo sido colocado em audiência pública o texto da norma, a CVM emitiu a Instrução CVM Nº 308, de 14 de maio de 1999, criando mecanismos para salvaguardar os aspectos de qualificação técnica e comprometimento ético-profissional dos auditores independentes registrados na CVM, observadas as normas profissionais emanadas pelos órgãos de classe (sistema de auto-regulação), quando estas não conflitarem com àquelas normas.

Importa ressaltar que a Instrução CVM Nº 308, no que tange às normas estabelecidas para o aprimoramento técnico dos profissionais de auditoria independente atuantes no mercado de capitais, seguiu as linhas de recomendação do documento “Princípios COSRA para a Supervisão de Auditores Independentes”, bem como preservou sua compatibilidade com as normas internacionais de auditoria emanadas pela IFAC. Os novos mecanismos criados, sujeitos à regulamentação e fiscalização primária do CFC, órgão profissional da classe contábil, foram:

- 1) Exame de Qualificação Técnica (artigo 30 da Instrução CVM Nº 308);
- 2) Implantação do Controle Interno de Qualidade (artigo 32 da Instrução CVM Nº 308);
- 3) Controle Externo de Qualidade<sup>4</sup> (artigo 33 da Instrução CVM Nº 308), e
- 4) Programa de Educação Profissional Continuada (artigo 34 da Instrução CVM Nº 308).

Contudo, relativamente à questão central da função e do papel dos auditores independentes no mercado de capitais, o relacionamento desses profissionais com os profissionais das entidades auditadas, devendo obrigatoriamente serem céticos e imparciais quando da execução de seus trabalhos de revisão dos sistemas contábil e de controles internos e das demonstrações contábeis da entidade auditada, CVM adotou uma postura ainda mais rigorosa do que as recomendações dos documentos COSRA e dos pronunciamentos da IFAC, indo ao encontro das expectativas do público interessado, exceto os próprios auditores independentes.

Assim, o aspecto da independência dos auditores registrados na CVM e atuantes no mercado de capitais foi amplamente reformulado e reforçado em função dos mandamentos inseridos na Instrução CVM Nº 308.

Nos artigos 22 a 24 da Instrução, a CVM tratou das hipóteses de impedimento e de incompatibilidade do exercício da atividade de auditoria independente no mercado de valores mobiliários. Contudo, o artigo 23 representou novidade no ordenamento regulatório, quando determinou que os auditores independentes não poderiam prestar serviços de consultoria para os mesmos clientes em que prestam serviços de auditoria, situação que a CVM entendeu como conflito de interesse, ainda que os serviços sejam prestados por profissionais distintos, mas que estão vinculados à uma mesma empresa de auditoria independente. Apesar do citado artigo ter feito referência às normas de independência emanadas pelo CFC, é inegável sua restrição quanto à prestação concomitante de serviços de consultoria e auditoria, como segue:

---

<sup>4</sup> Trata-se da denominada revisão pelos pares ou *peer review*, processo pelo qual um auditor revisa o controle interno de qualidade de um outro auditor, emitindo uma opinião sobre o mesmo. Ato contínuo, remete seu relatório de revisão aos órgãos reguladores.

Art. 23. É vedado ao Auditor Independente e às pessoas físicas e jurídicas a ele ligadas, conforme definido nas normas de independência do CFC, em relação às entidades cujo serviço de auditoria contábil esteja a seu cargo:

I – adquirir ou manter títulos ou valores mobiliários de emissão da entidade, suas controladas, controladoras ou integrantes de um mesmo grupo econômico; ou

II – prestar serviços de consultoria que possam caracterizar a perda da sua objetividade e independência.

Parágrafo Único. São exemplos de serviços de consultoria previstos no caput deste artigo:

I – assessoria à reestruturação organizacional;

II – avaliação de empresas;

III – reavaliação de ativos;

IV – determinação de valores para efeito de constituição de provisões ou reservas técnicas e de provisões para contingências;

V – planejamento tributário;

VI – remodelamento dos sistemas contábil, de informações e de controle interno; ou

VII – qualquer outro produto ou serviço que influencie ou que possa vir a influenciar as decisões tomadas pela administração da instituição auditada.

A Nota Explicativa anexa à Instrução CVM N° 308/99 justifica a proibição da prestação de serviços de consultoria e de auditoria externa para um mesmo cliente, enfatizando que o aspecto mais relevante da independência não é o fato do auditor ser independente, e sim se tal profissional, além disso, aparenta ser independente, ou seja, se as pessoas que supostamente devem se beneficiar do seu trabalho vêem o auditor como uma pessoa ou empresa independente, propiciando a manutenção da confiança do público externo no sistema de auditoria vigente no mercado de capitais.

Os auditores independentes reagiram contra a vedação dos serviços de consultoria e de auditoria para um mesmo cliente, impetrando liminares que obtiveram para continuar

prestando ambos serviços a um só contratante, situação que perdura até o presente, sem ter havido o julgamento do mérito pelo Juízo Competente.

Outro ponto que representou grande inovação nas normas emanadas pela CVM, está previsto no artigo 31 da Instrução CVM N° 308/99 e trata-se da rotatividade ou rodízio obrigatório dos auditores independentes dos participantes do mercado de valores mobiliários, estabelecendo o prazo máximo de 5 (cinco) anos de relacionamento entre o auditor e a entidade auditada e o prazo mínimo de 3 (três) anos para sua recontratação. A norma concedeu um prazo de carência de 5 (cinco) anos contados da data de sua publicação para a realização do primeiro rodízio de auditores, prazo este que expirou em 19 de maio de 2004. Cabe ressaltar que a regra do rodízio de auditores já era obrigatória para as instituições financeiras, conforme exposto anteriormente, em razão da Resolução Bacen N° 2.267/96, sendo que a norma da CVM estabeleceu o prazo limite de relacionamento de 5 (cinco) anos, enquanto que o Bacen havia definido em 4 (quatro) o tempo de relacionamento entre os auditores e a entidade auditada.

## **X. A VISÃO DO IBRACON E AS CRÍTICAS SOBRE A INSTRUÇÃO CVM Nº 308/99**

A vedação da prestação concomitante dos serviços de consultoria e de auditoria à entidade auditada e a instituição do rodízio obrigatório dos auditores independentes foram bastantes criticadas pelos profissionais da área, representados pelo IBRACON.

Papellás (2000, p. 2) afirma que a independência é para o auditor uma atitude mental, um fundamento ético de sua atividade profissional, sendo essencialmente a capacidade de pensar e atuar com integridade e objetividade. Além disso, assegura que o auditor será independente se estiver seguindo as normas éticas da profissão, não importando o número de anos que sua firma atenda a um determinado cliente (companhia).

O IBRACON, segundo Papellás (*op. cit.*, p. 4), considerou que a CVM excedeu-se na imposição da regra de vedação de conflitos interesses, sob a alegação de que os auditores independentes são, em princípio, os que têm maior preocupação em proteger sua imagem e credibilidade perante o interesse público, pois são seus principais ativos. Destaca, também, o fato que “as principais empresas de auditoria no Brasil já possuem, há longa data, e independentemente dos requisitos instituídos na Instrução 308, sistemas de controle interno que objetivam analisar e estabelecer procedimentos para reduzir a nível aceitável os riscos associados ao problema de independência ou conflitos de interesse.”

Contrariamente à opinião do IBRACON, Citadini (1999) argumenta que em razão das diferenças de atividade, cabe resgatar os princípios de independência e segregação de funções que devem envolver as atividades de quem audita e de quem assessora. Ademais, por mais que haja um controle interno de separação das atividades e que não sejam os mesmos profissionais que prestarão os serviços de consultoria e de auditoria, há conflito de interesses, pelo fato de pertencerem a uma mesma empresa ou empresas ligadas a um mesmo grupo econômico.

Em relação à regra do rodízio obrigatório dos auditores independentes, o IBRACON, como entidade da classe e visando defender única e exclusivamente o posicionamento de seus

associados, ou seja, os próprios auditores independentes, criticou a norma instituída pela CVM, ponderando que a rotação dos profissionais seniores das equipes de auditoria é a prática internacional recomendada, inclusive com o aval da IFAC.

Segundo o IBRACON, o rodízio de firmas de auditoria apresenta uma série de desvantagens, como segue:

a) A eficácia do trabalho do auditor independente pressupõe um conhecimento profundo e contínuo por parte do auditor, dos itens relacionados a seguir:

- da organização;
- dos controles internos;
- dos procedimentos existentes;
- dos processos computadorizados utilizados;
- das áreas críticas da entidade auditada.

Essa *expertise*, na visão do IBRACON, requer um investimento considerável em um primeiro ano de relacionamento profissional, o qual não é recuperado desse cliente nesse primeiro ano, considerando que deverá trazer benefícios à eficiência e eficácia do trabalho a ser realizado nos anos subsequentes. Conseqüentemente, quanto maior o conhecimento que o auditor possui sobre a entidade auditada, mais eficaz será a auditoria realizada e os riscos inerentes tendem a diminuir, todavia, sendo necessário o relacionamento profissional e a experiência acumulada no decorrer dos anos;

b) O rodízio obrigatório de auditores poderá conduzir a uma mudança de atitude entre o auditor atual e a administração da entidade, considerando que a curto prazo o interlocutor será outro. Com relação ao auditor, poderá ocorrer o risco de este estar dirigindo seus esforços na conquista de novos clientes para repor aqueles que estarão em período de rotação, em vez de oferecer a estes os melhores serviços, cujo término já estará definido, independentemente de sua competência e profissionalismo. Por outro lado, no momento da rotação de seus auditores

independentes, as entidades poderão priorizar na contratação dos novos auditores o aspecto dos honorários mais baixos, o que poderá refletir na qualidade, especialização e experiência na execução dos trabalhos de auditoria;

c) Cabe destacar que as firmas de auditoria mais estruturadas, e que têm mantido grupos especializados por setor econômico, com treinamento especialmente desenvolvido para profissionais que se dedicam à auditoria de entidades em determinados segmentos, formaram, nos últimos anos, auditores e especialistas em setores e em sistemas para atender a um segmento de mercado específico. Todos esses recursos, bem como os investimentos realizados, poderão ser perdidos, gerando sérios prejuízos a essas firmas e ao próprio setor devido ao provável comprometimento da detecção e prevenção de riscos;

d) O IBRACON enfatiza que a liberdade de escolha da companhia em contratar seu auditor independente não deve ser restringida, cabendo ao órgão regulador estabelecer os requisitos necessários para que o auditor independente possa atuar no mercado. Uma vez que esse auditor independente tenha essa prerrogativa assegurada, não haveria óbices para sua contratação por qualquer entidade, considerando que no momento da contratação não implica somente a qualificação profissional, mas também o aspecto de mútua confiança entre as partes, observados os preceitos da objetividade e da independência na execução dos trabalhos;

e) No caso de instituições financeiras, por exemplo, há o reconhecimento de organismos internacionais como o *Bank for International Settlements – BIS*, e tem sido divulgado em várias publicações especializadas que as empresas, inclusive as instituições financeiras, deveriam ter todas as suas atividades/subsidiárias preferencialmente auditadas pelas mesma firma de auditoria. A obrigação do rodízio dos auditores independentes de instituições financeiras, como requerido pelo Bacen e pela CVM, estará forçando as subsidiárias de bancos estrangeiros a contratarem firmas de auditoria diferentes dos auditores contratados pelas matrizes. Nesse ponto, o próprio Bacen expediu a Resolução N° 2.674, em que foi estabelecido que o auditor da “matriz” no Brasil deve se responsabilizar pelos trabalhos dos auditores das agências ou subsidiárias no exterior, também sugerindo, como consequência, uma única firma de auditoria ou associações internacionais de firmas de auditoria;

f) A qualidade dos trabalhos do auditor independente poderá ser impactada na medida em que a limitação do tempo de relacionamento do auditor com a entidade auditada restringe a capacidade crítica e de análise na melhor adoção de procedimentos ou planejamentos dos trabalhos, ocasionando uma possível redução da própria eficácia dos trabalhos;

g) A rotação dos auditores tende a alavancar desnecessariamente o processo de concorrência das firmas de auditoria propiciando redução significativa na composição dos honorários e provavelmente refletindo na qualidade dos trabalhos, além do aumento dos custos face às exigências dos órgãos reguladores e ao ambiente de risco que o auditor independente está exposto;

h) A experiência passada dos demais países que adotaram a sistemática do rodízio de auditores demonstra, estatisticamente, uma grande incidência de erros e fraudes nos primeiros anos de novo auditor. A possibilidade de ocorrência de ações fraudulentas de administradores tem sua probabilidade elevada pela falta de conhecimento que o novo auditor apresenta quanto à estrutura de controles internos e até mesmo quanto à cultura corporativa do novo cliente, e

i) Em princípio, não só para a firma de auditoria os custos são elevados como para a própria entidade auditada quando do início do relacionamento profissional entre ambas, devido ao fato da entidade auditada ter que disponibilizar funcionários no atendimento e prestação das informações requeridas pelos novos auditores para execução dos trabalhos, ocasionando maior tempo de suas atividades normais.

Ademais, o IBRACON argumentou que a rotatividade de auditores independentes não é prática adotada nos países com mercado de capitais mais desenvolvido que o do Brasil. Ao contrário, a prática recomendada é a rotação do pessoal sênior das equipes encarregadas pelos trabalhos de campo da auditoria em vez da rotação da firma. Alegou, ainda, que além do Brasil, somente Equador, Índia, Qatar e Itália praticam o rodízio de auditores.

Como exemplo, pode-se citar o caso do Reino Unido como descrito em matéria da Revista Capital Aberto (Novembro/2003, p. 34), o *Co-ordinating Group on Audit and Accounting Issues* (CGAA), grupo criado pelo Governo Britânico para avaliar o trabalho das auditorias e os relatórios financeiros apresentados pelas companhias, apresentou relatório concluindo que as vantagens identificadas não compensavam os custos e os riscos da implantação

do rodízio de firmas. Ainda a referida matéria cita que o *Financial Reporting Council* (FRC), conselho que reúne contadores, advogados, conselheiros de pequenas e grandes empresas, representantes do governo e da iniciativa privada, entre outros interessados nas políticas de divulgação de informações financeiras em vigor no Reino Unido, divulgou no início de 2003 a nova versão do *Combined Code*, o código de governança corporativa adotado no mercado de capitais britânico, seguiu a linha definida pelo CGAA, recomendando o rodízio de sócios em vez do rodízio de firmas, o incremento do papel do comitê de auditoria (órgão obrigatório na estrutura organizacional das companhias britânicas) no monitoramento do trabalho do auditor e formulação de exigências para maior transparência das firmas quanto aos métodos de manutenção da qualidade e da independência do auditor.

No Brasil, executivos de grandes companhias locais apresentaram opiniões favoráveis e contrárias à obrigatoriedade do rodízio de firmas. As opiniões contrárias apresentadas fundamentaram-se, basicamente, nos argumentos do IBRACON, expostos anteriormente, enquanto que as opiniões favoráveis ao rodízio de firmas basearam-se, segundo matéria da da Revista Capital Aberto (Novembro/2003, p. 32) nos seguintes fatores:

1. relacionamentos duradouros com os clientes tendem a reduzir o sentido crítico do auditor e a torná-lo mais suscetíveis a falhas. A troca previne vícios naturais dos relacionamentos;
2. a independência do auditor pode ser comprometida ao longo do tempo, principalmente quando seu trabalho está associado a serviços mais lucrativos de consultoria;
3. a expectativa de ter seu trabalho observado por outro auditor após cinco anos favorece a qualidade do serviço prestado;
4. com o tempo, a repetição das questões analisadas e das situações comuns ao cliente podem levar o auditor a antecipar conclusões ao invés de atentar para mudanças sutis que podem ter efeitos relevantes;
5. a expectativa de manter a clientela por longo período pode levar auditores a agradar os executivos ao invés de resistir a eventuais pressões, prejudicando os interesses dos acionistas, e

6. no caso brasileiro, o rodízio pode servir de seguro e compensar a falta de recursos para uma fiscalização mais eficiente.

A discussão sobre a norma do rodízio perdurou até setembro de 2003, pouco antes do início de sua vigência, quando após várias tentativas de convencimento perpetradas pelo IBRACON, para a alteração do artigo 31 da Instrução CVM N° 308/99, a CVM, após ouvir outros participantes do mercado em audiência privada, ratificou a exigência do rodízio de firmas, estabelecendo que, após a ocorrência da primeira rotatividade, estudos serão realizados para aferir o impacto da regra no mercado, analisando seus custos e benefícios.

## **XI. AS NORMAS PROFISSIONAIS DO CFC SOBRE A QUESTÃO DA INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES EXTERNOS EM RELAÇÃO ÀS ENTIDADES AUDITADAS E SUAS DIVERGÊNCIAS COM A INSTRUÇÃO CVM Nº 308/99**

O CFC, órgão responsável pela regulação e fiscalização das atividades contábeis no Brasil, incluída a atividade de auditoria independente, em função das demandas previstas na Instrução CVM Nº 308/99, emitiu normas regulamentando os procedimentos a serem observados pelos profissionais registrados na CVM, em relação à implantação do controle interno de qualidade, do programa de controle externo de qualidade (revisão pelos pares), da instituição do programa de educação profissional continuada e do exame de qualificação técnica profissional.

Contudo, a respeito da regra de proibição de prestação de serviços de consultoria e auditoria para a mesma entidade auditada e, principalmente, em relação ao rodízio de firmas de auditoria, o CFC emitiu norma que não está plenamente de acordo com os aludidos mandamentos.

A Resolução CFC Nº 961/03 aprovou a NBC P 1, IT 02 – regulamentando os itens 1.2 – Independência, 1.6 – Sigilo e 1.12 – Manutenção dos Líderes de Equipe de Auditoria das normas profissionais do auditor independente, aprovadas pela Resolução CFC Nº 821/97.

### **XI.1. *Serviços de Consultoria x Serviços de Auditoria***

Em seu item 2.8, a norma aborda a questão da prestação de outros serviços pelos auditores independentes à entidade auditada, estabelecendo que os princípios básicos que devem fundamentar qualquer regra de independência do auditor são:

- 1) O auditor não deve auditar o seu próprio trabalho;
- 2) O auditor não deve exercer funções gerenciais, e
- 3) O auditor não deve promover interesses pelo seu cliente.

A norma cita alguns serviços que uma firma de auditoria independente, em sendo organização que presta serviços contábeis e constituída por profissionais com *expertise* contábil, está apta a prestar.

A própria norma expressa que os serviços relacionados, também chamados de consultoria, podem caracterizar a perda de independência dos auditores independentes. Contudo, em alguns casos, a norma admite que salvaguardas podem ser adotadas para evitar o conflito de interesses e, desde que observadas, a firma de auditoria independente poderá prestar os serviços de auditoria e consultoria para a mesma entidade auditada, como segue:

a) Prestação de Serviços de Escrituração Contábil:

A norma reconhece que a prestação de serviços de preparação de escrituração, relatórios e demonstrações contábeis para a entidade auditada, enseja situação de conflito de interesse e provoca a perda de independência do auditor externo. Admite ainda que, para tal situação não há providência de salvaguarda para garantir a independência da entidade de auditoria, a não ser a recusa dos serviços de assistência à entidade auditada ou recusa da realização da auditoria.

Não obstante as observações precedentes, a norma apresenta uma brecha que permite “*em casos emergenciais de caráter não-rotineiro, o auditor poderá efetuar trabalhos de escrituração contábil, pelo prazo máximo de um exercício social*”. Deve-se assinalar que, no âmbito do mercado de valores mobiliários, a CVM não admite essa possibilidade, devendo o auditor independente ater-se às vedações do artigo 23 da Instrução CVM N<sup>o</sup> 308/99.

b) Prestação de Serviços de Assistência Tributária, Fiscal e Parafiscal:

A norma assinala que é comum os auditores independentes serem solicitados pela entidade auditada a prestarem serviços de consultoria tributária, fiscal e parafiscal, e que referidos serviços não são considerados ameaças à independência dos auditores, pois não caracterizam a perda real ou suposta da objetividade e integridade exigidas desses profissionais quando da execução dos trabalhos de auditoria.

A norma faz considerações sobre os serviços relacionados à elaboração de planejamento tributário, conceituando-o como a atividade que auxilia a administração dos tributos, projeta os atos e fatos administrativos ou relacionados com a melhor abordagem no tratamento a ser dado a determinado produto ou serviço da entidade auditada, com o objetivo de mensurar quais os ônus tributários em cada uma das opções legais disponíveis, maximizando vantagens e reduzindo riscos, se efetuado em bases estritamente científicas.

Nesse sentido, a norma do CFC permite que os auditores independentes prestem serviços à entidade auditada de elaboração de planejamento tributário, desde que tal elaboração esteja fundamentada em “bases estritamente científicas”, que o planejamento esteja amparado legalmente, suportando em documentação hábil e que os honorários não incluam parcela variável proporcional ao benefício conseguido. No entanto, no espectro de atuação do mercado de capitais, os auditores independentes não podem prestar serviços de elaboração de planejamento tributário para a entidade auditada, *vis-à-vis* o item V do Parágrafo Único do artigo 23 da Instrução CVM Nº 308/99.

c) Prestação de Serviços de Auditoria Interna:

Relativamente à prestação de serviços de auditoria interna à entidade auditada, a norma profissional preconiza que a existência de conflito de interesse e perda de independência dos auditores independentes será impedida mediante a adoção das seguintes salvaguardas:

- assegurar que o pessoal da entidade de auditoria não atue e nem pareça atuar em uma condição equivalente à de um membro da administração da entidade auditada;
- assegurar que a entidade auditada reconheça sua responsabilidade por instituir, manter e monitorar o sistema de controle interno;
- assegurar que a entidade auditada designe um funcionário competente, preferivelmente da alta administração, para ser o responsável pelas atividades de auditoria interna;
- assegurar que a entidade auditada seja responsável por avaliar e determinar quais as recomendações da entidade de auditoria que devem ser implementadas;

- assegurar que a entidade auditada avalie a adequação dos procedimentos de auditoria interna executados e as conclusões resultantes mediante, entre outras coisas, a obtenção de relatórios da entidade de auditoria e a tomada de decisões com base nesses relatórios, e
- assegurar que as conclusões e recomendações decorrentes da atividade de auditoria interna sejam devidamente informadas aos responsáveis pela entidade auditada.

Cabe registrar que a norma profissional após comentário determinando que nos casos cujos órgãos reguladores específicos de setores da atividade econômica restrinjam a execução de trabalhos de auditoria interna, pela entidade de auditoria independente, esta deverá atender àquela regulamentação, demonstrando que, neste ponto, a norma profissional está alinhada com a Instrução CVM Nº 308/99.

d) Prestação de Serviços de Seleção de Altos Executivos:

A prestação de serviços de seleção de altos executivos, segundo a norma profissional, pode criar ameaças atuais ou futuras de conflito de interesses e, portanto, perda de independência. A norma de *per se* não é enfática quanto à vedação desse tipo de serviço prestado pelos auditores independentes à entidade auditada, ao contrário, há o comentário adicional de que os auditores independentes podem prestar serviços de seleção de profissionais e recomendar sua adequação a cargo na entidade auditada. Além disso, os auditores independentes podem elaborar uma relação sintética de candidatos para entrevista, desde que seja feita com base em critérios especificados pela entidade auditada.

De qualquer forma, a norma salienta que, em todos os casos, os auditores independentes não devem tomar decisões gerenciais e a decisão de quem contratar deve ser deixada a cargo da entidade auditada.

Em relação à Instrução CVM Nº 308/99, o aludido tipo de serviço prestado à entidade auditada, ainda que não identificado na relação de tipos de serviços vedados, não encontra amparo para sua prestação concomitante aos serviços de auditoria externa, considerando-se a evidente situação de conflito de interesse, não obstante as salvaguardas recomendadas na norma profissional.

## **XI.2. Instrução CVM N<sup>o</sup> 381/03**

A CVM, com fundamento nas regras de transparência e divulgação plena das informações relevantes para os participantes do mercado de capitais, emitiu a Instrução CVM N<sup>o</sup> 381/03, determinando que as companhias abertas e demais emissores de valores mobiliários evidenciem as informações sobre a prestação de outros serviços pelos auditores independentes além dos serviços de auditoria externa.

A divulgação deve ser feita no Relatório da Administração, documento integrante do conjunto anexo às demonstrações contábeis obrigatórias do encerramento do exercício social. A norma exige que as entidades auditadas divulguem se os auditores independentes prestaram ou não outros serviços. Em tendo sido prestados, devem ser divulgadas as informações pertinentes às características e natureza do serviço prestado; valor total dos honorários contratados e seu percentual em relação aos honorários referentes aos serviços de auditoria externa; a política ou procedimentos adotados pela companhia para evitar a existência de conflito de interesses, e um resumo da exposição que os auditores independentes devem fazer à administração da entidade auditada de que o serviço de consultoria prestado não diminuiu o grau de independência e objetividade na execução dos trabalhos de auditoria.

Devido à suspensão da regra de vedação da prestação conjunta de serviços de auditoria e consultoria para a mesma entidade auditada, em função de decisões judiciais preliminares favoráveis às firmas de auditoria independente, a utilidade das regras impostas pela Instrução CVM N<sup>o</sup> 381/03 ganharam força, contribuindo, de certa forma, para que o público interessado possa avaliar e julgar o relacionamento entre os auditores independentes e a entidade auditada.

## **XI.3. Rodízio de Auditores**

A Resolução CFC N<sup>o</sup> 961/03, além dos assuntos concernentes às questões envolvendo a prestação de serviços de consultoria e de auditoria externa para a mesma entidade auditada, tratou de disciplinar a questão do rodízio de auditores.

Em seu item 2.7., intitulado “Manutenção dos líderes de equipe de auditoria”, a norma profissional assinala que a utilização dos mesmos profissionais de liderança (sócio, diretor e

gerente) na equipe de auditoria, numa mesma entidade auditada, por um longo período, pode criar a perda da objetividade e do ceticismo necessários na auditoria, considerando os fatores de risco sobre a função e o tempo de relacionamento do integrante da equipe de auditoria com os profissionais da entidade auditada. Visando impedir tais fatores de riscos, a norma profissional prescreve que sejam adotadas as seguintes ações:

- rotação do pessoal de liderança da equipe de auditoria a intervalos menores ou iguais a cinco anos consecutivos, e
- intervalo mínimo de três anos para o retorno do pessoal de liderança à equipe.

Para as empresas de auditoria de pequeno porte e para os auditores independentes pessoas físicas, a norma considera que o rodízio é “impraticável”, portanto, quando do cumprimento do prazo de cinco anos de relacionamento com a entidade auditada e nos próximos três anos subsequentes, os trabalhos de auditoria deverão ser submetidos à revisão por outra firma de auditoria ou auditor independente pessoa física, a(o) qual emitirá relatório circunstanciado sobre a correta aplicação das normas técnicas e profissionais, devendo o citado relatório ser encaminhado ao CFC até 31 de julho do respectivo ano.

Vê-se que a norma profissional emitida pelo CFC, em relação à questão do rodízio de auditores, é contrária à determinação do rodízio de firmas de auditoria, adotando um procedimento recomendado pelo IBRACON, porém divergente da norma da CVM.

#### **XI.4. *Posicionamento da CVM***

Em função das divergências normativas entre o teor de suas regras e as regras emanadas pelos órgãos representativos da classe contábil (CFC e IBRACON), a CVM, de acordo com consignado em seu Ofício-Circular/CVM/SNC/SEP/Nº 01/2005, de 25/02/2005, ressalta que *“no âmbito do mercado de valores mobiliários, os auditores independentes, no tocante às situações relacionadas a conflitos de interesses, e os administradores das entidades auditadas devem observar primordialmente as normas emanadas da CVM, complementadas pelas normas do CFC nos pontos em que essas forem mais abrangentes”*.

## **XII. AS NORMAS DE INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES EXTERNOS EMITIDAS PELO BACEN**

O Bacen, por delegação do CMN, emitiu em 29/05/2003 a Resolução Nº 3.081/03, estabelecendo novas normas para disciplinar a prestação de serviços de auditoria independente para instituições financeiras, demais instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen e para as câmaras e prestadores de serviços de compensação e liquidação, revogando a Resolução Nº 2.267/96.

As disposições da Resolução Nº 3.081/03 são compatíveis com as da Instrução CVM Nº 308/99, em relação à vedação da prestação de serviços de consultoria e de auditoria para a mesma entidade auditada e ao rodízio obrigatório dos auditores independentes.

Quanto à regra do rodízio de auditores, a nova norma do Bacen apenas mudou de 4 (quatro) para 5 (cinco) anos o prazo limite de relacionamento entre os auditores independentes e as entidades auditadas, contados por exercício social. A norma ainda vedou uma situação potencial de cumprimento formal, mas descumprimento em essência da regra do rodízio, quando há a troca de firma, mas os mesmos profissionais de liderança de equipe de auditoria que antes trabalhavam pela firma de auditoria substituída, são contratados pela firma de auditoria substituta, dando continuidade aos trabalhos de auditoria na entidade auditada. Assim, dispõe o artigo 6º, inciso IV da Resolução Nº 3.081/03 conforme transcrição a seguir:

Art. 6º São vedadas a contratação e a manutenção de auditor independente por parte das instituições, das câmaras e dos prestadores de serviços referidos no art. 1º, caso fique configurada qualquer uma das seguintes situações:

(...)

IV – participação de responsável técnico, diretor, gerente, supervisor ou qualquer outro integrante, com função de gerência, do auditor independente substituído nos termos do art. 9º, nos trabalhos de auditoria independente realizados pelo seu sucessor para a mesma entidade, em prazo inferior a um ano da substituição;

A norma inovou ao determinar que as instituições financeiras com patrimônio de referência – PR<sup>5</sup> igual ou superior a R\$ 200 milhões (duzentos milhões de reais) devem constituir órgãos estatutário, denominado de comitê de auditoria, composto por, no mínimo 3 (três) membros qualificados para exercerem cargos em órgãos estatutários em instituições financeiras, com conhecimentos comprovados nas áreas de contabilidade e auditoria e que atendam às normas do Bacen, quanto aos requisitos de independência, em especial às determinações contidas na própria Resolução Nº 3.081/03. Em matéria publicada na Revista Capital Aberto (Julho/2004, p. 39), Sérgio Darcy, o Diretor de Normas e Fiscalização do Bacen, afirmou que o comitê de auditoria deve ser criado para complementar o trabalho de fiscalização dos auditores independentes, sendo responsável também por recomendações de contratação ou substituição das firmas encarregadas pelos serviços.

A exemplo da norma da CVM, a norma do Bacen ainda determinou que, inicialmente, para prestarem serviços de auditoria independente no mercado financeiro, os profissionais responsáveis de técnicos, diretores, gerentes, supervisores ou qualquer outro integrante com função de gerência de firma de auditoria independente devem obter aprovação em exame de certificação<sup>6</sup> organizado pelo CFC em conjunto com o IBRACON. O detalhe que diferencia a norma do Bacen, da norma da CVM, refere-se à obrigatoriedade de renovação da aprovação no exame para todos os profissionais líderes de equipe, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, enquanto que na CVM, apenas os responsáveis técnicos são obrigados a prestarem o exame e uma vez aprovados, estarão desobrigados de prestarem novo exame.

---

<sup>5</sup> Cálculo elaborado em função das regras de ponderação de risco estipuladas pelo Acordo de Basiléia (conjunto de normas prudenciais para instituições financeiras definidas pelos bancos centrais dos países desenvolvidos e pelo *Bank for International Settlements* – BIS).

<sup>6</sup> O 1º Exame de Certificação, denominado pelo CFC como “Exame de Qualificação Técnica”, foi realizado em 26/11/2004, tendo sido composto por uma prova de qualificação geral (para atendimento da norma da CVM) e outra específica (para atendimento da norma do Bacen).

A Resolução N<sup>o</sup> 3.081/03 foi revogada pela Resolução N<sup>o</sup> 3.198/04 emitida em 27 de maio de 2004, praticamente mantendo a redação da anterior, mudando alguns pontos, sendo o principal deles o aumento do patrimônio de referência das instituições financeiras obrigadas a constituírem comitê de auditoria de R\$ 200 milhões (duzentos milhões de reais) para R\$ 1 bilhão (hum bilhão de reais).

### **XIII. OS ESCÂNDALOS CONTÁBEIS NOS EUA E O ADVENTO DA LEI SARBANES-OXLEY**

A respeito dos debates envolvendo o relacionamento entre auditores independentes e as companhias auditadas, os Estados Unidos da América do Norte, em função da relevância do seu mercado de capitais para o sistema econômico mundial e em decorrência da importância do papel dos profissionais da área contábil naquele país, em especial dos profissionais da área de auditoria, o estudo do seu ambiente regulatório torna-se indispensável na abordagem do tema em análise.

A propósito, o mercado de capitais norte-americano sofreu uma série de crises desde o início do ano 2000. Inicialmente, ocorreu o chamado “estouro da bolha” das ações das empresas de alta tecnologia negociadas na *National Association of Securities Dealers Automatic Quotation* - NASDAQ, em seguida, ocorreram os atentados terroristas, em setembro de 2001 e, por último, a crise de confiança provocada pelas descobertas de escândalos contábeis que colocaram sob suspeição a credibilidade das informações divulgadas pelas companhias, a ética de seus administradores, dos auditores independentes, dos analistas financeiros, consultores e corretores de valores, os critérios usados pelas agências de classificação de risco, além de provocarem dúvidas sobre a eficiência dos órgãos encarregados pela regulação e fiscalização dos agentes do mercado.

O problema começou quando a Enron, à época a maior companhia do setor de energia do mundo e estrela do mercado acionário, anunciou um prejuízo de US\$ 618 milhões no 3º trimestre de 2001. Logo, a SEC, a CVM norte-americana, exigiu explicações da companhia, em função de uma baixa patrimonial da ordem de US\$ 1,2 bilhão, que impactou sensivelmente o resultado apresentado. Daí em diante, uma sucessão de fatos foram desvendados e culminaram com a descoberta de fraudes contábeis, arquitetadas pelos membros da alta administração da companhia, que contaram com a conivência da então prestigiada firma de auditoria independente, Arthur Andersen, em razão do fato desta prestar serviços de consultoria e auditoria para a Enron, inclusive tendo havido casos de ex-funcionários da Andersen contratados pela própria Enron, ocupando cargos de destaque em seu organograma.

O caso serviu também para que ocorressem questionamentos sobre as próprias normas e práticas contábeis vigentes nos Estados Unidos da América do Norte. Bergamini Jr. (2002, p. 38) considerou que as pressões do mercado por notícias e projeções otimistas sobre o desempenho das companhias, que por sua vez incentivaram altos executivos a adotarem posturas mais arrojadadas na apresentação dos relatórios financeiros das companhias, provocando a alta das cotações no mercado, conduziram à intensificação do uso da denominada “contabilidade criativa”, a razão das referidas fraudes contábeis. Cosenza e Grateron (2003, p.45) assinalaram que a contabilidade criativa, na verdade, é uma maquiagem da realidade patrimonial de uma entidade, decorrente da manipulação dos dados contábeis de forma intencional, para se apresentar a imagem desejada pelos gestores da informação contábil.

Além da Enron, outros casos começaram a ser divulgados, como os das companhias Qwest, Tyco, Imclone, Global Crossing, Dynegy e da WorldCom, sendo esta última, comparativamente à dimensão do caso Enron, a responsável pela mobilização da sociedade e do Governo em alterar a legislação do mercado de capitais, em razão da descoberta de que os executivos da aludida companhia haviam obtido US\$ 140 milhões em salários, bônus e lucros na venda de ações ao mesmo tempo em que cometiam fraudes contábeis para apresentar resultados inexistentes, lesando o público investidor.

Adicionalmente, em decorrência do caso Enron, a Arthur Andersen, em 07/03/2002, foi acusada formalmente por obstrução à Justiça, pelo fato de funcionários da referida firma de auditoria ter procedido à destruição de documentos e provas de sua conivência com as irregularidades provocadas por sua cliente. Tal fato gerou um colapso na empresa, não só em nível local (mercado norte-americano), como em nível mundial. Em 31/08/2002, a Arthur Andersen encerrou suas atividades como empresa de auditoria externa nos EUA. Nos demais países em que atuava, seus escritórios e profissionais foram absorvidos por firmas concorrentes, acabando assim a história da quase centenária grife “Arthur Andersen”.

Em meio a todos esses problemas, o Governo Bush sancionou, em 30/07/2002, a Lei *Sarbanes-Oxley* que tratou de reformar os mecanismos de divulgação das informações financeiras, atuação dos agentes do mercado de capitais e fiscalização dos órgãos reguladores.

Relativamente à prestação de serviços de auditoria independente, a Lei *Sarbanes-Oxley* criou o PCAOB, órgão profissional encarregado de regular e fiscalizar a atividade,

responsável por: I) registrar as firmas que prestam serviço de auditoria para companhias emissoras de valores negociados, estabelecendo as normas e procedimentos para o registro tornado compulsório, a ser atualizado anualmente; II) estabelecer padrões de auditoria, de controle de qualidade, de ética, de independência e outros padrões a serem observados na preparação de relatórios de auditoria; III) efetivar inspeções nas firmas de auditoria, e IV) conduzir investigações e processos administrativos em relação às firmas de auditoria e às pessoas a elas associadas.

Cordeiro Filho (2003, p. 22) enfatizou que a lei tornou ilegal a prestação de serviços de auditoria e consultoria à mesma entidade auditada. Tal proibição inclui: a) a contabilização ou outros serviços relacionados aos registros contábeis ou demonstrações financeiras; b) concepção e implementação de sistemas de informação; c) serviços de avaliação e laudos; d) serviços atuariais; e) serviços de auditoria interna; f) funções gerenciais ou de recursos humanos; g) serviços de conselheiro de investimento, banqueiro de investimento, de corretagem ou distribuição; h) serviços jurídicos; i) serviços de perícia, não relacionados à auditoria, e j) outros serviços a critério de regulamentação do PCAOB.

A Lei também determina que os auditores independentes atestem e relatem no parecer ou em documento à parte, segundo padrões estabelecidos pelo PCAOB, a verificação da avaliação realizada pela gestão da companhia quanto à estrutura e procedimento de controle interno e à sua eficácia, contida nos relatórios anuais.

Em relação à regra do rodízio de firmas, em sua seção nº 207, a Lei havia determinado que o *General Accounting Office* – GAO, órgão governamental responsável pelo controle interno geral das entidades governamentais nos EUA, promovesse um estudo sobre os efeitos da aplicação do referido rodízio. Contudo, com a emissão do relatório GAO-03-864, de julho de 2003, concluindo pela não recomendação da aplicação do rodízio de firmas, a norma norte-americana apenas determinou a rotação do sócio-auditor no prazo limite de 5 (cinco) anos.

Outros pontos da Lei em relação aos auditores independentes, dizem respeito às determinações que os papéis de trabalho de auditoria sejam guardados por 7 (sete) anos, que a revisão do trabalho de auditoria seja realizada por outro sócio ou revisor independente e que os auditores independentes encaminhem relatório anual ao comitê de auditoria da companhia auditada sobre: as políticas e práticas contábeis adotadas pela companhia; as alternativas de

tratamentos contábeis aceitáveis pelas normas e princípios contábeis norte-americanas e aqueles que foram selecionados e, por fim, quaisquer comunicações escritas, relevantes, entre o auditor e a administração.

Cabe registrar que, comparativamente às normas norte-americanas, a Instrução CVM Nº 308 antecipou-se em 3 (três) anos no tocante às regras de independência dos auditores externos, principalmente em relação à proibição da prestação conjunta de serviços de consultoria e de auditoria para a mesma entidade auditada e, sendo até mais rigorosa que a regra norte-americana, ao exigir o rodízio obrigatório de firmas, em vez da rotação dos responsáveis técnicos pelos trabalhos de auditoria.

## CONCLUSÃO

Os auditores independentes ainda permanecem como sendo um dos principais elementos para promoção da credibilidade do público investidor no mercado de capitais, contribuindo para uma razoável segurança sobre a fidedignidade das informações divulgadas pelos emissores de valores mobiliários e atuando como uma espécie de apêndice dos órgãos reguladores e fiscalizadores, na missão de acompanhamento do aludido mercado, especificamente quanto à verificação das informações de naturezas contábil e financeira.

Na visão do público em geral, o vínculo entre os auditores e a entidade auditada deve ser estritamente profissional e imparcial, ainda que a entidade auditada seja a responsável pelo pagamento dos honorários dos auditores. Daí a necessidade do estabelecimento de regras e mecanismos mandatórios que determinem ao auditor, no exercício de sua função, que a condução dos trabalhos e seu comportamento estejam dentro dos limites impostos por tais instrumentos normativos, propiciando uma percepção favorável do público externo em relação aos profissionais atuantes no mercado de auditoria independente.

Nesse sentido, os órgãos reguladores da profissão e os órgãos reguladores governamentais devem propugnar pelo mesmo fim, ou seja, fiscalizar para que o mercado seja dotado de um sistema de auditoria independente composto por profissionais qualificados e éticos, que preservem o atributo primordial na execução de sua função, sua independência de fato e de aparência em relação à entidade auditada.

Contudo, as regras emitidas pelos órgãos reguladores da profissão nem sempre convergem com as regras emitidas pelos órgãos reguladores governamentais, proporcionando dessa forma intensos debates sobre os possíveis resultados alcançados pela aplicação de uma norma mais restritiva, via de regra, expedida pelos últimos.

No Brasil, após os escândalos dos bancos Nacional e Econômico, origem da nova fase da regulação da atividade de auditoria independente no país, e mesmo tomando como exemplo os

fatos ocorridos no mercado norte-americano, com o emblemático fim das atividades de uma das maiores empresas do ramo de consultoria e auditoria, a Arthur Andersen, ainda assim os profissionais de auditoria independente relutam em concordar com regras como a vedação da prestação de consultoria e auditoria para o mesmo cliente e o rodízio de firmas de auditoria.

O fato dos *boards* dos órgãos reguladores profissionais (CFC e IBRACON) serem compostos por integrantes que também fizeram ou fazem parte de empresas de auditoria, em princípio, pode influenciar o aspecto de que as normas emanadas por tais órgãos, além de objetivar a qualificação e o comportamento ético dos auditores, busquem não imputar custos adicionais a tais profissionais, o que na visão do público externo pode significar um certo corporativismo.

Nos EUA, ainda que tenha havido um maior rigor, após o advento da Lei *Sarbanes-Oxley*, as empresas de auditoria independente obtiveram uma vitória com a não adoção do rodízio de firmas, restando apenas comprovarem que no máximo de 5 em 5 anos serão substituídos o sócio responsável técnico e o sócio encarregado da revisão do trabalho.

Todavia, no tocante às citadas regras de vedação de serviços de consultoria e auditoria para a mesma companhia auditada e aplicação do rodízio de líderes de equipe ou aplicação do rodízio de firmas de auditoria, cabe registrar que, até o presente, não existem fatos concretos que indiquem que tais regras proporcionaram benefícios ou malefícios ao mercado, em função do seu pouco tempo de vigência, podendo-se levar alguns anos ou até mesmo décadas para se chegar à uma avaliação precisa.

Deve-se ressaltar que, as regras de independência dos auditores, tanto as estabelecidas pelos órgãos representativos da classe contábil, como as estabelecidas pelos entes governamentais, foram aperfeiçoadas nos últimos anos e, se por um lado imputaram maiores custos e responsabilidades para os auditores, por outro representaram um grande esforço de promoção e visibilidade dessa atividade profissional, tão importante em economias que priorizam o desenvolvimento e o bom funcionamento do mercado de capitais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marcelo C. *Auditoria – Um Curso Moderno e Completo*. São Paulo, Atlas, 5ª edição, 1996. Revista de Contabilidade & Finanças. São Paulo, Ano XV, V. 3, Nº 35, p. 22-34, Maio/Agosto 2004.

ATTIE, William. *Auditoria: Conceitos e Aplicações*. São Paulo, Atlas, 3ª edição, 1998.

AZEVEDO, Simone. *Tendência internacional vai contra o rodízio*. Revista Capital Aberto. São Paulo, Ano 1, Nº 3, p. 33-34, novembro, 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular Bacen nº 178*. Institui normas relativas ao registro de auditores independentes no Banco Central do Brasil. Brasília, maio, 1972.

\_\_\_\_\_. *Circular Bacen nº 179*. Institui normas gerais de auditoria. Brasília, maio, 1972.

\_\_\_\_\_. *Circular Bacen nº 2.676*. Estabelece normas complementares sobre auditoria independente nas instituições financeiras, demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, fundos de investimento constituídos nas modalidades regulamentadas pelo referido Órgão e administradoras de consórcio. Brasília, abril, 1996.

BERGAMINI Jr., Sebastião. *A Crise de Credibilidade Corporativa*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 9, nº 18, p. 33-84, Dezembro, 2002.

CARVALHO, Denise. *BC lança resolução sobre comitê de auditoria*. Revista Capital Aberto. São Paulo, Ano 1, Nº 11, p. 39, julho, 2004.

CITADINI, Antonio R. *Auditoria x Consultoria – questão de ética*. Gazeta Mercantil, Rio de Janeiro, p. A3, 18 out. 1999.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Instrução CVM nº 308*. Dispõe sobre o registro e o exercício da atividade de auditoria independente no âmbito do mercado de valores mobiliários e define os deveres e as responsabilidades dos administradores das entidades auditadas no relacionamento com os auditores independentes. Rio de Janeiro, maio, 1999.

\_\_\_\_\_. *Instrução CVM nº 381*. Dispõe sobre a divulgação, pelas Entidades Auditadas, de informações sobre a prestação, pelo auditor independente, de outros serviços que não sejam de auditoria externa. Rio de Janeiro, janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Legislação sobre o Mercado de Capitais*. Instrução CVM nº 04/78 e Nota Explicativa nº 09/78. Publicação CVM. Rio de Janeiro, 1986.

\_\_\_\_\_. *Ofício-Circular/CVM/SNC/SEP/nº 01/2005*. Orientação sobre a elaboração de Informações Contábeis pelas Companhias Abertas. Rio de Janeiro, fevereiro, 2005.

\_\_\_\_\_. *Princípios Cosra para Supervisão dos Auditores Independentes*. [www.cvm.gov.br/port/inter/cosra/audit-p.asp](http://www.cvm.gov.br/port/inter/cosra/audit-p.asp). Acesso em 10/01/2005.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resolução nº 961*. Aprova a NBC P 1 – IT – 02 – Regulamentação dos itens 1.2 – Independência, 1.6 – Sigilo e 1.12 – Manutenção dos Líderes de Equipe de Auditoria da NBC P 1 – Normas Profissionais do Auditor Independente. Brasília, maio, 2003.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. *Resolução nº 88*. Dispõe sobre o Regulamento que disciplina o registro das pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as sociedades de economia mista, emissores de títulos de valores mobiliários, negociáveis em Bolsas de Valores e nos demais integrantes do sistema de distribuição no mercado de capitais, bem como o registro das respectivas emissões. Brasília, janeiro, 1968.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 220*. Institui Regulamento para a auditoria dos demonstrativos contábeis das empresas registradas no Banco Central do Brasil e para o registro de Auditores Independentes. Brasília, maio, 1972.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 435*. Aprova o documento “Regulação do Mercado de Valores Mobiliários: Fundamentos e Princípios”. Brasília, julho, 1977.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 2.267*. Dispõe sobre a auditoria independente nas instituições financeiras, demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, fundos de investimento constituídos nas modalidades regulamentadas pelo referido Órgão e administradoras de consórcio. Brasília, março, 1996.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 3.081*. Dispõe sobre a auditoria independente nas instituições financeiras, demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e para as câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação. Brasília, maio, 2003, revogada pela Resolução nº 3.198, de maio de 2004.

COSENZA, José P.; GRATERON, Ivan R. G. *A Auditoria da Contabilidade Criativa*. Revista Brasileira de Contabilidade. Brasília, Ano XXXII, nº 143, p. 43-59, Setembro/Outubro 2003.

COSTA, Jorge V. da; SILVA, José C. B. da. *Princípios Cosra para Supervisão dos Auditores Independentes*. Boletim do Ibracon. São Paulo, nº 242, p. 2-11, julho, 1998.

CORDEIRO F., Ari. *Responsabilidade Quanto a Informações e Fraudes no Mercado de Valores: o Novo Regime Jurídico da Lei Americana – (Sarbanes-Oxley Act, de julho de 2002)*. Carta Mensal, Confederação Nacional do Comércio. Rio de Janeiro, V. 48, nº 574, p. 3-43, janeiro, 2003.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. Auditoria Contábil. São Paulo, Atlas, 4ª edição, 2001.

IBRACON – Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. Normas Internacionais de Auditoria e Código de Ética Profissional da IFAC. São Paulo, 1998.

MAUTZ, Robert Kuhn. *Princípios de Auditoria*. Atlas, São Paulo, 3ª edição, 1980 – traduzido da 2ª edição em Língua Inglesa, Londres, John Wiley & Sons Inc., 1964.

PAPELLÁS F., Francisco. *Algumas reflexões sobre a independência profissional*. Boletim do Ibracon. São Paulo, nº 263, p. 2-7, abril, 2000.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto-Lei nº 9.295/46. *Cria o Conselho Federal de Contabilidade, define as atribuições do Contador e do Técnico em Contabilidade e dá outras providências*. Rio de Janeiro, 1946.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.728/65. *Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento*. Brasília, 1965.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.385/76. *Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários*. Brasília, 1976.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.447/97. *Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 1987, e dá outras providências*. Brasília, 1997.

RICARDINO, Álvaro; CARVALHO, L. Nelson. *Breve retrospectiva do desenvolvimento das atividades de auditoria no Brasil*. Revista de Contabilidade & Finanças. São Paulo, Ano XV, V. 3, Nº 35, p. 22-34, Maio/Agosto 2004.

SÁ, Antonio L. de. *Curso de Auditoria*. São Paulo, Atlas, 5ª edição, 1998.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, Bruno J. M. de. *Auditoria e Sociedade: O Diálogo Necessário*. Revista de Contabilidade & Finanças. São Paulo, Ano XV, V. 1, N<sup>o</sup> 34, p. 80-96, Janeiro/Abril 2004.

ALMEIDA, Marcelo C. *Auditoria – Um Curso Moderno e Completo*. São Paulo, Atlas, 5<sup>a</sup> edição, 1996.

ATTIE, William. *Auditoria: Conceitos e Aplicações*. São Paulo, Atlas, 3<sup>a</sup> edição, 1998.

AZEVEDO, Simone. *Tendência internacional vai contra o rodízio*. Revista Capital Aberto. São Paulo, Ano 1, N<sup>o</sup> 3, p. 33-34, novembro, 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular Bacen n<sup>o</sup> 178*. Institui normas relativas ao registro de auditores independentes no Banco Central do Brasil. Brasília, maio, 1972.

\_\_\_\_\_. *Circular Bacen n<sup>o</sup> 179*. Institui normas gerais de auditoria. Brasília, maio, 1972.

\_\_\_\_\_. *Circular Bacen n<sup>o</sup> 2.676*. Estabelece normas complementares sobre auditoria independente nas instituições financeiras, demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, fundos de investimento constituídos nas modalidades regulamentadas pelo referido Órgão e administradoras de consórcio. Brasília, abril, 1996.

BERGAMINI Jr., Sebastião. *A Crise de Credibilidade Corporativa*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 9, n<sup>o</sup> 18, p. 33-84, Dezembro, 2002.

CARVALHO, Denise. *BC lança resolução sobre comitê de auditoria*. Revista Capital Aberto. São Paulo, Ano 1, N<sup>o</sup> 11, p. 39, julho, 2004. CITADINI, Antonio R. *Auditoria x Consultoria – questão de ética*. Gazeta Mercantil, Rio de Janeiro, p. A3, 18 out. 1999.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Instrução CVM n<sup>o</sup> 308*. Dispõe sobre o registro e o exercício da atividade de auditoria independente no âmbito do mercado de valores mobiliários e define os deveres e as responsabilidades dos administradores das entidades auditadas no relacionamento com os auditores independentes. Rio de Janeiro, maio, 1999.

\_\_\_\_\_. *Instrução CVM n<sup>o</sup> 381*. Dispõe sobre a divulgação, pelas Entidades Auditadas, de informações sobre a prestação, pelo auditor independente, de outros serviços que não sejam de auditoria externa. Rio de Janeiro, janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Legislação sobre o Mercado de Capitais*. Instrução CVM nº 04/78 e Nota Explicativa nº 09/78. Publicação CVM. Rio de Janeiro, 1986.

\_\_\_\_\_. *Ofício-Circular/CVM/SNC/SEP/nº 01/2005*. Orientação sobre a elaboração de Informações Contábeis pelas Companhias Abertas. Rio de Janeiro, fevereiro, 2005.

\_\_\_\_\_. *Princípios Cosra para Supervisão dos Auditores Independentes*. [www.cvm.gov.br/port/inter/cosra/audit-p.asp](http://www.cvm.gov.br/port/inter/cosra/audit-p.asp). Acesso em 10/01/2005.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resolução nº 961*. Aprova a NBC P 1 – IT – 02 – Regulamentação dos itens 1.2 – Independência, 1.6 – Sigilo e 1.12 – Manutenção dos Líderes de Equipe de Auditoria da NBC P 1 – Normas Profissionais do Auditor Independente. Brasília, maio, 2003.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. *Resolução nº 88*. Dispõe sobre o Regulamento que disciplina o registro das pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as sociedades de economia mista, emissores de títulos de valores mobiliários, negociáveis em Bolsas de Valores e nos demais integrantes do sistema de distribuição no mercado de capitais, bem como o registro das respectivas emissões. Brasília, janeiro, 1968.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 220*. Institui Regulamento para a auditoria dos demonstrativos contábeis das empresas registradas no Banco Central do Brasil e para o registro de Auditores Independentes. Brasília, maio, 1972.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 435*. Aprova o documento “Regulação do Mercado de Valores Mobiliários: Fundamentos e Princípios”. Brasília, julho, 1977.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 2.267*. Dispõe sobre a auditoria independente nas instituições financeiras, demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, fundos de investimento constituídos nas modalidades regulamentadas pelo referido Órgão e administradoras de consórcio. Brasília, março, 1996.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 3.081*. Dispõe sobre a auditoria independente nas instituições financeiras, demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e para as câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação. Brasília, maio, 2003, revogada pela Resolução nº 3.198, de maio de 2004.

COSENZA, José P.; GRATERON, Ivan R. G. *A Auditoria da Contabilidade Criativa*. Revista Brasileira de Contabilidade. Brasília, Ano XXXII, nº 143, p. 43-59, Setembro/Outubro 2003.

COSTA, Jorge V. da; SILVA, José C. B. da. *Princípios Cosra para Supervisão dos Auditores Independentes*. Boletim do Ibracon. São Paulo, nº 242, p. 2-11, julho, 1998.

CORDEIRO F., Ari. *Responsabilidade Quanto a Informações e Fraudes no Mercado de Valores: o Novo Regime Jurídico da Lei Americana – (Sarbanes-Oxley Act, de julho de 2002)*. Carta Mensal, Confederação Nacional do Comércio. Rio de Janeiro, V. 48, nº 574, p. 3-43, janeiro, 2003.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. Auditoria Contábil. São Paulo, Atlas, 4ª edição, 2001.

IBRACON – Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. Normas Internacionais de Auditoria e Código de Ética Profissional da IFAC. São Paulo, 1998.

KPMG. *Sinopse Contábil e Tributária – 2004*. São Paulo, janeiro, 2005.

MAUTZ, Robert Kuhn. *Princípios de Auditoria*. Atlas, São Paulo, 3ª edição, 1980 – traduzido da 2ª edição em Língua Inglesa, Londres, John Wiley & Sons Inc., 1964.

MESCHER, Bruce E. *Controle de Qualidade*. São Paulo, Ano 2, Nº 15, p. 28-30, novembro, 2004.

NEGRA, Elizabeth M. S.; Souza, Milanez S. *Aspectos inerentes ao rodízio das auditorias independentes*. XVII Congresso de Contabilidade. Santos, outubro, 2004.

NEPOMUCENO, Valério. *A queda da Contabilidade Gerencial e a ascensão da fraude contábil nos Estados Unidos*. Boletim do Ibracon. São Paulo, nº 285, p. 3-14, Março/Abril, 2000

PAPELLÁS F., Francisco. *Algumas reflexões sobre a independência profissional*. Boletim do Ibracon. São Paulo, nº 263, p. 2-7, abril, 2000.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Demonstrações Financeiras e Sinopse Legislativa – Guia 2004-2005*. São Paulo, dezembro, 2004.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto-Lei nº 9.295/46. *Cria o Conselho Federal de Contabilidade, define as atribuições do Contador e do Técnico em Contabilidade e dá outras providências*. Rio de Janeiro, 1946.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.728/65. *Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento*. Brasília, 1965.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.385/76. *Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários*. Brasília, 1976.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.447/97. *Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 1987, e dá outras providências*. Brasília, 1997.

RICARDINO, Álvaro; CARVALHO, L. Nelson. *Breve retrospectiva do desenvolvimento das atividades de auditoria no Brasil*. Revista de Contabilidade & Finanças. São Paulo, Ano XV, V. 3, Nº 35, p. 22-34, Maio/Agosto 2004.

SÄ, Antonio L. de. *Curso de Auditoria*. São Paulo, Atlas, 5ª edição, 1998.

SANTOS, Arioaldo dos; GRATERON, Ivan R. G. *Contabilidade Criativa e Responsabilidade dos Auditores*. Revista de Contabilidade & Finanças. São Paulo, Ano XIV, V. 2, Nº 32, p. 7-22, Maio/Agosto 2003.