

A REESTRUTURAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS PARA ADERÊNCIA À LEI SARBANES-OXLEY: UM ESTUDO DE CASO VOLTADO PARA OS BENEFÍCIOS PERCEBIDOS PELOS GESTORES EM SEUS PROCESSOS, COMPARATIVAMENTE AOS CUSTOS INCORRIDOS

Autoria: Débora Lage Martins Lélis, Laura Edith Taboada Pinheiro

RESUMO

O artigo avalia as mudanças trazidas pela lei americana Sarbanes-Oxley às empresas com ações negociadas nos Estados Unidos, com o objetivo de verificar a existência de benefícios para as empresas decorrentes da aderência à lei. O estudo revisa bibliografia sobre o tema e apresenta o caso da implantação da nova estrutura de controles internos pela Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, para atendimento à SOX, detalhando as etapas do projeto de implantação dos controles e questionando se o fortalecimento dessa estrutura pode trazer melhorias aos processos de negócio. A pesquisa foi realizada através de estudo exploratório, com a utilização de fontes primárias e secundárias, com abordagem lógica dedutiva. Foram entrevistados os gestores da empresa, avaliando sua percepção sobre os benefícios que a nova estrutura de controles internos trouxe aos processos de negócio e sobre a relação custo-benefício da implantação dos controles. O resultado foi a percepção da maioria dos benefícios questionados, como maior atuação da auditoria interna e melhor documentação de processos e controles, dentre outros. A maior parte dos entrevistados também acredita que os benefícios associados serão maiores que os custos da estrutura de controles, especialmente a partir do segundo ano de implementação.

Palavras-chave: controles internos, lei Sarbanes-Oxley, auditoria interna, processos.

1 INTRODUÇÃO

Em 2002, o mercado de ações sofreu os impactos dos escândalos e fraudes financeiras envolvendo empresas norte-americanas. Com o objetivo de recuperar a credibilidade das informações financeiras divulgadas ao mercado, foi aprovada a lei Sarbanes-Oxley, que impôs às empresas com ações negociadas nos EUA novos padrões de controles internos.

As novas regras do mercado de capitais exigiram que os principais executivos dessas empresas reduzam os riscos de divulgação das informações financeiras a níveis aceitáveis, o que os obrigou a reestruturarem seus controles internos. Para aderência à lei, empresas presentes no mercado de ações norte-americano implementaram grandes projetos para fortalecer sua estrutura de controles internos e fornecer segurança razoável de que as demonstrações financeiras divulgadas correspondem à realidade da empresa.

Em muitas empresas, esses projetos, criados para obtenção de uma certificação de controles internos, mostraram-se capazes de proporcionar melhorias e benefícios aos processos de negócios existentes.

A adequação da estrutura de controles internos sobre divulgações financeiras tornou-se condição *sine qua non* para a manutenção da negociação de títulos nas bolsas americanas. As empresas não tiveram como se esquivar de investir recursos nesse processo. A reestruturação dos controles pode trazer melhorias aos processos de negócio. O mesmo pode-se dizer da ampliação do escopo dos trabalhos para controles operacionais, não somente os de divulgação financeira. Em função disso, surgem as seguintes questões: Realmente existem benefícios para o negócio obtidos em função da adequação às exigências da SOX? Os gestores percebem esses benefícios? A relação custo-benefício desse processo é satisfatória?

Este estudo objetiva avaliar os benefícios para as empresas oriundos da reestruturação dos controles internos para aderência à SOX. Seus resultados constituirão um fundamento a mais para auxiliar as empresas em optarem por investir ou não em suas estruturas de controles visando retornos além da certificação de seus controles. Para tanto, foi realizada uma revisão de bibliografia sobre o tema e estudado o caso da Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, empresa que possui ações negociadas nos EUA e que desenvolveu em 2006 um projeto interdepartamental para implantar sua nova estrutura de controles internos relacionados com as demonstrações financeiras consolidadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 EVIDENCIAÇÃO FINANCEIRA

Segundo Houaiss (2001), divulgar significa tornar pública (alguma coisa desconhecida por outrem); propagar, publicar. A divulgação das informações financeiras envolve tanto os demonstrativos principais, como o balanço e a demonstração de resultado, como o relatório de administração. Já em 1975, o IASC afirmava que a divulgação das práticas contábeis mais relevantes da empresa é necessária para o adequado entendimento das demonstrações.

De acordo com o American Institute of Certified Public Accountants - AICPA (1961), “os demonstrativos contábeis deveriam evidenciar o que for necessário, a fim de não torná-los enganosos”. A não observância de orientações como essa e, mais, a manipulação intencional das informações financeiras por parte dos administradores é que levou o governo norte-americano a exigir, via lei, melhoria nos controles internos de forma aumentar a transparência e fidedignidade das demonstrações financeiras.

O FASB (1978, art. 34) salienta que a divulgação financeira deve fornecer informação útil à tomada de decisões racionais de investimento, concessão de crédito e similares por investidores e credores atuais e potenciais, bem como outros usuários. A definição da utilidade de uma informação para o usuário externo deve considerar seus atributos qualitativos de relevância e materialidade.

Hendriksen e Van Breda (1999) postulam que, para que a divulgação seja apropriada, é preciso responder a três perguntas fundamentais, relativas ao usuário da informação, à finalidade da informação e à quantidade de informação divulgada e ressaltam que a forma e o momento da divulgação determinam sua utilidade. Os autores afirmam que a divulgação fora das demonstrações financeiras propriamente ditas exerce um papel muito importante no mercado global dos dias atuais e classificam os métodos de divulgação, quais sejam: (i) formato e disposição das informações formais, (ii) terminologia e apresentações detalhadas;

(iii) informação entre parênteses, (iv) notas explicativas, (v) demonstrações e quadros complementares, (vi) comentários no parecer de auditoria e (vii) relatório da administração.

Diversas pesquisas correlacionam a evidenciação contábil aos movimentos do mercado de capitais. Young e Guenther (2003) afirmam que uma barreira potencial ao movimento de capitais é o custo para o investidor tornar-se bem informado e verificam que países em que o ambiente contábil ocasiona maior evidenciação de informações relevantes (materiais) tendem a apresentar maior mobilidade de capital internacional. Bushman e Smith (2001) sustentam que a evidenciação tempestiva das informações de qualidade minimiza o risco de perdas dos investidores e aumenta a mobilidade de capitais internacionais.

2.2 A LEI SARBANES-OXLEY

Em julho de 2002, foi publicada nos Estados Unidos a lei Sarbanes-Oxley, definida como *“an Act to protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws”*. Contendo diversas reformas para a governança corporativa e a evidenciação contábil, a lei foi uma reação do governo a fraudes contábeis recentes que ocasionaram a perda da confiança dos investidores nos administradores das empresas e nas informações por elas divulgadas.

A lei atribui aos administradores das empresas a responsabilidade por conhecer as informações relevantes divulgadas o mercado e por garantir a qualidade dessas informações financeiras. As principais exigências com relação à evidenciação contábil constam das Seções 302 e 404 da lei.

A Seção 302, Responsabilidade Corporativa pelos Relatórios Financeiros, impõe aos diretores executivo e financeiro das empresas a obrigação de declararem que: (i) revisaram os relatórios financeiros; (ii) os relatórios não contêm informações incorretas e nem omitem informações sobre fatos materiais; (iii) as informações financeiras incluídas no relatório representam a condição financeira da empresa no período. Os diretores também se declaram responsáveis pelo estabelecimento e manutenção da estrutura de controles internos e informam terem divulgado ao Comitê de Auditoria e à Auditoria Externa as deficiências significativas e fraquezas materiais encontradas nos controles. Para que possam assinar tais declarações, os executivos precisam do suporte de uma sólida estrutura de controles internos.

A Seção 404 determina a avaliação da administração sobre os controles internos. O relatório de controles internos deve afirmar a responsabilidade dos administradores por estabelecer e manter uma estrutura e procedimentos de controles internos adequados para os relatórios financeiros. O documento deve conter também uma avaliação da efetividade dessa estrutura de controles.

Patterson e Smith (2007) afirmam que a lei Sarbanes-Oxley tem o efeito desejável de induzir o fortalecimento do sistema de controle interno e reduzir fraudes. Os autores lembram que muitas empresas reclamam das numerosas exigências da lei, envolvendo a documentação e os testes dos controles internos. Antes da lei, muitas empresas não tinham boa documentação dos seus controles internos. Tampouco, essa estrutura era avaliada pelos auditores. Para garantirem sua aderência à lei, essas empresas tiveram que criar novos controles, documentar as narrativas desses controles, evidenciar a execução dos controles e então testar sua operação. O fortalecimento do sistema perpassa todas essas etapas, mas obviamente elas têm um custo.

Grumet (2007) faz uma análise dos cinco anos de vigência da lei e aborda a controvérsia existente em relação às mudanças impostas pela Sarbanes-Oxley. O autor menciona que as opiniões em relação à eficácia e às exigências da lei variam muito.

“Alguns dizem que a SOX torna as empresas aversas ao risco. Outros reclamam que ela mina a competitividade global dos mercados americanos. O custo de aderência tem sido bem maior que o inicialmente previsto. Em particular, os custos de atendimento à Seção 404 (...) têm sido decretados por muitos como injustos, especialmente para empresas menores” GRUMET (2007, p. 7).

Zhang e Pany (2008) lembram que os relatórios de controles internos não resultam somente em melhorias para as empresas, pois eles podem fornecer aos usuários das demonstrações financeiras alertas sobre problemas potenciais resultantes de controles frágeis, ou atentá-los para a possibilidade de revisão de informações em demonstrações já divulgadas. Na medida em que a SOX resultou na divulgação de numerosas deficiências de controle interno, o custo de aderência à lei tem sido amplamente questionado.

Por outro lado, Grumet (2007) ressalva que há empresas e analistas que defendem os benefícios proporcionados pela lei. O autor complementa informando que hoje, mais de cinco anos após a lei, praticamente não há dúvidas sobre o papel da SOX no fortalecimento da responsabilidade corporativa e no aumento da confiança dos investidores nas grandes empresas e no mercado de capitais americano, de um modo geral.

Sobre esse enfoque, Bedard, Lynford, Hoitash e Hoitash (2007) ponderam que “enquanto os custos de aderência são visíveis, estimar os benefícios da SOX é uma proposta bem mais desafiadora”. Os autores postulam que idealmente os benefícios à sociedade e a percepção dos mercados financeiros deveriam ser considerados. E adicionam que recentes pesquisas acadêmicas sugerem que há benefícios consideráveis, decorrentes da melhoria dos controles internos sobre demonstrações financeiras, para as empresas.

Graziano e Sinnott (2007) também discutem a relação custo-benefício da aderência à lei e referenciam uma pesquisa realizada com membros da Financial Executives International - FEI sobre essa relação nos anos de 2004 a 2006. Os resultados apontam que 78% dos entrevistados acreditam que os custos foram superiores aos benefícios, enquanto somente 22% enxergaram uma relação custo-benefício favorável para a empresa. Contudo, os autores apresentam depoimentos de executivos informando acreditarem que em 2006 os custos se equilibraram aos benefícios.

De fato, sabe-se que nos primeiros anos as regras de aderência estavam mais rigorosas. Ainda assim, o autor cita a redução no número de controles internos avaliados pelas empresas durante o período. O custo e o esforço envolvido nos três primeiros anos resultaram em uma revisão dos padrões criados para atender à Seção 404. Em maio de 2007, a U.S. Securities and Exchange Commission – SEC aprovou guia interpretativo para a avaliação gerencial dos controles internos sobre as demonstrações financeiras. No mesmo ano, o PCAOB também revisou seus padrões de orientação aos auditores independentes, através do Audit Standard 5. As mudanças propagadas por esses organismos buscaram convergir os esforços de implantação e manutenção da estrutura de controles para os pontos realmente relevantes para a transparência e confiabilidade as demonstrações financeiras.

Rittenberg e Miller (2005) constaram em seus estudos que uma forte estrutura de controles internos pode trazer muitos benefícios para as empresas além das exigências da lei. Essa opinião é corroborada por Wagner e Dittmar (2006), alertando que as empresas precisam começar a enxergar a Sarbanes-Oxley como uma aliada em seus esforços para descobrir e criar valor.

Wagner e Dittmar (2006) afirmam que, a partir do segundo ano de aderência, o conhecimento gerado pela empresa no processo de reestruturação dos controles constitui uma fonte de *insights* valiosos para suas operações, que têm sido traduzidas pelos administradores em melhoria de eficiência e redução de custos. As áreas beneficiadas incluem um ambiente de controle mais forte, documentação mais confiável, maior envolvimento do comitê de auditoria, redução da complexidade dos processos organizacionais e uso mais efetivo de controles automatizados e manuais. Os autores concluem que, além de prover proteção ao acionista, a implementação da lei agregou valor para ele.

Borgerth (2008) conclui que a Lei Sarbanes-Oxley é bastante abrangente. As empresas que já estão sujeitas a ela terão que rever todos os seus sistemas de controle interno, adaptar sistemas de informação para que forneçam maior detalhamento, implementar um senso de responsabilidade para cada nível de criação da informação final, adotar um código de ética e reformular seus princípios de governança corporativa.

2.3 CONTROLES INTERNOS

A importância dos controles internos para as organizações é reconhecida há muitos anos. O AICPA (1972), no AU Section 110, define que a administração é responsável por estabelecer e manter controles internos para autorizar, registrar, processar e reportar transações consistentes com as afirmações da empresa em seus relatórios financeiros.

Dias (2006) afirma que a estrutura de controles internos de uma organização representa o conjunto de procedimentos ou atos que possibilitem segurança quanto aos aspectos lógicos e técnicos do processo, objetivando garantir o cumprimento das diretrizes organizacionais.

Com relação à evidenciação contábil, em 1987 a National Commission on Fraudulent Financial Reporting divulgou um relatório em que enfatizava a importância dos controles internos na redução das ocorrências de fraudes em divulgações financeiras e que afirmava que todas as companhias abertas deveriam manter uma estrutura de controles internos sobre demonstrações financeiras, que proporcionassem razoável segurança de detecção de fraudes antes da publicação das demonstrações.

O Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO (1992) postula que controle interno é um processo resultante das ações de um comitê de diretores, administradores e outras pessoas de uma empresa, para prover razoável segurança relativa ao alcance de objetivos nas seguintes categorias: eficácia e eficiência das operações, confiabilidade das informações financeiras e obediência (*compliance*) às leis e regulamentos aplicáveis.

O *framework* de controles internos do comitê identifica cinco componentes de controles internos:

- Ambiente de controle: É a base de todos os outros componentes, que norteia a organização, influenciando a consciência de controle dos empregados. Fatores do ambiente de controle incluem integridade, valores éticos e competência das pessoas, filosofia da administração, formas de definir autoridade e responsabilidade, dentre outros.
- Avaliação de risco: Toda organização enfrenta vários riscos internos e externos que devem ser avaliados. Um pré-requisito para essa avaliação é o estabelecimento de objetivos inter-relacionados e consistentes. Avaliação de risco é a identificação e análise de riscos relevantes para alcance

dos objetivos, para posteriormente determinar como os riscos podem ser gerenciados.

- Atividades de controle: São políticas e procedimentos que ajudam a assegurar que as diretrizes da administração estão sendo seguidas, através da gestão dos riscos para o alcance dos objetivos da organização. As atividades de controle ocorrem em toda a organização e dentre elas estão as aprovações, autorizações, reconciliações e segregação de funções.
- Informação e comunicação: Informações pertinentes devem ser identificadas, capturadas e comunicadas de uma forma e em um tempo que permita que as pessoas assumam e cumpram suas responsabilidades. Todos os empregados devem receber uma mensagem clara da alta administração de que as responsabilidades pelos controles devem ser tratadas com seriedade.
- Monitoração: O sistema de controles internos precisa ser monitorado continuamente e/ou periodicamente, para ter sua eficácia avaliada. O escopo e a frequência das avaliações periódicas depende da avaliação dos riscos e da efetividade dos procedimentos de monitoramento contínuo. Deficiências nos controles internos devem ser reportadas, sendo que as fraquezas materiais devem ser reportadas à alta administração e ao conselho.

A estrutura do COSO tem sido amplamente utilizada pelas empresas, especialmente para aderência à lei Sarbanes-Oxley. Bergamini Jr. (2005) argumenta, contudo, que as definições de controles internos devem ser transportadas para o ambiente das empresas com cuidado, visto que cada empresa tem objetivos específicos e utiliza procedimentos distintos em função do seu negócio. O autor atribui a robustez ou fragilidade do ambiente de controle às características específicas da empresa, como o nível de profissionalismo, o ambiente ético, o grau de formalidade dos controles e as ações internas para tratamento de erros e fraudes.

2.4 AUDITORIA DE CONTROLES INTERNOS

Dias (2006) define três fases para a avaliação de controles internos pela auditoria: levantamento do processo, análise dos controles internos e verificação da conformidade dos procedimentos executados e da eficácia dos controles internos adotados no processo.

Segundo Patterson e Smith (2007), o objetivo dos testes de controles internos é avaliar a força da estrutura de controle interno. Controles internos fortes previnem ou detectam fraquezas materiais nas demonstrações financeiras.

O Public Company Accounting Oversight Board – PCAOB, entidade privada sob a supervisão da SEC, criada em 2002 pela Lei Sarbanes-Oxley, tem como missão supervisionar o trabalho de auditoria das companhias abertas, de forma a proteger os interesses dos investidores e promover o interesse público na preparação de relatórios de auditoria que sejam informativos, precisos e independentes.

O PCAOB (2007) define no Auditing Standard 5 procedimentos para avaliação do desenho e da eficácia dos controles internos das organizações. O art. 10 do AS 5 informa que a avaliação de riscos é a base de todo o processo de auditoria descrito no documento, “incluindo a determinação de contas e divulgações significativas e assertivas relevantes, a seleção de controles para teste e a determinação das evidências necessárias para cada controle”.

De acordo com as orientações do AICPA (2008) relativas à auditoria, a compreensão da organização e do ambiente em que está inserida inclui o entendimento de seus controles internos. Esse entendimento deve ser capaz de permitir que o auditor avalie o desenho dos controles e a eficácia de sua operação. Na avaliação do desenho do controle, o auditor deve determinar se o controle é capaz de prevenir de forma eficaz fraquezas materiais ou de detectar e corrigir essas fraquezas. A avaliação da eficácia do controle implica em determinar se o controle existe e está sendo realizado pela empresa.

Os procedimentos de auditoria realizados para obter a compreensão da organização e de seus controles internos são denominados procedimentos de avaliação de riscos. O AICPA (2008) informa que esses procedimentos incluem entrevistas com o corpo gerencial e outros na organização, procedimentos analíticos, observação e inspeção de documentos.

Boynton, Johnson e Kell (2002) definem que uma das finalidades da avaliação de risco de controle é auxiliar o auditor determinar o risco de que as informações financeiras divulgadas contenham erros ou classificações materiais indevidas.

Contudo, a estrutura de controles internos não é capaz de garantir certeza sobre a fidedignidade das demonstrações. O AICPA, no AU Section 319, revisado em 2008, identifica algumas razões que explicam por que os controles internos, por mais bem desenhados e efetivos que sejam, fornecem apenas uma segurança razoável quanto à consecução dos objetivos de uma organização. As limitações inerentes à estrutura de controles internos são constituídas por:

- erros de julgamento: em função de informações inadequadas e restrições de tempo, dentre outros, as pessoas podem tomar decisões empresariais erradas;
- falhas: mesmo controles bem desenhados podem não ser adequadamente realizados por falta de entendimento das pessoas, falta de cuidado, distração ou cansaço;
- conluio: a ação em conjunto de mais de um empregado pode realizar e esconder fraudes, de modo que não sejam detectadas pelos controles;
- custo-benefício: o custo dos controles não deve ser maior que seus benefícios;
- descumprimento pela administração: a administração pode desconsiderar políticas e procedimentos estabelecidos, com objetivos ilegítimos.

Apesar das falhas citadas, a segurança razoável fornecida pela avaliação dos controles internos permite aos executivos fazerem as declarações exigidas pela SOX com relação à qualidade da informação financeira divulgada.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O delineamento da pesquisa configura-se como estudo exploratório que se utiliza de fontes primárias e secundárias, com abordagem lógica dedutiva. De acordo com Gil (1995) as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. As fontes secundárias serão compostas por pesquisa bibliográfica para a formação do marco referencial teórico e de um estudo de caso centrado em uma única organização. Segundo Yin (1984), um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, quando os limites entre fenômeno e contexto não estão claramente evidentes e várias fontes de evidências são utilizadas.

A escolha do sujeito da pesquisa foi intencional e motivada pela acessibilidade às informações necessárias. A Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG foi fundada em 1952, sendo hoje um grupo com atuação expressiva no setor elétrico, tendo constituído diversas empresas para o gerenciamento de seus ativos. Seus principais negócios são geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e distribuição de gás natural. O grupo atua em várias regiões do País, com uma maior concentração na Região Sudeste. Observa-se também sua atuação fora do País com uma linha de transmissão no Chile, com previsão de início de operação no 2º semestre de 2008. Em 2007 e 2006, o grupo apresentou um faturamento de 15,7 e 13,4 bilhões de reais, respectivamente. Desde 2001, a empresa possui ações negociadas na Bolsa de Valores de Nova York.

Os dados referentes à empresa pesquisada foram extraídos de entrevistas não estruturadas com os superintendentes, gerentes e coordenadores de processos envolvidos no projeto de aderência à SOX ou afetados por ele. Segundo Richardson (1999) a entrevista não estruturada procura saber que, como e por que algo ocorre, em lugar de determinar a frequência de certas ocorrências.

A pesquisa utilizou amostra estatística com nível de confiança de 90% e margem de erro de 10%, o que resultou em 34 elementos. Foram enviados questionários a toda a população da pesquisa e utilizados os questionários respondidos até o tamanho da amostra, por ordem de chegada da resposta.

Quanto aos procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos, o estudo se desenvolverá num ambiente que preconiza a abordagem qualitativa. De acordo com Richardson (1999) o método qualitativo tem como característica a não utilização de instrumentos estatísticos como base para a análise de um problema, ou seja, não se prende a numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas.

O questionário constou de 10 afirmativas sobre benefícios oriundos da adequação à SOX e 2 questionamentos sobre a relação custo-benefício dos controles internos. Para as afirmativas sobre os benefícios, os respondentes teriam que informar se perceberam ou não tais melhorias. Sobre os custos do projeto, tiveram que definir a relação custo-benefício percebida. Em ambas as situações, havia a opção de não responder à pergunta. O modelo de questionário utilizado consta do Anexo 1.

Os questionários foram enviados à população da pesquisa por e-mail, contendo a informação de confidencialidade sobre as informações individuais por eles fornecidas.

4 ESTUDO DE CASO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 O PROJETO CEMIG-SOX

Em 2006, a Cemig implementou o Projeto Cemig-SOX, que objetivou subsidiar as declarações dos administradores exigidas pelas Seções 302 e 404 da lei americana Sarbanes-Oxley, através da implementação de uma estrutura de controles internos eficiente, que reduzisse os riscos de divulgação de informações financeiras incorretas ao mercado.

O escopo do projeto considerou a materialidade dos processos, sendo que a implantação dos controles internos baseou-se na estrutura COSO. O quadro 1 sumariza as etapas de implantação da nova estrutura de controles internos da empresa e detalha as atividades principais de cada fase:

Etapas	Detalhamento das atividades
--------	-----------------------------

1. Definição de processos relevantes	Em 2005, foi realizado um levantamento dos processos relevantes para a empresa sob o aspecto de divulgação das demonstrações financeiras consolidadas. A relevância dos processos é definida por sua materialidade ou por critérios qualitativos. A materialidade utilizada pela Cemig foi um percentual do lucro líquido. Pelo critério quantitativo, foram mapeados os processos cujas contas apresentaram em 2006, saldo contábil ou movimentação superior à materialidade. Outros processos foram mapeados por critérios qualitativos, tais como os processos de Tecnologia de Informação - TI e de Meio Ambiente.
2. Mapeamento dos processos relevantes	Em 2006, os processos relevantes tiveram mapeados seus riscos e controles necessários para garantir a fidedignidade do saldo das contas contábeis associadas. No caso dos processos mapeados por critérios qualitativos, objetivou-se garantir a sustentabilidade do processo, principalmente quando os processos em questão suportam os demais, como é o caso de TI. Os controles da empresa foram avaliados a partir de melhores práticas de mercado, utilizadas por empresas que possuem ações negociadas nas bolsas de valores americanas.
3. Planos de ação	Os <i>gaps</i> identificados entre os controles existentes e a situação requerida resultaram em planos de ação para atingir o patamar de controle necessário. Essas remediações foram implementadas em diversas áreas da empresa, sob orientação da equipe do projeto. A nova estrutura de controles internos foi construída a partir dos planos de ação para tornar os controles eficazes.
4. Testes	Para atestar a adequação dos controles internos relacionados com as demonstrações financeiras consolidadas, a auditoria interna da empresa executou testes de desenho e eficácia operacional em cerca de 500 controles internos relativos ao ano de 2006.
5. Relatório de Controles Internos	Ao final dos trabalhos foi elaborado um relatório detalhado, atestando a eficácia dos controles internos relacionados com as demonstrações financeiras consolidadas, do exercício de 2006, subsídio fundamental para que o Diretor-Presidente e o Diretor de Finanças, Participações e Relações com Investidores da empresa pudessem emitir a declaração de eficácia dos controles internos.

QUADRO 1: Etapas do projeto de aderência à lei Sarbanes-Oxley

Fonte: Elaborado pelas autoras.

As auditorias interna e externa dos controles internos sobre relatórios financeiros da Cemig foram orientadas pelo documento Auditing Standard 2, do PCAOB, válido até junho de 2007.

4.2 OS BENEFÍCIOS PERCEBIDOS PELOS GESTORES

A execução das etapas do projeto envolveu diversas áreas, direta e indiretamente. Após a finalização dos trabalhos relativos ao ano de 2006, os gestores envolvidos foram questionados sobre melhorias perceptíveis nos processos de negócio ocasionadas pelos controles internos implementados. As vantagens percebidas pelos gestores dos processos da Cemig afetados pela reestruturação dos controles internos para aderência à lei Sarbanes-Oxley revelam a capacidade dos controles internos gerarem melhorias nos processos organizacionais. A seguir, apresentamos os itens cuja percepção foi perguntada aos gestores e os resultados da pesquisa. Consideramos como benefícios percebidos aqueles em que os entrevistados responderam afirmativamente à percepção do item. As respostas neutras, em que os entrevistados não souberam afirmar se as melhorias ocorreram ou não, foram consideradas como benefícios não percebidos.

4.2.1. Controles de monitoramento mais eficazes, com reconhecimento de que monitoramento é uma parte integrante dos processos de controle

A maior eficácia dos controles de monitoramento foi percebida por 91% dos entrevistados, enquanto 3% não concordam que a nova estrutura resultou em controles mais eficazes e 6% mantiveram-se neutros. O número expressivo de entrevistados que concordam com a melhoria proposta indica que o projeto Cemig-SOX tenha contribuído para fortalecer o ambiente de controles internos da empresa.

4.2.2. Implementação de atividades anti-fraude

A lei Sarbanes-Oxley foi criada para proteger o investidor, após fraudes financeiras em grandes corporações americanas. Mais de 2/3 dos gestores entrevistados (68%) perceberam a implantação de atividades anti-fraude pela empresa como uma das melhorias alcançadas a partir da reestruturação dos controles internos. Por outro lado, 3% discordam da afirmativa e 29% não perceberam a implementação de atividades anti-fraude em decorrência da aderência à lei.

4.2.3. Melhor compreensão dos riscos associados aos controles de TI, e da necessidade de melhorar procedimentos de controle e auditoria nessa área

A totalidade dos entrevistados entendeu como benefício advindo da SOX uma melhor compreensão dos riscos envolvendo controles de TI. Tais controles espalham-se por toda a empresa, uma vez que há um grande número de controles de negócio automatizados por sistemas de informação, cuja eficácia depende da estrutura de TI. A consciência dos gestores com relação a esses controles é muito importante, pois seus processos são suportados por controles de TI e dependem deles para mitigar os riscos existentes.

4.2.4. Melhor documentação dos controles e processos

Uma das etapas da reestruturação de controles internos inclui a documentação dos processos e a evidenciação das atividades de controle. Para 84% dos entrevistados, houve ganho em relação à qualidade desses fatores em função da aderência à lei Sarbanes-Oxley. Dentre os restantes, 3% discordam que houve melhoria na documentação dos processos e controles e 13% permaneceram neutros. O benefício questionado é bastante relevante, à medida que reduz a dependência da experiência das pessoas para a manutenção da estrutura de controles, uma vez que as informações necessárias às atividades estão formalmente e adequadamente documentadas.

4.2.5. Melhor definição de controles e associação a riscos

Para 74% dos respondentes à pesquisa, houve melhoria na definição de controles e correlação com riscos, enquanto 26% afirmam que a nova estrutura de controles internos não resultou em tal benefício.

4.2.6. Difusão de conceitos de controles na organização, com maior compreensão pelo pessoal operacional e pela gerência de suas responsabilidades

Dentre os entrevistados, 68% afirmam que as atividades para atendimento à SOX propiciaram uma maior compreensão de papéis e responsabilidades pelos controles internos, tanto pelas gerências como pelo pessoal operacional. Assumindo tais responsabilidades, essas pessoas contribuem para a melhoria de processos de negócio da empresa, podendo gerar outros benefícios, que ultrapassam os requisitos da SOX.

4.2.7. Maior atuação da auditoria interna

A lei Sarbanes-Oxley ampliou o escopo das atividades da auditoria interna, aumentando a capacidade da área de agregar valor à empresa, especialmente considerando o atual papel do auditor interno, que inclui atividades consultivas que contribuem para a melhoria dos processos de negócio. Na percepção de 87% dos entrevistados, a auditoria interna tornou-se mais atuante, a partir dos requisitos da SOX, enquanto 13% dos respondentes não se posicionaram concordando ou discordando dessa questão.

4.2.8. Foco das áreas direcionado à identificação das origens das falhas / deficiências nos controles para sua correção

Para 2/3 dos gestores entrevistados (68%), a correção de deficiências com foco na origem das falhas é uma das melhorias obtidas a partir da implementação de controles de aderência à SOX. Essa situação é importante, pois evita a recorrência de erros conhecidos. Dentre os 32% restantes, nenhum discordou que tenha havido a melhoria, mas também não souberam opinar sobre a ocorrência da melhoria.

4.2.9. Reimplementação de controles básicos, como segregação de funções, revisão periódica de permissões de usuários e processos de aprovação de atividades relevantes executadas por subordinados

O fortalecimento de controles importantes relativos à segurança de informação, como segregação de funções e revisão de permissões de acesso de usuários a sistemas informatizados foi percebido por 90% dos entrevistados. A aprovação de atividades críticas realizadas por subordinados também foi focada. Essas medidas contribuem para um ambiente de controle mais seguro e são capazes de aumentar a segurança dos processos por elas afetados.

4.2.10. Maior aceitação dos códigos de conduta, políticas e procedimentos pelos empregados

Com relação à maior aceitação de normas, políticas e procedimentos, como consequência da nova estrutura de controles, há um ponto de dúvida. Metade dos entrevistados (52%) entende que houve maior aceitação das regras. Contudo, a outra metade não percebeu melhora na aceitação de normas e políticas após o projeto Cemig-SOX. Com isso, não se pode afirmar que a implantação de controles para aderência à SOX contribuiu para uma maior aceitação de normas e políticas da empresa. No entendimento das autoras, essa é uma melhoria de médio a longo prazo e, por esse motivo, não foi percebida majoritariamente no estudo.

Quanto aos custos necessários para aderência à lei, a pesquisa buscou identificar a percepção dos gestores sobre sua relação com os benefícios proporcionados pela SOX. A objetivo principal dessa etapa da pesquisa foi verificar a favorabilidade ou não da relação custo-benefício da lei, determinando se sua única vantagem seria a certificação necessária à continuidade dos negócios com ações nas bolsas norte-americanas ou se as empresas poderiam esperar algo mais de seus controles. No estudo, questionamos a opinião dos gestores quanto à relação custo-benefício no ano de implantação do projeto e sua perspectiva quanto a essa relação nos anos seguintes.

4.2.11. Relação custo-benefício no ano de implantação da nova estrutura de controles

Dentre os entrevistados, 51% acreditam que no ano de implantação os benefícios foram maiores que os custos. Dentre os 49% restantes, 10% percebem benefícios iguais aos custos e outros 10% pensam que os custos de implantação foram maiores que os benefícios. Ainda houve 29% que manifestaram-se inaptos a responderem à pergunta.

4.2.12. Relação custo-benefício nos anos posteriores à implantação

A perspectiva quanto à relação custo-benefício nos anos posteriores à implantação apresentou números bem mais favoráveis. Para 84% da amostra pesquisada, nos anos posteriores à implantação da nova estrutura de controles internos, os benefícios serão maiores que os custos. Dos 16% restantes, apenas 3% prevêem custos iguais aos benefícios, enquanto 13% não se julgaram aptos a responder a questão. Nenhum entrevistado acredita que nos próximos anos os custos de manutenção dos controles internos será superior aos benefícios decorrente da nova estrutura de controles.

5 CONCLUSÃO

O objetivo do estudo, de avaliar a existência de benefícios para as empresas advindos da aderência à lei Sarbanes-Oxley, bem como sua relação com os custos de implantação e manutenção da estrutura de controles internos, foi atendido.

Com relação aos benefícios da reestruturação dos controles internos, os resultados empíricos da pesquisa corroboram as afirmações de Rittenberg e Miller (2005) e de Wagner e Dittmar (2006), confirmando a existência de melhorias nos processos de negócio em decorrência da adequação à lei. Dentre os dez supostos benefícios questionados aos gestores da Cemig, nove foram percebidos por ampla maioria dos entrevistados.

No que tange à relação custo-benefício da implantação e manutenção dos controles, os resultados divergem dos estudos apresentados por Graziano e Sinnett (2007), em que 78% dos executivos consideram a relação custo-benefício de aderência à lei desfavorável para as empresas, mas estão alinhados com as observações desses autores de que em 2006, o último ano da pesquisa, começou a haver um equilíbrio na relação.

Para efetuar uma análise adequada sobre a percepção, por 51% dos gestores da Cemig, de uma relação custo-benefício favorável em 2006, primeiro ano de aderência à lei para as empresas estrangeiras com ações nas bolsas americanas, é necessário considerar alguns fatores. Primeiramente, naquele ano já havia uma sinalização da SEC e do PCAOB de que o rigor empregado na aderência à lei, pelas empresas americanas, era superior ao necessário para alcance dos propósitos da SOX. Com isso, no Brasil, os projetos de implantação

nasceram menos robustos que nos Estados Unidos. Outro fator importante é o ambiente da empresa pesquisada. Em função de ter que atender a requisitos diversos, tanto os regulatórios da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, quanto aqueles em função de seu controle estatal, a Cemig já possuía um bom número de controles implementados antes da Sarbanes-Oxley, o que pode explicar a percepção de custos de adequação menores e, com isso, de uma relação custo-benefício favorável já no primeiro ano de implantação, por metade dos entrevistados.

De todo modo, novamente em consonância com Wagner e Dittmar (2006), uma maioria considerável dos entrevistados, 84% da amostra, acredita que a relação seja positiva nos anos seguintes à implantação da nova estrutura de controles, o que revela uma expectativa de que as melhorias obtidas nos processos em decorrência do atendimento às exigências SOX são superiores aos custos de manutenção dos controles internos.

O estudo conclui, portanto, que no caso da CEMIG as exigências legais para manter a negociação de suas ações na bolsa americana têm a capacidade de produzir benefícios para seus processos e que, nos anos seguintes à implantação da nova estrutura de controles, os benefícios esperados são superiores aos custos de manutenção da estrutura.

6 REFERÊNCIAS

AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS - AICPA. Accounting Research Study **ARS 1**. 1961.

_____. **Assessing and responding to audit risk in a financial statement audit**. New York, 2008.

_____. **AU Section 110 – Responsibilities and functions of the independent auditor**. New York, 1972

_____. **AU Section 319 – Consideration of internal control in a financial statement audit**. New York, revisado em 2008.

BEDARD, Jean C.; GRAHAM, Lynford E.; HOITASH, Rani; HOITASH, Udi. Sarbanes-Oxley section 404 and internal controls. **The CPA Journal**. V. 77, n. 10, outubro de 2007.

BERGAMINI Jr, Sebastião. Controles internos como um instrumento de governança corporativa. **Revista do BNDES**. V. 12, n. 24, dez. 2005, p. 149-188.

BORGERTH, Vânia M. da C. **SOX: entendendo a Lei Sarbanes-Oxley: um caminho para a informação transparente**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

BOYNTON, William C.; JOHNSON, Raymond N.; KELL, Walter G. **Auditoria**. São Paulo: Atlas, 2002.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Internal control - Integrated framework**. COSO, 1992.

DIAS, Sérgio V. S. **Auditoria de processos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2006.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Sarbanes-Oxley Act**. To protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes, jul. 2002.

- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- GRAZIANO, Cheryl M.; SINNETT, William M. How low can Sarbanes-Oxley Section 404 costs go? **Financial Executive**. V. 23, n. 6, agosto de 2007.
- GRUMET, Louis. Rethinking Sarbanes-Oxley. **The CPA Journal**. V. 77, n. 11, novembro de 2007.
- HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro S.; FRANCO, Francisco M. M. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS COMMITTEE - IASC. Disclosure of accounting policies. **IAS 1**. Londres: IASC, 1975.
- IUDÍCIBUS, Sérgio; MARTINS, Eliseu; GELBCKE, Ernesto. **Manual de contabilidade das sociedades por ações**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006
- NATIONAL COMMISSION ON FRAUDULENT FINANCIAL REPORTING – NCFRR. **Report of the National Commission on Fraudulent Financial Reporting**. Washington: NCFRR, 1987.
- PATTERSON, Evelyn R.; SMITH, Reed. The effects of Sarbanes-Oxley on auditing and internal control strength. **The Accounting Review**. Vol. 82, n. 2, 2007, p. 427-455.
- PUBLIC COMPANY ACCOUNTING OVERSIGHT BOARD - PCAOB. **Auditing Standard 2**. PCAOB. 2004. Disponível em <<http://www.pcaobus.org>>. Acesso em 17 de Janeiro de 2006.
- _____. **Auditing Standard 5**. PCAOB. 2007. Disponível em <<http://www.pcaobus.org>>. Acesso em 14 de agosto de 2007.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- RITTENBERG, Larry; MILLER, Patricia. **Sarbanes-Oxley section 404 work – looking at the benefits**. The IIA Research Foundation. Janeiro de 2005.
- WAGNER, Stephen; DITTMAR, Lee. Unexpected benefits of Sarbanes-Oxley. **Harvard Business Review**. V. 84, n. 4, abril de 2006, p. 133-140.
- YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. Beverly Hills: Sage Publications, 1984.
- YOUNG, Danqing; GUENTHER, David A. Financial reporting environments and international capital mobility. **Journal of Accounting Research**, v. 41, n. 3, junho de 2003, p. 553 – 579.
- ZHANG, Jian; PANY, Kurt. Current research questions on internal control over financial reporting under Sarbanes-Oxley. **The CPA Journal**. V. 78, n. 2. Fevereiro de 2008.

ANEXO 1

Questionário de Pesquisa

A. O processo de certificação dos controles internos para aderência à lei Sarbanes-Oxley pode, além de garantir a continuidade dos negócios com ações nas bolsas de valores norte-americanas, trazer outros benefícios às empresas.

Em 2006, a Cemig passou por esse processo. Você percebeu alguns dos benefícios abaixo, em decorrência da nova estrutura de controles internos? Marque CONCORDO se percebeu a melhoria, DISCORDO se entende que não houve tal melhoria e NEUTRO se não sabe se a melhoria ocorreu.

A. Controles de monitoramento mais eficazes, com reconhecimento de que o monitoramento é uma parte integrante dos processos de controle.

Concordo Neutro Discordo

B. Implementação de atividades anti-fraude.

Concordo Neutro Discordo

C. Melhor compreensão dos riscos associados aos controles de TI, e da necessidade de melhorar procedimentos de controle e auditoria nessa área.

Concordo Neutro Discordo

D. Melhor documentação dos controles e processos.

Concordo Neutro Discordo

E. Melhor definição de controles e associação a riscos.

Concordo Neutro Discordo

F. Difusão de conceitos de controles na organização, com maior compreensão pelo pessoal operacional e pela gerência de suas responsabilidades.

Concordo Neutro Discordo

G. Maior atuação da auditoria interna.

Concordo Neutro Discordo

H. Foco das áreas direcionado à identificação das origens das falhas/deficiências nos controles para sua correção.

Concordo Neutro Discordo

I. Reimplementação de controles básicos, como segregação de funções, revisão periódica de permissões de usuários e processos de aprovação de atividades relevantes executadas por subordinados.

Concordo Neutro Discordo

J. Maior aceitação dos códigos de conduta, políticas e procedimentos pelos empregados.

Concordo Neutro Discordo

- B. Qual é a sua percepção sobre a relação custo-benefício do Projeto Cemig-SOX no seu processo? Para responder, considere os custos da implementação dos planos de ação (remediações) e da manutenção dos controles no seu processo e os benefícios alcançados pelas atuais atividades de controle.

Relação custo-benefício percebida no ano de implantação	Escolha apenas uma
Custos maiores que os benefícios	
Custos iguais aos benefícios	
Benefícios maiores que os custos	
Inapto a responder	

Relação custo-benefício esperada para os próximos anos	Escolha apenas uma
Custos maiores que os benefícios	
Custos iguais aos benefícios	
Benefícios maiores que os custos	
Inapto a responder	