



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Este trabalho está licenciado sob uma Creative Commons Attribution 3.0 License.

Fonte: <http://asaaccounting.info/asa/article/view/41>. Acesso em: 31 out. 2013.

**EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DA AUDITORIA INDEPENDENTE NO BRASIL:
ANÁLISE CRÍTICA, A PARTIR DA TEORIA DA REGULAÇÃO**

Jorge Katsumi Niyama *E-mail: jkatsumi@unb.br
Fábio Moraes da Costa** E-mail: fabio@fucape.br
José Alves Dantas* E-mail: alves.dantas@bcb.gov.br
Erivan Ferreira Borges*E-mail: erivan@ufrnet.br

*UnB/UFPB/UFRN

** FUCAPE

Resumo: O trabalho apresenta um ensaio histórico-crítico, com o propósito de discutir a evolução dos movimentos regulatórios da atividade de auditoria independente no Brasil, tendo por referência a teoria da regulação. Nessa perspectiva, discute-se o papel da regulação da atividade de auditoria como instrumento para o provimento de informações financeiras mais confiáveis, a partir dos instrumentos legais e os requerimentos normativos instituídos pelos órgãos reguladores do mercado e da profissão contábil. Criticamente, vê-se a regulação como uma resposta aos problemas pontuais que ocorrem em função da atuação das empresas e da dinâmica dos mercados, que traz efeitos positivos e também perversos para os diversos agentes. A análise realizada demonstrou que a teoria do interesse público, a teoria da captura e a teoria econômica da regulação podem ser aplicadas de forma complementar para explicar os movimentos regulatórios verificados, não obstante a prevalência dessa última. A narração dos fatos demonstra que permanece um distanciamento em relação ao *full disclosure* pretendido com o estabelecimento da regulação, que não é resultado, por esse entendimento, de um movimento articulado, com uma única base subjacente ao processo, mas fruto de múltiplas teorias que se sobressaem de acordo com o contexto de instituição. Por fim, dado ao contexto crítico analítico assumido, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas que investiguem empiricamente os eventuais efeitos perversos do processo e a prevalência da teoria econômica da regulação, demonstrada analítica e qualitativamente no presente estudo.

Palavras-chave: Auditoria. Normas. Regulação. Harmonização. Teoria da Regulação.

1 INTRODUÇÃO

No cumprimento de sua função de verificar a fidedignidade das informações contábeis publicadas pelas companhias, a atuação dos auditores independentes é entendida como fundamental para o funcionamento dos mercados financeiros e de capitais, por contribuir para um ambiente de mais confiança e credibilidade. Essa importância atribuída à atuação desses profissionais é proporcional à preocupação com a realização de trabalhos de auditoria de pouca qualidade, que venham a

atestar como adequadas demonstrações financeiras materialmente distorcidas, tornando as informações enganosas para os usuários.

Essa preocupação tem se traduzido, historicamente, no desenvolvimento de normas profissionais mais abrangentes, no intuito de delimitar mais claramente as ações desenvolvidas pelos auditores, especificar o que pode e o que não pode ser feito, estabelecer os padrões de qualidade que se espera dos trabalhos realizados, especificar as condições essenciais para o exercício da atividade, entre outros aspectos. Isso é mais comum quando ocorrem casos de escândalos corporativos, onde falhas de auditoria sejam evidentes ou aparentes. Nesses momentos, os reguladores são pressionados, de certa forma, a dar respostas aos agentes de mercado e à sociedade de uma maneira geral, recorrendo ao estabelecimento de regras mais rigorosas, que ampliam a responsabilidade dos auditores independentes.

Esse tipo de movimento é coerente com a afirmação de Carvalho (1996), em que a recorrência de insucessos empresariais, em muitos dos quais se constata demonstrações contábeis que não revelam, nem no seu corpo, nem no pronunciamento dos auditores, sinais das debilidades que levaram ou permitiram tais insucessos, faz com que aumentem os questionamentos sobre como os auditores se reportam a tais questões, na medida em que a maior ou menor eficácia desses representará, numa razão direta, maior ou menor proteção de patrimônios, haveres, empregos, e em um plano macroeconômico, estabilidade social. Esse contexto qualifica a regulação como uma resposta pontual aos problemas corporativos que impactam no social, com o propósito de resolver os problemas tempestivamente, mas pode trazer consigo alguns problemas de ordem legal, prática e acadêmica.

Nesse sentido, o processo de regulação da atividade de auditoria interessa aos preparadores das demonstrações financeiras, aos próprios auditores, aos investidores, ao Estado e à sociedade em geral. Presumindo uma assimetria informacional entre usuários, reguladores e operadores de mercado, é possível se deduzir que as decisões de regulação sofrem influências diferenciadas dos grupos afetados. Questões como essas são discutidas no âmbito das principais vertentes da teoria da regulação: a teoria do interesse público, que prioriza o usuário; a teoria da

captura, que privilegia o operador; e a teoria da competição entre os grupos de interesse, que traduz campos de ação e poder.

Considerando esse contexto, o presente estudo tem por objetivo avaliar criticamente a evolução do processo de regulação da atividade de auditoria independente no Brasil, tendo por base os preceitos da teoria da regulação. Para tal fim, são adotados os seguintes procedimentos: discussão do papel da regulação da atividade de auditoria - incluindo o processo de harmonização internacional das normas – como instrumento para o provimento de informações financeiras mais confiáveis; promoção de levantamento da evolução histórica da regulação da auditoria independente no Brasil, tendo por referências os instrumentos legais e os requerimentos normativos instituídos pelos órgãos reguladores do mercado e da profissão; e avaliação crítica para identificação de qual(is) teoria(s) melhor se aplica(m) à evolução da regulação desse mercado no Brasil.

Essa análise crítica sobre a evolução do processo de regulação da auditoria no país, e em particular dos aspectos da teoria da regulação que melhor explicam esses movimentos, tem por propósito oferecer elementos que contribuam para o desenvolvimento de um ambiente institucional em que o trabalho realizado pelos auditores independentes seja caracterizado pela competência técnica e independência profissional, essenciais à asseguarção da confiabilidade das informações contábeis, frente às exigências do processo de harmonização e convergência.

De acordo com os parâmetros definidos por Gil (1999), a pesquisa é classificada, quanto aos objetivos, como descritiva, por buscar descrever características do fenômeno, a partir do exame, do registro, da análise, classificação e da interpretação das informações. Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, conforme o mesmo autor, a pesquisa é definida como documental, por procurar organizar informações sobre os movimentos de alteração regulatória da atividade de auditoria independente no Brasil, aplicando-lhes um tratamento analítico, tendo por referência preceitos da teoria da regulação.

2 AUDITORIA: A REGULAÇÃO E O MOVIMENTO DE HARMONIZAÇÃO

De forma sucinta, a auditoria é definida como um processo sistemático de obtenção e avaliação de evidências a respeito de ações e eventos econômicos, para verificação da compatibilidade entre as afirmações feitas pela administração em suas demonstrações financeiras e os critérios - *framework* definido pelos reguladores contábeis - estabelecidos para a produção dessas informações (RICCHIUTE, 2002; HAYES ET AL., 2005).

Nesse sentido, o objetivo primário de uma auditoria, segundo Ojo (2008), é prover uma asseguração independente para os *shareholders* de que as demonstrações financeiras foram adequadamente preparadas pela administração. Cumpre, assim, com uma função essencial de proteger o investidor, reduzindo a assimetria informacional existente na relação com o controlador, ao atestar a credibilidade da informação contábil divulgada pela empresa. Conforme Santos e Grateron (2003), a garantia adicional relativa e independente que o trabalho do auditor representa permite aos usuários tomarem decisões com maior confiança do que teriam sobre demonstrações não auditadas. Newman, Patterson e Smith (2005) reforçam esse ponto de vista, ao afirmarem que os auditores assumem papel relevante como instrumento de proteção dos investidores contra ações empreendidas pelos administradores ou controladores da empresa.

Coerente com as definições dos propósitos das auditorias, o *Public Company Accounting Oversight Board - PCAOB*¹ (2009) destaca que o auditor tem a responsabilidade de planejar e executar a auditoria para obter razoável segurança sobre se as demonstrações financeiras estão livres de distorções materiais, ocasionadas por erros ou fraudes. Para tal fim, a estrutura normativa e regulamentar da atividade de auditoria assume papel relevante, em particular quanto se discute sobre a qualidade dos serviços desenvolvidos. O pressuposto é que o ambiente regulatório deve propiciar o aperfeiçoamento das ações dos auditores, por reduzir os

¹ Órgão criado pela Lei Sarbanes-Oxley (SOX), nos Estados Unidos (EUA), com a competência de regular a profissão, estabelecer normas de auditoria e impor disciplina profissional, reduzindo o poder de auto regulação dos auditores, vigente até a eclosão dos escândalos corporativos do início dos anos 2000, em que o caso Enron é o mais emblemático (COFFEE JR, 2004).

gaps de compreensão sobre a abrangência do trabalho, definir responsabilidades, estabelecer a abrangência mínima em cada trabalho, orientar sobre o padrão de pronunciamentos, definir referências para procedimentos, definir os requisitos profissionais a serem observados para garantir a independência e o ceticismo do auditor, delimitar mais claramente o que não pode ser feito por esses profissionais, entre outros aspectos.

Arruñada (2004) questiona esse tipo de entendimento, argumentando que as crises financeiras são utilizadas pelos reguladores como argumento para introduzir exigências adicionais em um mercado já excessivamente regulamentado, como a atividade de auditoria. Para o autor, sem a intervenção dos reguladores o próprio mercado desenvolveria medidas mais eficazes para punir falhas de auditoria e adotar políticas auto regulatórias, evitando os custos excessivos e a efetividade duvidosa de novas regulações adotadas.

Não obstante a percepção de que esse não é o tipo de entendimento que tem prevalecido entre os reguladores dos mercados financeiros e de capitais e da própria profissão, cabe salientar que Arruñada (2004) apresenta questionamentos que devem ser considerados ao se refletir sobre os efeitos concretos da regulação para o aperfeiçoamento das práticas de auditoria. Se a simples definição de normas profissionais mais abrangentes fosse suficiente, por si só, para solucionar os problemas de qualidade dos trabalhos desenvolvidos pelos auditores independentes, casos de questionamentos das auditorias desenvolvidas não seriam recorrentes.

2.1 As Normas Profissionais como Parâmetro para a Atuação dos Auditores

A importância com que esse tema da regulamentação vem afetando a atividade de auditoria adquiriu mais relevância em razão dos escândalos corporativos do início dos anos 2000, quando a constatação de vários casos de falhas de auditoria em identificar problemas de qualidade das informações divulgadas resultou em mudanças nas regras de governança da profissão. Da afirmação de Dye (1993), ao destacar, no início da década de 1990, que o mercado de auditoria nos EUA vinha passando por fortes transformações, sendo as principais delas o aumento das ações judiciais contra os auditores e o aumento do volume de

normas profissionais, se depreende que esse movimento já vinha ocorrendo antes da revelação dos escândalos corporativos do início do século XXI.

Com base em Ohlson (1982, *apud* PALMROSE, 1997) é possível retroceder ainda mais na identificação desses movimentos regulatórios. Para o autor, embora os questionamentos judiciais tenham aumentado substancialmente a partir da década 1990, a litigância tem tido uma grande importância para os avanços da profissão de auditor, sendo seus efeitos a causa para muitas das mudanças regulatórias que ocorreram na profissão a partir dos anos 1970. Ball (2008) também ressalta que a prática contábil – que contempla, por extensão, a atividade de auditoria - é determinada não apenas pelas normas de contabilidade, mas também por outros fatores, entre os quais variáveis institucionais como a regulação e o risco de litigância.

A discussão sobre o limite das responsabilidades dos auditores retrata apropriadamente a importância do arcabouço normativo para a atuação profissional. Para as maiores firmas de auditoria do mundo², as normas requerem que os auditores conduzam auditorias com um forte grau de ceticismo, sempre reconhecendo a possibilidade de que a fraude pode ocorrer e dão orientações sobre o que os auditores podem fazer para descobrir fraudes, se existirem, mas há limites para o que os auditores podem razoavelmente descobrir, dados os limites inerentes, considerando que os métodos de auditoria são úteis, talvez essenciais, para prevenir e descobrir fraudes, mas não são infalíveis e nem se pode esperar que sejam (PWC; KPMG; GT; BDO; DT; E&Y, 2006).

Com a recorrência de escândalos corporativos e a modificação do processo de auto regulação da profissão no mercado dos EUA, com a instituição do PCAOB, as responsabilidades profissionais dos auditores foram ampliadas. Essa situação gerou questionamentos por parte das grandes firmas de auditoria, que passaram a reclamar o relaxamento das normas que classificam como de “responsabilidade ilimitada” para suas empresas (PWC; KPMG; GT; BDO; DT; E&Y, 2006). Argumentam que apoiam os esforços para padronização das normas contábeis e de auditoria no mundo e que um “novo modelo de negócio” deve ser desenvolvido, para o provimento de informações com mais qualidade e tempestividade, mas que os

² PriceWaterhouseCoopers (PWC), KPMG, Grant Thornton (GT), BDO, Deloitte Touche (DT) e Ernst & Young (E&Y).

auditores não são e não podem ser os asseguradores de última instância para os mercados financeiros e de capitais e que há um *gap* de expectativas entre o que os investidores querem de uma auditoria e o que a auditoria é realmente capaz de fazer, considerando os preços que as empresas ou os investidores estão dispostos a pagar pelos serviços. Norris (2006) argumenta, porém, que as empresas de auditoria questionam a abrangência de suas responsabilidades, mas não oferecem propostas específicas de como podem ser empreendidas eventuais limitações e ao mesmo tempo garantir a proteção dos investidores, se os auditores falharem em sua missão de fornecer um trabalho consciente no caso dos escândalos corporativos do início do século.

Com a crise financeira de 2008, as discussões sobre as responsabilidades das firmas de auditoria, em especial as *big four*, voltaram a se acentuar. No Reino Unido, por exemplo, foram abertos três processos investigativos – na Câmara dos Lordes, na Comissão Europeia e na *Financial Services Authority* (FSA), órgão regulador do mercado britânico – com o fim de apurar a atuação das firmas de auditoria nos eventos que contribuíram para a crise financeira. O questionamento principal é quanto à ausência de sinalização dos problemas que já se acumulavam nas demonstrações contábeis de determinadas instituições bancárias. Segundo Sanderson (2010-b), a FSA afirma ter havido “uma preocupante falta de ceticismo” em algumas das auditorias de instituições financeiras.

Como decorrência dessas discussões sobre *gap* de expectativas em relação aos limites de responsabilidades dos auditores, pode-se destacar o posicionamento de Jeremy Newman, presidente da BDO *International*, ao ressaltar que esse debate retoma questões anteriores sobre o que os usuários podem esperar de uma auditoria e a diferença de expectativas entre os auditores e muitos investidores, mas admite que é preciso reconhecer que a natureza do negócio mudou e que é correto perguntar se a auditoria vem acompanhando essa mudança (SANDERSON, 2010-a). Posicionamento equivalente é assumido por John Griffith-Jones, co-presidente da KPMG Europa, ao afirmar que a fixação de obstáculos regulatórios defensivos ameaça produzir um sistema que não serve para a nova realidade dos mercados, sendo recomendável a discussão de um novo padrão de responsabilidade dos auditores (HUGHES; SANDERSON, 2010).

Como síntese, seria possível concluir pela relevância do processo de regulação da atividade de auditoria, particularmente se for considerado, como exposto pela *International Federation of Accountants* - IFAC (2011), que ao longo das décadas, a natureza da divulgação financeira tem evoluído para atender às necessidades dos usuários, tendo em vista o aumento da complexidade nos modelos de negócios, que potencializa riscos e incertezas. Isso impõe desafios não só aos preparadores e aos usuários das informações contábeis, mas também aos auditores, que precisam determinar como as normas de auditoria e conceitos subjacentes, como materialidade, devem ser aplicados para suas considerações nos trabalhos de auditoria.

Por outro lado, também seria possível questionar a efetividade desse processo, que sofre influências diferenciadas dos grupos afetados, presumindo uma assimetria entre usuários, reguladores e operadores do mercado.

2.2 Harmonização das Normas de Auditoria e do Padrão de Regulação

Considerando a internacionalização dos mercados e o avançado processo de harmonização das normas contábeis, ganhou força o argumento de que também se deve buscar uma uniformização das diversas normas nacionais de auditoria, de forma a facilitar a comunicação dos investidores potenciais que se espalham pelos diversos continentes. De acordo com Hayes et al. (2005), as corporações multinacionais passaram a exigir a adoção de normas de auditoria que fossem consistentes entre os diversos países, com o intuito de aumentar a confiança dos investidores internacionais. O argumento é que a opinião de auditores não domésticos, com base em normas reconhecidas internacionalmente, acrescentaria mais credibilidade à divulgação financeira que a opinião de um auditor local, observando as normas nacionais de auditoria.

Esse entendimento é compartilhado pelas maiores firmas de auditoria do mundo, que defendem a busca por uma convergência/harmonização das normas de auditoria, como está sendo implementado em relação às normas internacionais de contabilidade (PWC; KPMG; GT; BDO; DT; E&Y, 2006). O parâmetro recomendado são as *International Standards of Auditing* (ISAs), desenvolvidas pela IFAC.

Avaliando essa manifestação das firmas de auditoria, Norris (2006) ressalta a importância das normas contábeis e de auditoria para o funcionamento dos mercados, observando que um “novo modelo de negócio” deve ser desenvolvido, de forma a prover uma informação financeira de melhor qualidade e mais tempestiva.

Como exemplo dos problemas decorrentes da multiplicidade de normas profissionais entre os diversos países, as firmas de auditoria citam o fato de que é um consenso aceito internacionalmente que as demonstrações financeiras de companhias abertas devem ser auditadas por auditores “independentes”, para proporcionar aos usuários uma razoável segurança de que foram elaboradas de acordo com as normas contábeis aplicáveis, mas o sentido do termo “independente” tem sido objeto de diferentes interpretações nos diversos países (PWC; KPMG; GT; BDO; DT; E&Y, 2006). Ainda segundo essas firmas, a IFAC tem adotado uma série de critérios baseados em princípios para definir independência, mas poucos países têm adotado normas de independências que sejam totalmente consistentes com as ISAs. A consequência dessa multiplicidade de normas é a dificuldade para a atuação das auditorias em seus compromissos com companhias multinacionais, aumentando os custos operacionais ou limitando a concorrência.

Esse mesmo entendimento é compartilhado por Santos e Grateron (2003), para quem o desenvolvimento dos negócios e a globalização têm impulsionado a necessidade de organizar e padronizar as práticas contábeis dos diferentes países. Na prática, a adoção desse padrão internacional para a atuação profissional dos auditores requer menos esforços que o processo de harmonização contábil, tendo em vista que as normas nacionais de auditoria são geralmente de competência de órgãos profissionais e envolvem menos atores no processo decisório.

Segundo Hayes (2005), as ISAs se tornaram a referência para o processo de harmonização porque embora nem todos os países as adotem formalmente, representam a maior e melhor representação internacional das *generally accepted auditing standards* (GAAS). Nesse sentido, órgãos nacionais têm declarado a intenção de seguir essas normas, sendo esse um dos primeiros passos para se produzir e seguir uma série global de normas de auditoria estruturadas para assegurar uniformidade na qualidade das auditorias entre os países (PWC; KPMG; GT; BDO; DT; E&Y, 2006). No Brasil, em particular, o Conselho Federal de

Contabilidade (CFC) aprovou, no final de 2009, um pacote com as novas normas de auditoria para o exame das demonstrações contábeis, em convergência com os parâmetros das normas desenvolvidas pela IFAC, colocando o mercado brasileiro em consonância com esse movimento de harmonização das práticas de auditoria.

Outro movimento de alteração institucional do ambiente regulatório da atividade de auditoria no Brasil que vem sendo discutido, tanto pela CVM quanto pelos órgãos de representação profissional, é a possibilidade de criação de uma entidade de supervisão das firmas de auditoria, à semelhança do que ocorreu nos Estados Unidos, com a criação PCAOB, que pôs fim ao processo de auto regulação da profissão. Propostas nesse sentido também estão sendo discutidas em fóruns internacionais, sendo que na Europa já há uma diretriz para a criação de um órgão fiscalizador independente (NIERO, 2009).

2.3 A Teoria da Regulação Aplicada à Atividade de Auditoria

Segundo Viscusi, Vernon e Harrington Jr (2000, apud CARDOSO; et al., 2009), a evolução das teorias da regulação pode ser analisada em três estágios: (i) a teoria positiva ou normativa, também denominada teoria do interesse público; (ii) a teoria da captura do regulador pelo regulado; e (iii) a teoria econômica da regulação ou teoria da competição entre os grupos de interesse.

Referindo-se ao processo contábil como um todo - alcançando a atividade de auditoria, por extensão – Wolk e Tearney (1997) destacam que a importância da regulamentação pelo interesse público, em um sistema de livre iniciativa se justifica por duas possibilidades: o sistema de mercado pode ter falhas, que precisariam ser corrigidas por uma intervenção; e a possibilidade de o mecanismo de mercado adotar uma postura contrária aos interesses sociais.

Se essa visão voltada ao social - como uma busca do *welfare state* – for associada ao contexto da auditoria, onde se verifica a existência de assimetria entre os vários agentes, é possível se inferir que o principal propósito da regulação consiste em atingir os resultados desejados pela sociedade e que o mercado não teria condições de facilitar. Essa característica presume considerar que o foco da teoria é priorizar o interesse do público usuário.

No contexto defendido pelos teóricos da teoria da captura, não seria possível alcançar esse estado de igualdade porque os principais beneficiados com a regulação são os agentes de mercado que têm a obrigação de evidenciar suas informações, mas acabam por pressionar os agentes reguladores de tal forma que seus interesses prevalecem em relação aos dos demais atores. Nessa perspectiva, a teoria sintetiza que os interesses priorizados são os dos operadores da norma – no caso, os auditores.

Em contraponto as ideias estabelecidas pelas duas vertentes anteriores, a teoria da competição considera que o que está em jogo supera os interesses individuais de usuários e operadores, fundamentando-se na busca pela manutenção e domínio de um campo de ação e poder. Consoante a esse entendimento, numa acepção das ideias de Bourdier, presentes em Misoczky (2003), predomina o desejo daqueles que têm maior capital:

Os princípios delimitam um espaço socialmente estruturado em que agentes lutam, dependendo das posições que ocupam no campo, seja para mudar, seja para preservar seus limites e forma. A questão do limite do campo é difícil, simplesmente porque ele é sempre objeto de disputa no próprio campo. Os participantes do campo trabalham para reduzir a competição e estabelecer um monopólio sobre um subsetor particular do campo (MISOCZKY, 2003, p. 14)

Stigler (1971) e Peltzman (1976) são dois dos principais defensores dessa teoria. Para eles, a regulação é um bem econômico, com oferta e demanda, gerando custos para uns e benefícios para outros. Pohlmann e Alves (2008, p. 237), porém, discutem a pouca eficácia da teoria, considerando que ela não explica a forma tomada, bem como o processo de escolha pelos reguladores, ignorando a relação principal-agente entre legisladores e regulador, uma vez que, segundo entendem, os legisladores, normalmente, não tratam da regulação diretamente, mas delegam essa competência a uma agência ou outro órgão regulador.

Em síntese, o que se pretende mostrar é que as abordagens teóricas sobre a regulação - representadas pela teoria do interesse público, pela teoria da captura e pela teoria econômica da regulação - compreendem diferentes perspectivas que, ao menos em tese, são concorrentes entre si. Essa conclusão prévia decorre de uma análise crítica preliminar sobre quais seriam os argumentos, fundamentos subjacentes à evolução da regulação da atividade de auditoria independente no Brasil, como demonstrado a seguir.

3 REGULAÇÃO DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE NO BRASIL

3.1 – Evolução da Regulação da Auditoria Independente no Brasil

No Brasil, o processo de regulamentação da atividade de auditoria é relativamente recente. Apenas a partir de meados dos anos 1960 começaram a surgir as primeiras referências ao trabalho dos auditores. Apesar de recente, são verificadas modificações substanciais do ambiente normativo e regulamentar para a atuação da auditoria no Brasil ao longo dessas últimas décadas, coincidindo com o desenvolvimento do mercado de capitais e do sistema financeiro no país, o que representa uma evidência da importância da auditoria para o funcionamento desses mercados. A análise dessa evolução regulamentar é evidenciada na síntese dos fatos mais relevantes, segregando-se por períodos representativos de dez anos.

a) Anos 1960 – O Início da Regulamentação

No Brasil, o primeiro fato relevante representativo do processo de regulamentação da atividade de auditoria foi a edição da Lei nº 4.728, de 14.7.1965, determinando que os mercados financeiro e de capitais seriam disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e fiscalizados pelo Banco Central do Brasil (BCB). Um dos primeiros atos do exercício dessa competência foi a Resolução CMN nº 7, de 13.9.1965, criando o Cadastro de Auditores Independentes, com o objetivo de regulamentar a atividade, selecionando os profissionais da área e estabelecendo, entre outras questões, os casos que seriam passíveis de cassação de registro. Três anos depois, a Resolução CMN 88, de 30.1.1968, disciplinou o registro de empresas participantes do mercado de capitais e impôs a obrigatoriedade da auditoria independente.

b) Anos 1970 – Da Crise da Bolsa ao Papel da CVM

A partir da segunda metade dos anos 1960 e início dos anos 1970, o mercado de capitais brasileiro viveu um período crescimento acentuado, com forte

demanda de investidores, grande parte sem conhecer o risco desse tipo de investimento, que culminou com uma forte crise, provocando a derrocada das bolsas de valores de São Paulo e do Rio de Janeiro, em 1971. Segundo o Ibracon (2007), somado ao desconhecimento das características do investimento, muitos investidores não dispunham de informações atualizadas sobre as companhias abertas. Além disso, a fiscalização por parte de corretores, bancos de investimentos ou das autoridades era pouco eficiente. No contexto dessa crise, o Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IAIB) - antecessor do Ibracon - elaborou, em janeiro de 1972, um conjunto de normas e procedimentos de auditoria, posteriormente referendadas pelo CFC, por meio da Resolução nº 321, de 14.4.1972. Na mesma época, foram editadas a Resolução CMN nº 220, de 10.5.1972, e as Circulares BCB nºs 178 e 179, de 11.5.1972. Esse conjunto de normas determinava a obrigatoriedade da auditoria das demonstrações contábeis das sociedades com ações em bolsa, definia as regras relativas ao registro dos auditores independentes e especificava as normas gerais de auditoria e os princípios e normas de contabilidade.

O avanço do processo de regulação nos anos 1970 culminou com a edição de duas leis que moldaram um novo modelo para o mercado de capitais brasileiro, voltado para a segurança e a modernização. A Lei nº 6.385, de 7.12.1976, criou a CVM, autarquia formada para disciplinar e estabelecer medidas de atuação no mercado de valores mobiliários. Complementarmente, a Lei nº 6.404, de 15.12.1976, propôs o novo ordenamento jurídico sobre as regras de funcionamento das sociedades por ações, delimitando os parâmetros de relacionamento entre os acionistas controladores e minoritários, normas de funcionamento dos órgãos societários, normas contábeis e a divulgação de informações dessa sociedade.

Entre as atribuições conferidas à CVM pelo instrumento legal que lhe deu origem encontra-se a competência para disciplinar e fiscalizar as atividades de auditoria das companhias abertas, com o objetivo de garantir credibilidade e segurança aos investidores e à sociedade. Nesse particular, o art. 26 da Lei nº 6.385/1976, a seguir transcrito, 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. No parágrafo segundo, o grau de responsabilidade desses profissionais em decorrência de prejuízos causados a terceiros em virtude de culpa ou dolo no exercício de suas funções:

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 independentes responderão, civilmente, pelos prejuízos que causarem a terceiros em virtude de culpa ou dolo no exercício das funções previstas neste artigo.

Considerando o disposto nesse artigo, a CVM editou a Instrução nº 4, de 24.10.1978, disciplinando o processo de registro dos auditores independentes no órgão – anteriormente, essa função era exercida pelo BCB – e os tipos de informações que esses profissionais deveriam submeter à CVM, criando as condições para que a autarquia pudesse exercer suas ações de fiscalização. Esse é o primeiro instrumento normativo da autarquia no exercício de suas funções de regulação das atividades de auditoria no mercado de capitais brasileiro.

c) Anos 1980 – A Parceria entre a CVM, o BCB e os Órgãos Profissionais

Por meio da Resolução 607, de 2.4.1980, o CMN estende a exigência de auditoria independente das demonstrações financeiras às instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, sendo o parecer apresentado pelos auditores um elemento de confirmação da adequação dos dados divulgados, embora isso não exclua nem limite a ação fiscalizadora do Banco Central.

Particularmente em relação ao mercado de capitais, a Instrução CVM nº 38 de 13.9.1984, foi mais abrangente que a Resolução CVM 4/1978, ao: tratar de normas e procedimentos de auditoria independente no mercado de valores mobiliários, reforçando a necessidade de se observar os atos emanados do CFC; descrever as hipóteses de impedimento; especificar os direitos e responsabilidade do auditor independente; e definir as penalidades administrativas aplicáveis, quando pertinentes. Na prática, essa é a primeira norma que trata do processo de auditoria,

tendo em vista que a Instrução nº 4/1978 tratava mais especificamente do registro dos profissionais.

Com a edição da Deliberação nº 25, de 16.12.1985, a CVM referendou o Pronunciamento Sobre Procedimentos de Auditoria Independente de Instituições Financeiras e Entidades Equiparadas, do Ibracon, reforçando as orientações da profissão.

d) Anos 1990 – Crise de Confiabilidade e Implementação do Rodízio de Auditores

No início da década de 1990, o CFC editou a Resolução nº 700, de 24.4.1991, aprovando as “Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis (NBC-T-11)”, revogando a Resolução CFC 321/1972 e incorporando orientações bem mais completas sobre o trabalho de auditoria, transformando-se em um marco do processo da auto-regulação profissional no país. Por meio da Instrução nº 145, de 10.5.1991, a CVM ratificou os termos da Resolução do CFC, acrescentando, também, que os auditores independentes deveriam verificar se as informações e análises apresentadas no relatório da administração estavam consistentes com as demonstrações financeiras auditadas – essa exigência suplementar teve pouca consequência prática, tendo em vista que no parecer dos auditores não consta posicionamento sobre o relatório de administração.

Dois anos após, a Instrução CVM nº 204, de 7.12.1993 consolida as normas de registro e de atuação dos auditores independentes no âmbito do mercado de valores mobiliários, introduzindo algumas modificações que se tornavam necessárias em decorrência da aplicação prática das Instruções CVM nºs 4/1978, 38/1984 e 145/1991. Preservou-se, portanto, os preceitos das normas anteriores, promovendo-se ajustes pontuais necessários ao aperfeiçoamento da estrutura normativa e regulamentar. O principal benefício foi a consolidação das normas relativas à atuação dos auditores independentes no mercado de capitais brasileiro, sendo posteriormente revisada pela Instrução nº 216, de 29.6.1994, da própria autarquia.

Em meados dos anos 1990, no rastro do processo de estabilização econômica, foram detectados problemas de solvência em algumas instituições

financeiras. No caso mais emblemático - o do Banco Nacional - foram constatadas manipulações contábeis, com criação de ativos e receitas fictícias, sendo que tal fraude não foi previamente detectada pelos auditores independentes, gerando profundos questionamentos sobre a qualidade dos trabalhos desenvolvidos por esses profissionais. Em resposta a essa situação, foi editada a Resolução CMN 2.267, de 29.3.1996, determinando que as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central deveriam proceder à substituição do auditor independente contratado, no máximo, após decorridos quatro exercícios sociais completos desde sua contratação, contado a partir do ano de 1997. Adicionalmente, essa norma passou a exigir como produto da auditoria independente, além do parecer sobre as demonstrações financeiras, um relatório circunstanciado de avaliação da qualidade e da adequação do sistema de controles internos e de descumprimento de dispositivos legais e regulamentares. Também no rastro desses problemas em instituições financeiras, foi incorporado, por força da Lei 9.447, de 14.3.1997, o parágrafo terceiro no artigo 26 da Lei nº 6.385/76, estabelecendo que as empresas de auditoria ou auditores independentes responderão administrativamente, perante o BCB, 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.

Ainda em 1997, a Resolução CFC nº 820, de 17.12.1997, atualizou a NBC T-11, revogando a Resolução CFC 700/1991. Desde então, dentro do preceito de que a constante evolução e a crescente importância da auditoria exigem atualização e aprimoramento das normas endereçadas à sua regência, de modo a manter permanente justaposição e ajustamento entre o trabalho a ser realizado e o modo ou processo dessa realização, novas atualizações foram promovidas em pontos específicos da norma.

A maior modificação na regulação da atividade de auditoria no âmbito do mercado de capitais brasileiro ocorreu por meio da Instrução CVM nº 308 de 14.5.1999, que consolidou as normas de auditoria, revogou as Instruções então em vigor e estabeleceu as seguintes principais modificações regulamentares:

- a realização de exame de qualificação técnica, a ser realizado pelo CFC e pelo Ibracon;

- a determinação de que os auditores independentes registrados na CVM deverão manter, para si e para todo o seu quadro técnico, um programa de educação continuada consoante as diretrizes aprovadas pelo CFC e pelo Ibracon;
- a exigência de revisão externa do sistema de controle de qualidade do auditor independente, a ser realizada pelos pares (*peer review*);
- a determinação da rotatividade de auditores - proibição de o auditor independente prestar serviços para um mesmo cliente por um período superior a cinco anos – de forma a reduzir o risco de comprometimento da qualidade do serviço e a independência do auditor³; e
- a especificação de atividades que caracterizam o conflito de interesses, quando exercidas concomitantemente com a prestação de serviços de auditoria independente para um mesmo cliente, tais como: reestruturação societária, avaliação de empresas, reavaliação de ativos, determinação dos valores das provisões ou reservas técnicas e provisões para contingências, planejamento tributário e remodelação de sistemas contábil, de informações e de controle interno.

O propósito foi o de dotar o mercado de auditores que possuam elevada qualificação técnica e, ao mesmo tempo, os atributos de competência, ética e independência que são requeridos. Aliás, a preocupação com uma maior qualificação dos auditores independentes foi formalizada, pela primeira vez, na Resolução CFC 945, de 27.9.2002, que instituiu os parâmetros para o programa de educação continuada que esses profissionais deveriam cumprir, com o objetivo de manter, atualizar e expandir seus conhecimentos para o exercício da atividade de auditoria.

e) Primeira década dos anos 2000 – Surgimento dos Comitês de Auditoria e Indefinições quanto ao Rodízio de Auditores

³ Por meio da Deliberação CVM nº 549, de 1.9.2008, a obrigatoriedade do rodízio de auditores foi suspensa até o final do exercício 2011, tendo em vista as alterações relevantes na contabilidade das companhias, em decorrência dos preceitos da Lei 11.638, de 28.12.2007, que prevê a adoção plena das normas internacionais de contabilidade até o exercício de 2010.

No início dos anos 2000, um primeiro movimento regulatório a ser destacado foi a instituição, pelo CFC, do Programa de Revisão Externa de Qualidade pelos Pares, com o propósito de assegurar a qualidade dos trabalhos desenvolvidos, seguindo uma tendência internacional e em atendimento à previsão da Instrução CVM nº 308/1999. Considerando sua importância para a atividade da auditoria no país, detalhes sobre o funcionamento desse Programa são destacados na seção 3.2 do presente estudo.

Para dar transparência sobre o atendimento aos requisitos de independência requeridos nas normas profissionais, a CVM editou a Instrução nº 381, de 14.1.2003, em que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, pelas entidades auditadas, de informações sobre a prestação, pelo auditor independente, de outros serviços que não sejam de auditoria externa. Entre os requisitos de divulgação é incluída a política ou procedimentos adotados pela companhia para evitar a existência de conflito de interesse, perda de independência ou objetividade dos auditores.

No âmbito do sistema financeiro, o CMN promoveu, por meio da Resolução nº 3.081, de 29.5.2003, uma grande transformação na regulamentação dos serviços de auditoria independente para as instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central, instituindo um regulamento que consolidou os requisitos que já estavam em vigor e contemplou, entre outras, as seguintes inovações:

- estabelecimento de parâmetros considerados como comprometedores para o atendimento da condição da “independência” do auditor, além das hipóteses de impedimento ou incompatibilidade previstas em normas e regulamentos da CVM, do CFC ou do Ibracon, entre os quais: participação acionária direta ou indireta na entidade auditada ou em suas ligadas⁴; existência de operação ativa ou passiva junto à entidade auditada ou suas ligadas; pagamento de honorários e reembolso de despesas, pela entidade auditada ou em conjunto com suas ligadas, com representatividade igual ou superior a 25% do faturamento total do auditor independente no ano;

⁴ Entidades vinculadas direta ou indiretamente, por participação acionária ou por controle operacional efetivo.

- alteração do parâmetro de exigência de substituição do auditor independente para após a emissão de pareceres de cinco exercícios sociais completos;
- instituição, pelas instituições com Patrimônio de Referência (PR) igual ou superior a R\$200.000.000,00⁵, de órgão estatutário denominado Comitê de Auditoria⁶, vinculado ao Conselho de Administração, com as seguintes atribuições principais: recomendar à administração a contratação ou a substituição da entidade prestadora dos serviços; revisar as demonstrações contábeis, previamente à publicação; avaliar a efetividade das auditorias independente e interna; avaliar o cumprimento, pela administração, das recomendações feitas pelos auditores independentes ou internos; estabelecer e divulgar procedimentos para recepção e tratamento de informações acerca do descumprimento de dispositivos legais e normativos; recomendar à diretoria a correção ou o aprimoramento de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito de suas atribuições;
- estabelecimento da condição de que o responsável técnico, o diretor, o gerente, o supervisor ou qualquer outro integrante, com função de gerência, da equipe envolvida nos trabalhos de auditoria tenham sido aprovados em exame de certificação organizado pelo CFC em conjunto com o Ibracon;
- determinação de que o auditor independente e o Comitê de Auditoria devem, individualmente ou em conjunto, comunicar formalmente ao BCB a existência ou as evidências de erro ou fraude representadas por: inobservância de normas legais e regulamentares que coloquem em risco a continuidade da entidade auditada; fraudes de qualquer valor perpetradas pela administração da instituição; fraudes relevantes perpetradas por funcionários da entidade ou terceiros; erros que resultem em incorreções relevantes nas demonstrações contábeis da entidade.

⁵ Por força da Resolução CMN nº 3.170, de 30.1.2004, esse limite foi alterado para R\$1.000.000.000,00.

⁶ A Resolução 3.081/2003 admitiu que o Conselho Fiscal da instituição podia exercer as funções do Comitê de Auditoria, desde que estivesse em funcionamento permanente e fossem observadas as disposições do regulamento previsto na própria norma. Posteriormente, a Resolução 3.170/2004 definiu que o termo “Comitê de Auditoria” era de uso exclusivo de órgão estatutário constituído nos termos do regulamento.

A Resolução CMN nº 3.198, de 27.5.2004, alterou e consolidou a regulamentação relativa à prestação de serviços de auditoria independente para as instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo BCB, mas não promoveu grandes alterações em relação às Resoluções 3.081/2003 e 3.170/2004.

A partir de então, uma série de modificações foram promovidas em relação à exigência de substituição periódica do auditor independente contratado pelas instituições financeiras e outras entidades autorizadas a funcionar pelo BCB: (i) primeiro, a Resolução CMN nº 3.332, de 22.2.2005, suspendeu a obrigatoriedade até 31.12.2007; (ii) depois, a Resolução CMN nº 3.503, de 26.10.2007, voltou a suspender a exigência até 31.12.2008; e (iii) finalmente, por meio da Resolução CMN nº 3.606, de 11.9.2008, a obrigatoriedade da substituição da empresa de auditoria foi alterada para a substituição do responsável técnico, diretor, gerente, supervisor e gerentes da equipe envolvida nos trabalhos de auditoria.

f) Final dos Anos 2000 (primeira década) – Convergência/Harmonização com as ISAs

Seguindo a tendência internacional de promover a convergência/harmonização tanto das normas de contabilidade quanto das normas de auditoria, o CFC aprovou, em novembro de 2009, um conjunto de 37 Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica de Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica (NBC TA) e uma Norma Brasileira de Contabilidade Profissional do Auditor Independente (NBC PA), que reproduzem as normas de auditoria decorrentes do Projeto “Clarity” do *International Auditing and Assurance Standards Board* (IAASB) da IFAC, para serem seguidas nos trabalhos de auditoria de Demonstrações Financeiras. Dentro desse conjunto de normas, destaca-se a NBC TA 200, aprovada pela Resolução CFC nº 1.203, de 27.11.2009, que trata dos objetivos gerais do auditor independente e da condução da auditoria em conformidade com as normas, revogando toda a estrutura normativa vinculada à NBC T-11.

Esse processo de convergência/harmonização foi implementado por uma parceria entre o CFC e o Ibracon e conta com o apoio da CVM e do BCB. Uma das principais consequências da adoção dessa nova estrutura normativa, conforme relata Torres (2010), é a exigência de um maior nível de documentação sobre os trabalhos realizados, facilitando o processo de supervisão.

Síntese da Evolução Histórica da Regulação da Auditoria no Brasil e Perspectivas

Por fim, cabe ressaltar que a análise da evolução histórica do processo normativo da atividade de auditoria no Brasil nas últimas cinco décadas revela que a profissão tem experimentado uma profunda transformação em relação à definição de seu papel. Como síntese dessa evolução, pode-se destacar a afirmação do Ibracon (2007), no sentido de que esse esforço de regulação do mercado propiciou o arcabouço para o relacionamento entre seus diversos participantes, entre os quais o auditor independente, que tem por objetivo promover a divulgação de informações confiáveis a respeito das empresas e de seus valores mobiliários e impedir a utilização de práticas não equitativas.

Não obstante a percepção de que esse foi um processo contínuo, com diversos movimentos regulatórios relevantes da atividade da auditoria independente verificados nesse período, Braunbeck (2010) destaca alguns deles, verificados nos anos 1990, que ocorreram em resposta ao cenário de crise em relação ao que se verificava naquele momento: a previsão da responsabilidade dos auditores independentes de instituições financeiras, definindo que responderão administrativamente perante o BCB, pelos atos praticados ou omissões incorridas no desempenho das atividades de auditoria; a instituição do chamado rodízio dos auditores independentes das instituições financeiras; e as diversas modificações introduzidas pela Instrução CVM nº 308/1999.

Como perspectivas de alterações regulatórias, cabe ressaltar a discussão sobre a criação, no país, de um órgão de supervisão dos trabalhos dos auditores, semelhante ao PCAOB dos EUA, com o objetivo de fiscalizar o trabalho de auditores de companhias abertas, no intuito de melhorar a qualidade e proteger os investidores e a sociedade. Conforme noticiado pelo jornal Valor Econômico (VE,

2010), estudos nesse sentido estão sendo conduzidos em conjunto pela CVM, Ibracon e CFC.

3.2 O Programa de Revisão Externa de Qualidade pelos Pares

Surgido originalmente nos EUA durante a década de 1970, com a denominação *peer review*, o Programa de Revisão pelos Pares se popularizou no mundo. No início dos anos 2000, seguindo essa tendência internacional e em atendimento à previsão da Instrução CVM nº 308/1999, o CFC aprovou, por meio da Resolução nº 910, de 12.9.2001, a NBC T-14, que instituiu o Programa de Revisão Externa de Qualidade pelos Pares⁷, com o objetivo expresso de assegurar a qualidade dos trabalhos desenvolvidos – medida pelo atendimento das normas técnicas e profissionais estabelecidas pelo CFC, dos pronunciamentos do Ibracon e, eventualmente, das normas emitidas por órgãos reguladores.

O Programa é particularmente relevante se for considerado o fato de que, *a priori*, a qualidade da auditoria não é um dado verificável por agentes externos no momento de sua realização, o que aumenta a necessidade de instrumentos que procurem assegurar aos usuários das demonstrações financeiras que os trabalhos de auditoria estão sendo desenvolvidos apropriadamente. Sob a gestão do Comitê Administrador do Programa de Revisão Externa de Qualidade (CRE), composto por representantes do CFC e do Ibracon, o funcionamento do Programa consiste, basicamente, no processo de revisão, a cada quatro anos, dos trabalhos desenvolvidos pelos auditores individuais ou firmas de auditoria por outro membro da profissão, o auditor-revisor.

Em síntese, cada revisão deverá ser organizada para permitir que os auditores-revisores emitam opinião sobre se, durante o período coberto pela revisão: a) o sistema de controle de qualidade, estabelecido pelos auditores revisados para os trabalhos de auditoria, atende às normas profissionais estabelecidas; e b) os procedimentos de controle de qualidade definidos foram efetivamente adotados. Não deve contemplar, portanto, quaisquer questões relativas a negócios.

⁷ A NBC T-14 foi posteriormente revisada pelas Resoluções CFC nºs 964, de 16.5.2003, 1.008, de 8.10.2004, 1.091, de 30.3.2007 e 1.123, de 30.5.2008, mas preservando-se a essência original do Programa.

O relatório elaborado pelo auditor-revisor - sem ressalvas, com ressalvas, com conclusão adversa ou abstenção de conclusão - é submetido à apreciação do CRE, que, por sua vez, se encarrega de cobrar do auditor-revisado a implementação de ações que corrijam os problemas eventualmente apontados no relatório.

Em 2009, por meio das Resoluções nºs 1.158, de 13.2.2009, e 1.202, de 27.11.2009, o CFC substituiu a NBC T-14 pela NBC PA 03, de forma a harmonizar a norma nacional às *International Standards Auditing* (ISA), editadas pela IFAC. Na essência, porém, não houve modificações profundas no Programa que já estava em vigor.

Quanto aos resultados do Programa, anualmente o CRE elabora, com base nos relatórios analisados no exercício, relatório destinado à presidência de cada entidade profissional e de cada órgão regulador que requeira. Até 2006, esses resultados eram divulgados, mas a partir de 2007, por força de dispositivo da Resolução CFC nº 1.008/2004 - posicionamento referendado nas resoluções posteriores -, o relatório passou a ser submetido apenas aos órgãos, sem a publicação de seu conteúdo. A Resolução CFC nº 1.158/2009, que aprovou a NBC PA 03, em substituição à NBC T-14 é taxativa ao afirmar, no item 48, que:

O relatório sumário anual será disponibilizado pelo CRE para o CFC, CVM e IBRACON e, quando solicitado, para os demais organismos oficiais controladores e reguladores de mercado.

Considerando as revisões realizadas entre 2002 e 2006, período em que os resultados dos exames foram divulgados, os dados apurados, de acordo com o relatório produzido pelo CRE (2006), são sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1: Relatórios do Programa de Revisão Externa de Qualidade pelos Pares – 2002 a 2006

Tipo de Relatório	Pessoa					
	Pessoa Física		Jurídica		Total	
	Quant	%	Quant	%	Quant	%
Sem ressalva sem recomendações	38	19%	69	11%	107	13%
Sem ressalva com recomendações	94	47%	383	63%	477	59%
Com ressalva com recomendações	41	21%	104	17%	145	18%
Adverso com recomendações	12	6%	8	1%	20	2%
Com negativa de opinião	1	1%	0	0%	1	0%
Relatórios não aprovados pelo CRE	13	7%	40	7%	53	7%
Total	199	100%	604	100%	803	100%

Fonte: CRE (2006)

Conforme evidenciado, no período de 2002 a 2006, foram produzidos 803 relatórios de revisão de auditores, sendo 199 de auditores pessoas físicas e 604 de pessoas jurídicas. Das revisões efetuadas, apenas 13% dos relatórios (19% das pessoas físicas e 11% das pessoas jurídicas) não mereceram ressalvas ou recomendações, o que seria a situação desejável. A maior parte dos casos, 59% (47% das revisões de pessoas físicas e 63% de pessoas jurídicas) não mereceu ressalvas, mas foi objeto de recomendações de ajustes ou aperfeiçoamentos. De qualquer forma, considerando o conjunto desses dois tipos de relatório, é possível se concluir que em 72% das revisões efetuadas foi alcançado um resultado sem ressalvas – situação em que os auditores-revisores concluíram positivamente sobre a qualidade dos trabalhos realizados.

Já em 18% das revisões (21% das pessoas físicas e 17% das pessoas jurídicas), os auditores-revisores emitiram relatório com ressalvas, significando que apesar de não ser aplicável a emissão de parecer adverso, foram encontradas falhas relevantes. Em outros 2% dos casos (6% das pessoas físicas e 1% das pessoas jurídicas), o relatório mereceu uma conclusão adversa, significando que a magnitude das falhas identificadas foi tão relevante que evidencia que as políticas e os procedimentos de qualidade não estão de acordo com as normas profissionais. Em síntese, durante esse período, considerando a soma dos relatórios com

ressalvas e com conclusão adversa, se conclui que em 20% dos casos de revisão, os auditores não alcançaram um nível de qualidade mínimo satisfatório, o que não é um número desprezível.

Infelizmente, como esses dados deixaram de ser divulgados, o mercado não tem como concluir se essa situação foi modificada a partir de 2007. Aliás, essa opção de não divulgação dos resultados do Programa parece ir de encontro às discussões que ocorrem no cenário internacional. De acordo com Ito, Mendes e Niyama (2008), o relatório da força-tarefa organizada pelo AICPA para revisar o *Peer Review* – em vigor no âmbito da entidade desde 1988 -, divulgado em fevereiro de 2006, recomendou, entre outras ações, a criação de um novo modelo de reporte dos resultados, o fortalecimento da supervisão e da comunicação entre membros e terceiros, maior transparência nos relatórios, publicação voluntária dos resultados e criação de um programa para aumentar a base e melhorar a qualidade de auditores revisores. Como se percebe, a preocupação essencial é em aumentar a transparência, enquanto no Brasil a opção foi por reduzir o nível de divulgação pública.

4 ANÁLISE CRÍTICA DA REGULAÇÃO DA AUDITORIA NO BRASIL

4.1 Análise da Regulação da Auditoria em Relação à Teoria da Regulação

Partindo-se dos preceitos da teoria da regulação, destacados na seção 2.3, foi analisada a evolução da regulação da atividade de auditoria no Brasil, com o fim de verificar qual(is) teoria(s) melhor explica(m) esse movimento – a teoria do interesse público, a teoria da captura ou a teoria econômica da regulação. No Quadro 1 são demonstrados os resultados dessa análise, segregados de acordo com os parâmetros considerados no capítulo 3.

Quadro 1: Análise da regulação da auditoria no Brasil em relação à abordagem da teoria da regulação

Período	Análise quanto à prevalência da teoria de regulação
Anos 1960	Prevalência da teoria do interesse público, com o início do processo de regulação da auditoria no país.
Anos 1970	Reação à crise da bolsa de valores, com a emissão das primeiras normas profissionais e a regulamentação do mercado de capitais, incluindo com a criação da CVM. Prevalceu um misto de teoria do interesse público, por buscar aprimorar o trabalho de auditoria, e teoria econômica da regulação, por ter sido decorrente de uma pressão social em função da crise.
Anos 1980	Avanço do processo regulatório, com uma maior parceria entre a CVM, o BCB e os órgãos profissionais. A teoria que melhor explica a evolução do ambiente regulatório nesse período é a teoria econômica da regulação.
Anos 1990	Período de fortes questionamentos aos trabalhos dos auditores. BCB e CVM instituem profundas modificações regulatórias, incluindo a previsão do rodízio de auditores. Prevalência de um misto de teoria do interesse público, por buscar solucionar os problemas constatados, e teoria econômica da regulação, por ter sido decorrente de pressões sociais, políticas e de investidores, dado que os problemas localizaram-se principalmente em bancos.
Anos 2000 1ª década	Continuidade da ampliação regulatória, incluindo a instituição dos Comitês de Auditoria e a previsão de requerimentos de independência e de transparência, mas com indefinições quanto à efetiva implementação do rodízio de auditores. A teoria do interesse público se aplica à preocupação com a qualidade dos trabalhos e a instituição dos Comitês de Auditoria, enquanto a teoria da captura explica as indefinições em relação à implementação do rodízio de auditores. A teoria preponderante, porém, é a teoria econômica da regulação, tendo em vista que os movimentos regulatórios foram determinados principalmente pelas disputas entre as partes – usuários, auditores e reguladores.
Anos 2000 Harmonização	Movimento de convergência e harmonização às ISAs. Aplica-se a esse caso a teoria do interesse público, pelo fato de que o propósito é aumentar a confiabilidade da informação contábil, e a teoria econômica da regulação, tendo em vista que esse movimento atendeu a demandas dos investidores que atuam em mercados globais.
Programa de Revisão pelos Pares	A instituição do programa de revisão da qualidade pelos pares é uma evidência da aplicação da teoria do interesse público, por procurar instituir mecanismos que assegurem a qualidade dos serviços prestados pelos auditores. A não divulgação dos resultados desse programa, porém, compromete a sua efetividade, tendo em vista que os usuários das informações contábeis desconhecem como está evoluindo a qualidade dos serviços de auditoria. De certa forma, a descontinuidade parece ser resultado de ações políticas, representando uma pressão dos agentes que poderiam ter seus trabalhos avaliados, o que caracteriza a teoria da captura.

Os resultados da análise demonstram que, no processo de regulação da auditoria no Brasil, as teorias do interesse público, da captura e da competição entre os grupos de interesse (teoria econômica da regulação), embora concorrentes, podem ser aplicadas de forma complementar para explicar determinados movimentos regulatórios da atividade de auditoria no país. Esse tipo de resultado – complementariedade das teorias para explicar eventos regulatórios - é coerente, por

exemplo, com as evidências obtidas por Cardoso et al (2009), ao avaliarem quais teorias explicariam a regulação contábil presente na Lei 11.638/2007.

De se destacar, porém, o fato de que a teoria econômica da regulação poder ser aplicada em quase todas as modificações relevantes ocorridas no período. Isso se explica pelo fato de, ao invés de se situar nos extremos - onde a regulação seria determinada exclusivamente pelo interesse público ou pela do regulador pelo regulado – a teoria da competição entre os grupos de interesse admitirem que o jogo de forças dos agentes é que determinam o teor da regulação em determinado momento.

4.2 Outros Aspectos Analíticos a se Considerar

São muitos os fatos históricos que contribuíram para o atual estágio regulatório da profissão contábil e especialmente o da auditoria. Do contexto observado, seria insuficiente considerar apenas a importância histórica da regulação, o processo de convergência e a identificar das teorias que explicam esses movimentos, sem suscitar uma discussão sobre os efeitos dessa evolução. Essa reflexão, presume-se, pode ser feita tendo como base subjacente os fatos narrados, à luz da teoria da regulação, e consideram algumas questões:

- Considerando o propósito da regulação da auditoria, percebe-se ao longo do tempo uma melhoria no contexto da confiabilidade das informações repassadas aos usuários?
- Quais foram as bases subjacentes ao processo de regulação da auditoria?
- Qual o papel desenvolvido pela academia nesse processo?
- Pode-se falar de efeitos perversos da regulação?

Quanto ao primeiro aspecto, a visão pluralista quanto aos efeitos positivos da regulação demonstra ao longo do tempo que as ações tomadas pelos reguladores podem ser consideradas principalmente como respostas pontuais aos problemas corporativos que foram surgindo com o passar dos tempos. Para citar os casos mais contundentes no contexto brasileiro, pode-se destacar: a reação aos efeitos da crise da bolsa de valores do início da década de 1970, que resultou no estabelecimento das primeiras normas profissionais de auditoria, na criação da CVM

e na reorganização do mercado de capitais brasileiro, com a edição da Lei 6.404/1976; e a resposta à crise das demonstrações financeiras de instituições bancárias, em meados da década de 1990, com a previsão legal da responsabilidade administrativa dos auditores, perante o Banco Central, pelos atos praticados ou omissões incorridas na realização das auditorias, além da instituição do rodízio de auditores e a edição da Resolução CVM nº 308/1999, que modificou substancialmente o nível de exigências por parte dos auditores.

Essas respostas, quando analisadas sob a premissa da qualidade, não permitem afirmar que ao longo do tempo houve uma melhoria na confiabilidade das informações produzidas, mas antes respostas às crises formadas, que de certo modo representam avanços consideráveis, mas não mecanismos de garantia de não ocorrência de eventos futuros. A natureza dos eventos que seguiram após as regulações sempre alcançou proporções não imaginadas pelos reguladores, provocando a acumulação de exigências normativas e regulamentares.

Quando se questiona a evolução sob a premissa de uma teoria subjacente, objetiva-se mostrar que o contexto de regulação contábil não acompanha o mesmo nível de desenvolvimento percebido na regulação econômica propriamente dita. O valor informativo da contabilidade, e principalmente das funções que lhe são complementares, como a auditoria, depende exclusivamente do contexto ético de seus operadores, que parece ser superior aos elementos utilizados pela teoria da regulação para a necessidade de interferência do Estado, como a existência de monopólios naturais, externalidades, etc. Todos esses fatores são importantes para a discussão sobre o desenvolvimento da regulação no contexto contábil, mas a questão que deve nortear a implantação de futuras normas, o comportamento ético, prescinde desses elementos, pois não pode ser medida, prevista em função do tempo. A regulação contábil, nessa perspectiva, sempre será acompanhada de um viés assimétrico, dependente dos operadores.

Nesse sentido, seria preciso definir mecanismos que minimizassem o risco da auditoria em incorrer nesse viés. Enquanto isso não ocorre, parece necessário buscar nas origens explicações para esse distanciamento, talvez no entendimento das teorias que suportam a necessidade de regulação, cenário que exige maior

participação da academia. Na prática, porém, o que se verifica, muitas vezes, é a ausência do debate acadêmico na definição desses regulamentos.

No contexto da evolução propriamente dito, pode-se inferir que a regulação, nesse sentido (como uma resposta) tem alguns efeitos perversos:

- Na perspectiva do interesse público, toda regulação visa resolver um problema recente e deveria prevenir problemas futuros, mas quase sempre, por permissões legais que catalisam a contabilidade criativa, ocorrem problemas ainda maiores – como exemplo, pode ser citado o impacto social dos problemas ocorridos no início dos anos 2000, com os escândalos corporativos nos EUA, e em 2008, com a crise financeira global;
- A urgência na implementação dos atos regulatórios pode provocar um descompasso entre o que se exige, em termos de independência, e o que os auditores devem fazer, pois ficam presos aos pressupostos que são estabelecidos pelas regulações, que nem sempre permitem o exercício dessa independência;
- Há uma inversão natural no contexto de discussão sobre a implantação de normas, pois primeiro regula-se para depois se discutir no meio acadêmico sua efetividade.

Além desses fatores, têm-se as decisões que vão de encontro aos próprios objetivos da regulação, como a não divulgação dos resultados do *peer review* a partir de 2007. Questiona-se: atitudes como essas reforçam a busca por um modelo melhor de reporte dos resultados? Fortalecem a supervisão e a comunicação entre operadores e usuários das informações resultantes do processo de auditoria? Promovem maior transparência nos trabalhos desenvolvidos? Aumentam a qualidade dos trabalhos dos revisores? Por fim, permitem maior confiabilidade nas informações e no comportamento dos agentes responsáveis? Ao que tudo indica estas questões ainda precisam ser analisadas pelos reguladores antes de promulgarem quaisquer outras determinações, que devem ser resultado de um movimento articulado, não apenas como respostas a questões pontuais.

5 CONCLUSÃO

Tendo em vista os propósitos do presente estudo, a revisão da literatura indica que, não obstante questionamentos pontuais, o entendimento que tem prevalecido historicamente entre os reguladores de mercado e da própria profissão é que a regulação da atividade de auditoria independente é um instrumento relevante para aumentar a confiabilidade e a credibilidade das informações contábeis, essenciais para o funcionamento dos mercados financeiros e de capitais. O argumento se sustenta na premissa de que as normas são essenciais para a delimitação das responsabilidades dos auditores, o estabelecimento do padrão dos pronunciamentos, o esclarecimento de eventuais dúvidas sobre a abrangência do trabalho, a limitação de atividades que possam comprometer - real ou aparentemente - os requisitos de independência e de ceticismo profissional, entre outros aspectos.

Esses movimentos regulatórios com o estabelecimento de normas com um espectro mais abrangente e maior nível de rigor ocorrem especialmente em sequência a casos de detecção de fraudes corporativas, quando a atuação dos auditores é questionada por não ter antecipado tais situações. Funciona como uma espécie de resposta dos reguladores de mercado e da profissão aos questionamentos dos agentes econômicos aos trabalhos dos auditores. A ideia é evitar que casos equivalentes de falhas de auditoria voltem a ocorrer.

Nesse contexto, o movimento regulatório que tem ganhado mais espaço ultimamente é o de harmonização internacional das normas de auditoria, tendo por base as ISAs editadas pela IFAC, repetindo, de certa forma, o processo de convergência das normas contábeis. A premissa subjacente a esses processos de harmonização das normas contábeis e das normas de auditoria são os mesmos, ou seja, aumentar a credibilidade da divulgação financeira e facilitar a comunicação para os investidores, em particular os internacionais.

Em relação ao processo de regulação da atividade de auditoria no Brasil, cujo início coincide com a regulamentação dos mercados financeiro e de capitais em meados dos anos 1960, o levantamento realizado demonstrou que ao longo de cinco décadas foram promovidas grandes e relevantes modificações. Coerente com a

literatura internacional, as alterações mais relevantes no mercado local ocorreram, de forma geral, em resposta a crises de credibilidade, como: a crise das bolsas de valores no início dos anos 1970, que resultou no estabelecimento das primeiras normas profissionais emitidas pelos órgãos reguladores da profissão e dos mercados, além da revisão do modelo legal de estrutura e funcionamento do mercado de capitais; e os casos de fraudes e quebras de instituições financeiras em meados da década de 1990, que ocasionaram o estabelecimento de novos requisitos de responsabilidade para os auditores, além de modificar uma série de exigências para o exercício profissional, entre os quais se pode destacar o rodízio obrigatório de auditores, a proibição de realização de atividades que possam caracterizar conflito de interesses, o exame de suficiência, entre outros.

A partir do final dos anos 1990, até como decorrência de uma maior integração dos mercados, da inserção do Brasil nesse ambiente e da relevância da participação dos investidores internacionais, a regulação da auditoria em âmbito nacional passou a observar mais proximamente as tendências adotadas internacionalmente. Nesse particular, destaca-se o processo de harmonização das normas profissionais. No final de 2009, o CFC editou um conjunto de normas aderentes às ISAs, revogando todo o arcabouço normativo até então em vigor.

Outro fato a se destacar foi a instituição, também seguindo tendência internacional, do Programa de Revisão Externa de Qualidade pelos Pares, a partir de exigência da própria CVM. Os resultados das revisões realizadas até 2006 revelam que apenas 13% das firmas ou auditores avaliados receberam relatórios sem ressalvas e sem recomendações. A maior parte dos casos não mereceu ressalvas, mas receberam recomendações para aperfeiçoamento. Como fato negativo, há que se destacar a não divulgação dos resultados apurados a partir do ano 2007. Isso impede que os agentes de mercado possam avaliar como a qualidade dos trabalhos de auditoria desenvolvidos no país.

Quanto à abordagem da teoria que melhor explica a evolução da regulação da atividade de auditoria no Brasil, a análise demonstrou que, embora concorrentes, a teoria do interesse público, a teoria da captura e a teoria econômica da regulação podem ser aplicadas de forma complementar para explicar os movimentos

regulatórios verificados. De qualquer forma, percebe-se uma prevalência da teoria da competição entre os grupos de interesse – teoria econômica da regulação.

Pela análise proposta no estudo, e fora a importância histórica dos fatos narrados, a evolução do contexto nacional em relação ao desenvolvimento da regulação em termos mundiais, ainda se percebe um distanciamento do *full disclosure* pretendido com o estabelecimento da regulação, que não é resultado, por esse entendimento, de um movimento articulado, com a participação proporcional de todos os agentes envolvidos.

Ressaltando que o presente estudo não teve o propósito de encerrar o contexto de discussão sobre os efeitos da regulação no processo evolutivo da contabilidade e da auditoria, como recomendação de futuras pesquisas sugere-se a investigação empírica dos eventuais efeitos perversos do processo de regulação, considerando a essência das teorias apresentadas, e a prevalência da teoria econômica da regulação, aqui demonstrada analítica e qualitativamente.

Nota

Artigo Publicado no 4º Congresso ENANPAD

REFERÊNCIAS

ARRUÑADA, Benito. **Audit failure and the crisis of auditing**. European Business Organization Law Review, v. 5, n. 4, p. 635-643, 2004.

BALL, Ray. **What is the actual economic role of financial reporting?** Accounting Horizons, v. 22, n. 4, p. 427-432, 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Normas e manuais do BC e do CMN**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/portalCidadao/normas/index.asp?idpai=PORTALNORMAS>>. Acesso em: 20 mar, 2011.

BLAKELY, Rhys. **Investors raise questions over PwC Satyam audit**. Times On Line, 8 jan, 2009. Disponível em:<http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/technology/article5476010.ece>. Acesso em: 16 out, 2009.

BRASIL. **Legislação**: Constituição, Leis Ordinárias, Leis Complementares, Códigos, Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 mar, 2011.

BRAUNBECK, Guillermo O. **Determinantes da qualidade das auditorias independentes no Brasil**. Tese de doutorado (Programa de Pós-Graduação em Contabilidade - Universidade de São Paulo/USP). São Paulo, 2010, 129 p.

CARDOSO, Ricardo L.; SARAIVA, Enrique; TENÓRIO, Fernando G.; SILVA, Marcelo A. Regulação da contabilidade: teorias e análise da convergência dos padrões contábeis brasileiros aos IFRS. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 773-799, jul./ago. 2009.

CARVALHO, Luiz N. G. **Uma contribuição à auditoria do risco de derivativos**. Tese de doutorado (Programa de Pós-Graduação em Contabilidade - Universidade de São Paulo/USP). São Paulo, 1996, 121 p.

COFFEE JR, John C. What caused Enron?: a capsule social and economic history of the 1990's. **Cornell Law Review**, v. 89, n 2, p. 269-309, 2004.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Legislação e regulamentação CVM**. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar, 2011.

COMITÊ ADMINISTRADOR DO PROGRAMA DE REVISÃO EXTERNA DE QUALIDADE (CRE). **Relatório do programa de revisão externa de qualidade pelos Pares** – Exercício 2006, ano base 2005. 15 Dez, 2006. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/uparq/RelDivulgacao151206_Site.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2010.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resoluções, ementas e normas do CFC**. Disponível em <<http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/Default.aspx>>. Acesso em 20 Mar, 2011.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL (CMN). **Normas e manuais do BC e do CMN**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/portalCidadao/normas/index.asp?idpai=PORTALNORMAS>>. Acesso em: 20 mar, 2011.

DYE, Ronald A. **Auditing standards, legal liability, and auditor wealth**. The Journal of Political Economy, v. 101, n. 5, p. 887-914, October 1993.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HAYES, Rick; DASSEN, Roger; SCHILDER, Arnold; WALLAGE, Philip. **Principles of auditing: an introduction to international standards on auditing**. 2 ed. Harlow, England: Prentice Hall, 2005.

HUGHES, Jennifer; SANDERSON, Rachel. **Setor precisa expandir o foco, diz sócio da KPMG**. Publicado originalmente no Financial Times, Londres. Jornal Valor Econômico, 22 Jun, 2010.

INSTITUTO DOS AUDITORES INDEPENDENTES DO BRASIL (IBRACON).
Auditoria: registros de uma profissão. São Paulo: Ibracon, 2007.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **The evolving nature of financial reporting: disclosure and its audit implications.** Discussion Paper, January 2011. Disponível em: <<http://www.ifac.org/Guidance/EXD-Details.php?EDID=0154>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

ITO, Elisabeth Y. H.; MENDES, Paulo C. M.; NIYAMA, Jorge K. Controle de qualidade dos serviços de auditoria independente: um estudo comparativo entre as normas brasileiras e as normas internacionais. **Revista UnB Contábil**, v. 11, n. 1-2, p. 312-328, jan./dez. 2008.

MISOCZKY, Maria C. A. Implicações do uso das formulações sobre campo de poder e ação de bourdieu nos estudos organizacionais. **Revista de Administra - RAC – Edição Especial**, p. 9-30, 2003.

NEWMAN, D. Paul; PATTERSON, Evelyn R.; SMITH, J. Reed. The role of auditing in investor protection. **The Accounting Review**, v. 80, n. 1, p. 289-313, 2005.

NIERO, N. CVM aumenta pressão sobre auditor. **Jornal Valor Econômico**, 15 set., 2009.

NORRIS, F. A report by the world's largest auditors urges relaxed standards for liability. **The New York Times**, November, 8, 2006.

OJO, Marianne. The role of the external auditor in the regulation and supervision of the UK banking system. **Journal of Corporate Ownership and Control**, v. 5, n. 4, 2008.

PALMROSE, Zoe-Vonna. Audit litigation research: do the merits matter? An assessment and directions for future research. **Journal of Accounting and Public Policy**, v. 16, p. 355-378, 1997.

PELTZMAN, S.; Toward more general theory of regulation. **The Journal of Law & Economics**, Chicago, v. 19, n. 2, p. 211-240, ago. 1976.

POHLMANN, M. C.; ALVES, F. J. S Regulamentação. In. IUDICIBUS, Sérgio de; LOPES, Alexsando B. (Org.). **Teoria avançada da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 233-273.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (PWC); KPMG; GRANT THORNTON (GT); BDO; DELOITTE TOUCHE (DT); ERNST & YOUNG (E&Y). **Global capital markets and the global economy: a vision from the CEOs of the international audit networks.** November, 2006. Disponível em: <www.kpmg.ch/library/pdf/VisionGlobalPublicPolicySymposium>. Acesso em: 26 out. 2008.

PUBLIC COMPANY ACCOUNTING OVERSIGHT BOARD (PCAOB). **Bylaws and Rules**. August, 2009. Disponível em: <www.pcaob.org/rules/rules_of_the_board>
Acesso em: 3 nov. 2009.

RICCHIUTE, David N. **Auditing and assurance services**. 7th ed. Mason, USA: Thomson Learning, 2002.

SANDERSON, Rachel. Auditores entram na mira das autoridades europeias. Publicado originalmente no Financial Times, Londres. **Jornal Valor Econômico**, 26 Mai, 2010-a.

_____. Domínio das quatro grandes volta à pauta. Publicado originalmente no Financial Times, Londres. **Jornal Valor Econômico**, 4 ago. 2010b.

SANTOS, A.; GRATERON, I. R. G. Contabilidade criativa e responsabilidade dos auditores. **Revista Contabilidade & Finanças**, n. 32, p. 7-22, 2003.

STIGLER, G.J. The theory of economics regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, n. 2, p 3-21, Spring 1971.

TORRES, Fernando. Auditoria em revisão. **Jornal Valor Econômico**, 22 jun. 2010.

VALOR ECONÔMICO (VE). Avança projeto de órgão de supervisão brasileiro. **Jornal Valor Econômico**, 10 jun. 2010.

WOLK, H.; TEARNEY, M. **Accounting theory**. 4 ed. Cincinnati: South-Western, 1997.



Artigo recebido em 20/03/2011 e aceito para publicação em 15/11/2011.