



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM Nº 19957.005452/2019-25

Reg. Col. 1837/20

- Acusados:** Ernst & Young Auditores Independentes S/S
Carlos Santos Mota Filho
- Assunto:** Apurar as responsabilidades de auditor independente e seu responsável técnico, por infração ao disposto no art. 20 da Instrução CVM nº 308/99.
- Diretor Relator:** Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo

VOTO

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de PAS¹ instaurado pela SNC para apurar eventual responsabilidade de EY, bem como de seu sócio e responsável técnico Carlos Santos, por suposta infração ao art. 20 da então vigente ICVM nº 308/99, por deixarem de observar os itens 7 e 21 da NBC TA 705, em relação aos trabalhos de auditoria sobre as DFs de 2014 da CAGECE.
2. Como descrito no Relatório, este processo decorre do Processo nº RJ2016/4385, que tinha como objeto avaliar a atuação da EY no relatório de auditoria das referidas DFs, emitido em 30.03.2015.
3. Após apurar os fatos, a Acusação concluiu que o mencionado relatório de auditoria apresentava as seguintes falhas: **(i)** não houve emissão de opinião sobre o conjunto completo das DFs de 2014 da CAGECE, uma vez que foi emitida uma opinião com ressalva sobre o balanço patrimonial e demonstrações contábeis e uma opinião adversa sobre algumas peças das DFs (item 7 da NBC TA 705); e **(ii)** ausência, no parágrafo da opinião adversa, do assunto identificado na opinião com ressalva sobre o balanço patrimonial (item 21 da NBC TA 705).

¹ Os termos iniciados em letra maiúscula utilizados neste voto que não estiverem nele definidos têm o significado que lhes foi atribuído no relatório que o antecede (“Relatório”).



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

4. Devidamente intimados, os Acusados narraram sobre a peculiaridade das DFs da CAGECE referentes ao exercício financeiro findo em 31.12.2014, e sustentaram, em síntese, que (i) partiram da premissa de que as DFs de 2014 estavam corretas como um todo e, posteriormente, emitiram opinião adversa sobre algumas peças específicas, e outra opinião com ressalva sobre o balanço patrimonial; (ii) em seu julgamento profissional, optaram pela opinião com ressalva por concluírem que a distorção de R\$ 193 milhões era relevante, mas não possuía efeito generalizado nas DFs; e (iii) as opiniões por eles emitidas “*atenderam ao fim último da auditoria, que é o de zelar para que os usuários das demonstrações financeiras recebam informações adequadas para a sua tomada de decisão*”.

5. Sem matérias preliminares a serem abordadas, passo a analisar a imputação feita aos Acusados.

II. AUTORIA E MATERIALIDADE

6. Conforme se constata da defesa apresentada pelos Acusados, não há controvérsia acerca da autoria da infração imputada a eles, mas tão somente acerca da materialidade de tal infração.

7. Como bem destacado pelos próprios Acusados, “[o] *cerne da controvérsia reside na possibilidade da combinação entre a opinião modificada [com ressalva] e a opinião adversa*”.

8. Oportuno esclarecer que a opinião modificada do auditor independente se divide em três tipos: opinião com ressalva, opinião adversa e abstenção de opinião, sendo certo que cabe ao auditor independente modificar a opinião nas seguintes circunstâncias, consoante estabelece o item 6 da NBC TA 705:

6. O auditor deve modificar a opinião no seu relatório quando ele:

(a) conclui, com base na evidência de auditoria obtida, que as demonstrações contábeis como um todo apresentam distorções relevantes (ver itens A2 a A7); ou

(b) não consegue obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para concluir que as demonstrações contábeis como um todo não apresentam distorções relevantes (ver itens A8 a A12).

9. Nos termos da NBC TA 705, a **opinião com ressalva** deve ser emitida nas seguintes hipóteses:



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

7. O auditor deve expressar uma opinião com ressalva quando:

(a) ele, tendo obtido evidência de auditoria apropriada e suficiente, conclui que as distorções, individualmente ou em conjunto, são relevantes, mas não generalizadas nas demonstrações contábeis; ou

(b) ele não consegue obter evidência apropriada e suficiente de auditoria para suportar sua opinião, mas ele conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas, se houver, sobre as demonstrações contábeis poderiam ser relevantes, mas não generalizados. (grifei)

10. A opinião adversa, por sua vez, deve ser emitida, conforme previsto na NBC TA 705, quando:

8. O auditor deve expressar uma opinião adversa quando, tendo obtido evidência de auditoria apropriada e suficiente, conclui que as distorções, individualmente ou em conjunto, são relevantes e generalizadas para as demonstrações contábeis. (grifei)

11. A diferença central entre a opinião com ressalva e a opinião adversa consiste na análise acerca dos efeitos das distorções relevantes nas demonstrações contábeis — se generalizados ou não generalizados.

12. O conceito de generalizado definido no item 5(a) da mesma norma, assim dispõe:

Generalizado é o termo usado, no contexto de distorções, para descrever os efeitos de distorções sobre as demonstrações contábeis ou os possíveis efeitos de distorções sobre as demonstrações contábeis, se houver, que não são detectados devido à impossibilidade de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente. Efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis são aqueles que, no julgamento do auditor:

(i) não estão restritos aos elementos, contas ou itens específicos das demonstrações contábeis;

(ii) se estiverem restritos, representam ou poderiam representar uma parcela substancial das demonstrações contábeis; ou

(iii) em relação às divulgações, são fundamentais para o entendimento das demonstrações contábeis pelos usuários;

13. Observo, entretanto, que não é objeto de discussão no presente processo o enquadramento dado à distorção relevante identificada pela auditoria, mas sim o fato de os Acusados não terem emitido uma opinião sobre o conjunto completo das demonstrações contábeis como um todo no respectivo relatório de auditoria — o que, segundo a Acusação, caracteriza infração ao disposto no item 7 da NBC TA 705.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

14. Ademais, a Acusação concluiu que, uma vez que os Acusados identificaram uma base para apresentar opinião com ressalva acerca da posição patrimonial e financeira da CAGECE, o referido assunto e seus efeitos deveriam ter sido agregados à base para opinião adversa — ao invés de ensejarem a emissão de uma opinião separada para o balanço patrimonial —, o que representaria descumprimento ao disposto no item 21 da NBC TA 705:

21. Mesmo que o auditor tenha emitido uma opinião adversa ou se absteve de expressar uma opinião sobre as demonstrações contábeis, ele deve descrever no parágrafo contendo a base para a modificação as razões para quaisquer outros assuntos dos quais ele está ciente que teriam requerido uma modificação da opinião, assim como os respectivos efeitos (ver item A20).

15. Não se discute neste PAS, portanto, o mérito acerca do tipo de opinião modificada que os Acusados emitiram ou deixaram de emitir (isto é, se a distorção apontada de R\$ 193 milhões, apesar de relevante, possuía efeito generalizado nas DFs) — uma vez que tal análise se encontrava dentro de seu julgamento profissional —, mas sim a possibilidade de os auditores independentes emitirem uma opinião com ressalva sobre o balanço patrimonial e outra opinião adversa sobre as demais demonstrações auditadas.

16. Em sua defesa, os Acusados sustentaram que *“emitiram, sim, o Relatório tomando como base as [DFs de] 2014 como um todo, porque, dentro de seu julgamento profissional, o balanço patrimonial e as demonstrações financeiras da CAGECE estavam corretas, mas as peças específicas sobre as demonstrações de resultado, das mutações do patrimônio líquido, das demonstrações de fluxo de caixa e dos resultados abrangentes apresentavam distorções, em relação aos efeitos do ‘custo atribuído’ aos ativos”*.

17. No entendimento dos Acusados, a emissão de opinião com ressalva para o balanço patrimonial e opinião adversa para as peças acima destacadas seria permitida, à luz do disposto no segundo parágrafo do item A16 da NBC TA 705, que em uma *“interpretação analógica e sistemática”*, equiparou *“opinião adversa”* a *“abstenção de opinião”*:

A16. Seguem exemplos de circunstâncias de emissão de relatório que não contradizem a opinião adversa ou a abstenção de opinião do auditor:

(...)



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

A expressão de uma abstenção de opinião em relação aos resultados das operações (desempenho das operações) e fluxos de caixa, quando relevante, e de uma opinião não modificada em relação ao balanço patrimonial (ver item 10 da NBC TA 510 – Trabalhos Iniciais – Saldos Iniciais). Nesse caso, o auditor não expressa uma abstenção de opinião sobre as demonstrações contábeis como um todo.

18. A Acusação, no entanto, sustentou a inaplicabilidade do item acima destacado ao caso objeto deste PAS, na medida em que não emitiram, no relatório de auditoria em comento, uma opinião sobre as DFs como um todo.

19. Como bem apontado no Termo de Acusação, o item A16 constitui material explicativo do item 15 da NBC TA 705, que assim estabelece:

15. Quando o auditor considera necessário expressar uma opinião adversa ou abster-se de expressar opinião sobre as demonstrações contábeis como um todo, o seu relatório não deve incluir, também, uma opinião não modificada com relação à mesma estrutura de relatório financeiro sobre quadro isolado das demonstrações contábeis ou sobre um ou mais elementos, contas ou itens específicos da demonstração contábil. A inclusão de uma opinião não modificada no mesmo relatório nessas circunstâncias contrariaria a opinião adversa ou a abstenção de opinião do auditor sobre as demonstrações contábeis como um todo (ver item A16). A NBC TA 805 – Considerações Especiais – Auditoria de Quadros Isolados das Demonstrações Contábeis e de Elementos, Contas ou Itens Específicos das Demonstrações Contábeis trata das circunstâncias em que o auditor é contratado para expressar uma opinião separada sobre um ou mais elementos, contas ou itens específicos de demonstração contábil.

20. No entendimento da SNC, tal dispositivo também não se aplica ao caso em análise, uma vez que trata de situação peculiar em que o auditor independente, além da opinião adversa sobre as demonstrações contábeis tomadas em conjunto, é demandado contratualmente a emitir, também, uma opinião em separada sobre um quadro isolado desse conjunto de demonstrações.

21. Os Acusados, por outro lado, argumentam que “*não houve a abstenção de opinião ou opinião adversa nas [DFs de] 2014 como um todo. Ao contrário do entendimento da SNC, a emissão de opinião adversa não foi sobre as [DFs de] 2014 como um todo, mas sim sobre peças específicas*”.

22. Ademais, os Acusados ressaltaram que “*entendem que a metodologia aplicada à época, de atribuição de opiniões distintas para as peças contábeis, era absolutamente possível, sobretudo após a adoção das IFRS no país, que não deixava espaço para dúvidas acerca da primazia do princípio da substância econômica sobre a forma contábil*”.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

23. A meu ver, não obstante as peculiaridades do caso concreto, não merecem prosperar os argumentos de defesa.

24. Com efeito, caso os Acusados tivessem, de fato, considerado que as DFs estavam corretas como um todo, conforme sustentado em sua defesa, então, por consequência, não caberia ter emitido opinião modificada alguma, uma vez que os auditores independentes somente devem modificar a opinião quando concluem, com base na evidência de auditoria obtida, que há distorções relevantes em relação às DFs como um todo; ou, quando não tiverem obtido evidência apropriada e suficiente para concluir que as DFs, como um todo, não apresentam tais distorções.

25. Não bastasse a incongruência na argumentação acima apontada, uma vez que, neste caso, obtiveram evidência de auditoria e a análise acerca da abrangência da distorção relevante (se generalizada ou não) deve ser feita a partir do conjunto completo das demonstrações auditadas, e não apenas sobre determinada parte das DFs, como efetivamente feito pelos Acusados.

26. Afinal, um dos objetivos gerais dos auditores independentes é obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis — **como um todo** — estão livres de distorção relevante, conforme disposto, além da NBC TA 705, na NBC TA 200 – Objetivos Gerais do Auditor Independente e a Condução da Auditoria em Conformidade com Normas de Auditoria² e na NBC TA 700 – Formação da Opinião e Emissão do Relatório do Auditor Independente sobre as Demonstrações Contábeis³.

27. De igual modo, considerando que a situação sob exame não se amolda ao disposto no item 15 da NBC TA 705 (e, por conseguinte, nos exemplos trazidos pelo item A16 da referida norma), bem pontuou a Acusação quanto à ausência de previsão normativa que autorize os

² NBC TA 200: “11. Ao conduzir a auditoria de demonstrações contábeis, os objetivos gerais do auditor são: (a) obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis como um todo estão livres de distorção relevante, independentemente se causadas por fraude ou erro, possibilitando assim que o auditor expresse sua opinião sobre se as demonstrações contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável;”

³ NBC TA 700: “10. O auditor deve formar sua opinião sobre se as demonstrações contábeis são elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável (ver item 11 da NBC TA 200 e itens 25 e 26 desta norma, que tratam das frases usadas para expressar essa opinião no caso da estrutura de apresentação adequada e da estrutura de conformidade, respectivamente).

11. Para formar essa opinião, o auditor deve concluir se obteve segurança razoável de que as demonstrações contábeis tomadas em conjunto estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.”



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

auditores independentes emitirem duas opiniões diferentes sobre as mesmas DFs, como no presente caso, razão pela qual entendo assistir razão à Acusação no tocante à violação ao disposto no item 7 da NBC TA 705.

28. Quanto à acusação de infração ao item 21 da NBC TA 705, por sua vez, observo que acaba sendo uma questão intrinsicamente ligada à primeira, porque, uma vez entendida essa como irregular, a conclusão é de que não deveria ter constado, no parágrafo da opinião adversa, a ressalva feita em relação ao balanço patrimonial. Ou seja, tais questões deveriam ter sido tratadas de forma agregada. Assim, entendo também restou configurada a segunda infração, mas que devem ser consideradas em conjunto para fins de responsabilização neste PAS.

III. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA DAS INFRAÇÕES

29. Cabe, ainda, enfrentar o argumento dos Acusados de que o enquadramento das infrações que lhes foram imputadas como graves, nos termos do art. 37 da ICVM nº 308/99, se deu de maneira genérica, tendo em vista que não foi indicada qual das normas enumeradas nesse último dispositivo ensejaria tal caracterização.

30. Segundo os Acusados, o art. 37 da referida Instrução não contemplava o inciso I do art. 35 como hipótese de “infração grave”, mas tão somente os incisos II e III do referido dispositivo, razão pela qual são consideradas graves as infrações do art. 37 apenas quando houver concomitante enquadramento nos incisos II e III do art. 35.

31. No entanto, entendo não assistir razão aos Acusados.

32. O art. 37 da ICVM nº 308/99 trazia, em sua redação, um rol taxativo dos dispositivos cujo descumprimento constitui infração grave, não dando margem a interpretações extensivas, o que também não foi alterado pela Resolução CVM nº 23/2021, que revogou a referida Instrução.

33. Afinal, como bem pontuou a Diretor Flavia Perlingeiro em processo que foi levantada a mesma questão ora analisada, “[c]aso acolhido o entendimento dos Acusados, a inclusão do art. 20 no rol previsto no art. 37 tornar-se-ia letra morta. Vale ressaltar, ainda, que o art. 20 não abrange quaisquer normas emanadas do CFC, mas aquelas especificamente atinentes à conduta



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

*profissional e ao exercício da atividade dos auditores independentes, bem como à emissão de pareceres e relatórios de auditoria*⁴.

34. Sem prejuízo do acima exposto, o Colegiado da CVM já sedimentou entendimento de que o fato de infrações ao art. 20 da ICVM n° 308/99 serem consideradas graves não impede que, para fins de dosimetria da pena, seja realizada adequada análise acerca da conduta dos Acusados, alicerçada nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tomando-se como referência as particularidades do caso concreto⁵.

IV. CONCLUSÃO E DOSIMETRIA

35. Por todo o exposto, concluo pela condenação dos Acusados.

36. Para fins de dosimetria, observo que os fatos são anteriores à entrada em vigor das alterações à Lei n° 6.385/1976 trazidas pela Lei n° 13.506, de 13.11.2017, de modo que considero, no que tange à aplicação de penalidades pela CVM no âmbito de processos administrativos sancionadores, para fins de aplicação da pena neste PAS, a redação anterior da Lei n° 6.385/76.

37. Não obstante o art. 20 da ICVM n° 308/99 consubstancie infração grave — nos termos do art. 37 da referida Instrução —, cabe reconhecer também, diante da abrangência da norma, que o Colegiado deve, em seu exercício de dosimetria, avaliar a infração efetivamente verificada e as circunstâncias específicas para avaliar a gravidade em concreto.

38. No caso ora analisado, entendo que deve ser considerada como circunstâncias atenuantes (i) o fato de a CAGECE ser uma companhia aberta sem ações de sua emissão negociadas no mercado; (ii) que sequer foi objeto da acusação questão atinente ao mérito das opiniões emitidas pelos auditores independentes, não houve erro nem falha de detecção, mas sim uma questão formal de enquadramento atinente à questão da não possibilidade de combinação, no caso, de opinião com ressalva sobre o balanço patrimonial e opinião adversa quanto às demais peças das DFs, quando deveria ter sido emitida opinião sobre as DFs como um todo; e (iii) a transparência das informações

⁴ PAS CVM n° 19957.006547/2019-66, Rel. Dir, Flavia Perlingeiro, j. em 01.02.2022.

⁵ Cf., p.ex., PAS CVM n° RJ2005/9823, j. em 25.09.2006; PAS CVM n° RJ2014/4395, j. em 11.08.2015; PAS CVM n° RJ2014/12058, j. em 25.10.2016; PAS CVM n° RJ2014/9399, j. em 07.02.2017; PAS CVM n° RJ2015/13670, j. em 06.03.2018, PAS CVM n° RJ2015/13127, j. em 20.08.2019 e PAS CVM n° RJ2018/8643, j. em 12.11.2019



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686
www.cvm.gov.br

subjacentes necessárias ao esclarecimentos dos fatos foi dada tanto pelas notas explicativas das DFs quanto pelo relatório dos auditores.

39. Ademais, destaco a excepcionalidade do contexto em que se inseriu o caso concreto — tendo a problemática relacionada aos efeitos do “custo atribuído” dos ativos registrados apenas nas DFs de 2014 da CAGECE sido objeto de análise pela SEP no âmbito do processo CVM n° RJ2015-3093, o qual foi arquivado — e que os próprios Acusados declararam em sua defesa que “*não mais adotam essa prática de trabalho*”. Esse contexto e as referidas atenuantes são, a meu ver, claros mitigadores da gravidade em concreto das referidas infrações.

40. Com relação ao acusado Carlos Santos, considero ainda, também como circunstância atenuante, seus bons antecedentes.

41. Assim, à luz dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, voto pela **condenação** de:

(a) **Ernst & Young Auditores Independentes S/S**, à penalidade de **advertência**, em relação à infração ao art. 20, da ICVM n° 308/99, ao deixar de aplicar o disposto nos itens 7 e 21 da NBC TA 705, então vigente e aprovada pela Resolução CFC n° 1.231/09; e

(b) **Carlos Santos Mota Filho**, à penalidade de **advertência** em relação à infração ao art. 20, da ICVM n° 308/99, ao deixar de aplicar o disposto nos itens 7 e 21 da NBC TA 705, então vigente e aprovada pela Resolução CFC n° 1.231/09.

É como voto.

Rio de Janeiro, 06 de junho de 2023.

Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo

Diretor Relator