

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,
CONTABILIDADE E SECRETARIADO – FEAACS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

COMPLIANCE - SISTEMA DE CONTROLES
INTERNOS PARA INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

CHRISTIAN FERREIRA MELO

Dezembro -- 2000 - 2

CHRISTIAN FERREIRA MELO

**COMPLIANCE - SISTEMA DE CONTROLES
INTERNOS PARA INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS**

Monografia apresentada à Coordenação do curso
de Ciências Econômicas da Faculdade de
Economia, Administração, Atuária, Contabilidade
e Secretariado da Universidade Federal do Ceará.

ORIENTADOR: PROFESSOR RUI ROCHA

FORTALEZA – CE

AVALIAÇÃO DO TRABALHO:

NOME

NOTA

Orientador:

Prof. Rui de Almeida Rocha

10,0

Assinatura: _____

Banca:

Prof. Erivaldo Moreira Gadelha

9,0

Assinatura: _____

Prof. Raul dos Santos Filho

9,0

Assinatura: _____

*“Não me importo quando quem me
vence é a razão. Não importe quem
seja seu portador”*

Fernando Pessoa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
CAPÍTULO I	
ENTENDENDO OS CONTROLES INTERNOS	7
1.1. Considerações Iniciais.....	7
1.2. Definições de Controle Interno.....	8
1.3. Estrutura de Controles Internos.....	16
1.3.1. Os Componentes Interrelacionados.....	16
1.3.2. Escopo do Sistema de Controles Internos.....	22
1.3.3. Limitações de um Sistema de Controles Internos.....	22
CAPÍTULO 2	
PRINCÍPIOS DE CONTROLES INTERNOS RECOMENDADOS PELO COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILÉIA.....	25
2.1. Comentários do Pronunciamento.....	25
2.2. Análise Crítica dos Princípios e sua Aplicabilidade no Brasil.....	34
CAPÍTULO 3	
CONTROLES INTERNOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO BRASIL: COMENTÁRIOS SOBRE A RESOLUÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL No. 2.554, DE 24 DE SETEMBRO DE 1998...	71
3.1. Considerações Gerais.....	71
3.2. Escopo da Resolução.....	75
3.3. Previsão dos Controles Internos.....	75
CONCLUSÃO.....	80
BIBLIOGRAFIA.....	85

INTRODUÇÃO

Qual a estrutura mínima de controles internos que uma instituição financeira deve possuir em ambiente organizacional para ter razoável segurança de que os seus objetivos serão alcançados, de que suas operações sejam adequadas, de que seus ativos estejam salvaguardados, e finalmente de que as informações por ela produzidas estejam confiáveis e tempestivas? Essa é a pergunta que iremos responder no decorrer deste estudo, baseado nas definições e abordagens dos organismos mais respeitados no mundo sobre o assunto, em especial o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia.

A cultura de controle deve existir dentro do ambiente de negócios independentemente do tipo de entidade que se esteja observando. Uma estrutura de controles internos está vinculada à características específicas de cada entidade, tais como: porte, forma jurídica da sociedade, natureza do negócio, diversidade e complexidade das operações, métodos de processamento dos dados e exigências legais e normativas aplicáveis. Todas as entidades, em especial as instituições financeiras, levando em consideração suas características, devem possuir uma forte cultura de controles difundida no seu ambiente, passando pela alta administração até chegar ao nível mais baixo de sua estrutura organizacional. Todos são responsáveis pela execução dos controles internos.

O presente estudo tem por objetivo principal demonstrar os aspectos de controles internos recomendados pelo Comitê da Basileia a serem aplicados em organizações bancárias no mundo. Os comentários apresentados em função desses aspectos, que neste caso estão demonstrados na forma de “princípios”, foram efetuados para o contexto do ambiente brasileiro. Esses princípios foram produzidos e divulgados originalmente, pelo citado comitê, no documento chamado *Framework for the Evaluation of Internal Control Systems*, em janeiro de 1998. Sua versão final, cuja denominação passou a ser *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, foi emitida em setembro do mesmo ano. Conforme comentado no capítulo 2 – Princípios de Controles Internos Recomendados pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia – o documento da Basileia, teve origem, principalmente, por pressões internacionais que exigiram sistema de controles internos mais adequado por parte dos bancos. A crise econômica na Ásia ocorrida na segunda metade do ano de 1997 foi o “catalisador” da emissão do papel da Basileia.

O desenvolvimento deste estudo está estruturado da seguinte forma:

INTRODUÇÃO – Esta divisão demonstra o contexto principal do trabalho, bem como seu objetivo e organização.

CAPÍTULO 1. CONTROLES INTERNOS – Este capítulo registra, primeiramente, as bases científicas do processo de controle nas organizações, expondo o entendimento de autores da Administração Científica no início deste século. Em seguida, expõe as várias definições de controles internos dos mais importantes organismos, em especial os de contabilidade e de auditoria, tanto brasileiros como os internacionais.

CAPÍTULO 2. PRINCÍPIOS DE CONTROLES INTERNOS RECOMENDADOS PELO COMITÊ DA BASILÉIA – Os comentários sobre a

elaboração do *Framework* pelas principais pessoas do Comitê, bem como a análise crítica de cada princípio no contexto brasileiro, estão desenvolvidas neste capítulo.

CAPÍTULO 3. CONTROLES INTERNOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO BRASIL: COMENTÁRIOS SOBRE A RESOLUÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL No. 2.554, DE 24 DE SETEMBRO DE 1998 – Descreve o histórico da implantação da citada Resolução pelas instituições financeiras no Brasil, além de explicitar os aspectos principais da norma.

CONCLUSÃO – Esta divisão apresenta as conclusões decorrentes da pesquisa efetuada e do tema desenvolvido.

Por fim, algumas limitações deste estudo se fazem necessárias colocar, devendo ser entendido com as observações a seguir:

- Os princípios recomendados pelo Comitê da Basileia são de aplicação genérica para instituições do tipo financeiras. No entanto, alguns dos comentários efetuados desses princípios podem não ser aplicados a determinadas instituições, em função de suas características ou peculiaridades; e
- As definições e outros aspectos de controle evidenciados neste estudo servem para subsidiar o entendimento da estrutura abordada no pronunciamento da Comitê da Basileia. Entretanto, existem outras definições de controle, as quais não foram registradas aqui. O texto não tem a intenção de esgotar o assunto.

CAPÍTULO 1

CONTROLES INTERNOS

1.1 Considerações Iniciais

Idalberto Chiavenato, em seu livro Introdução à Teoria Geral da Administração (1983:51), citou Frederick Winslow Taylor, o grande contribuinte da Administração Científica, que doutrinava existir 4 (quatro) princípios da administração, sendo um deles o princípio do controle, consistindo em:

“controlar o trabalho para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto. A gerência deve cooperar com os trabalhadores, para que a execução seja a melhor possível.”

Observa-se, pela definição, a clareza de que todos os funcionários - desde a alta administração até os subordinados - participam da execução do controle. Essa colocação é muito importante para que seja entendido o conceito de controle em sua amplitude.

Até uma pequena organização, quando administrada diretamente pelo proprietário, possui mesmo que informalmente, um sistema normativo de regras e procedimentos, o qual o permite verificar se o que foi estabelecido é cumprido e se os valores materiais e imateriais colocados à disposição da operação estão sendo salvaguardados. A eficácia e eficiência dessas regras e procedimentos ficam válidas

até o ponto que a administração “alcança” monitorar. À medida que esse conjunto de regras e procedimentos fica complexa, ou a organização for se expandindo, o proprietário sozinho, ou até mesmo um grupo pequeno de pessoas ou recursos, não seriam capazes de garantir com condições razoáveis de certeza que tais regras e/ou procedimentos estão sendo executados de uma forma eficaz e eficiente. E isso certamente compromete a continuidade das firmas.

Nesse momento, surge a necessidade de se organizar uma estrutura sistematizada de controles, que possa garantir, mesmo sem a presença do proprietário da organização, a verificação e monitoramento das políticas e planejamento definidos por ele. A expressão controle interno significa que o conjunto de regras e procedimentos foram criados pela empresa e para ela mesma, e que devem estar em sintonia com as normas e leis vigentes no País. A isso, chamamos de *compliance* ou na expressão literal “em conformidade”.

1.2. Definições de Controle Interno

Os diversos órgãos normatizadores no Brasil e no exterior sobre a matéria, possuem, cada um, definições de controles internos baseadas no escopo de suas atribuições. Alguns órgãos tratam do controle interno voltado para os sistemas contábeis, enquanto outros tratam de maneira mais generalizada das atividades administrativas. No entanto, entre as diversas definições, não há pontos conflitantes entre si.

American Institute of Certified Public Accountants – AICPA

Em 1949 foi assim definido:

“Controle interno é o plano da organização e todos os métodos e medidas coordenados, adotados dentro da empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e confiabilidade de seus dados contábeis, promover a eficiência

operacional e fomentar o respeito e obediência às políticas administrativas fixadas pela gestão.”¹

Na definição acima, o AICPA procurou traçar um contexto mais amplo do sistema de controles internos, além daqueles pertinentes às atividades de contabilidade e finanças. Em outubro de 1958, através da SAS – 29 – *Internal Control*, procurou esboçar uma segregação entre as funções contábeis e administrativas, englobadas no sentido amplo de controle interno que anteriormente havia definido, e que já reconhecera como sendo uma definição muito abrangente. Assim, o AICPA pronunciou-se da seguinte forma:

“O controle interno, no sentido amplo, compreende controles que se podem caracterizar como contábeis ou como administrativos, como segue:

- a) controles contábeis compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos referentes e diretamente relacionados com a salvaguarda do ativo e fidedignidade dos registros financeiros. Geralmente, compreendem controles tais como: os sistemas de autorização e aprovação, separação entre tarefas relativas à manutenção de registros, elaboração de relatórios e aquelas que dizem respeito à operação ou custódia do ativo, controle físicos sobre o ativo e auditoria interna;*
- b) controles administrativos são os que compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos referentes principalmente à eficiência operacional e obediência às diretrizes administrativas, e que normalmente se relacionam apenas indiretamente com os registros contábeis e financeiros. Em geral, incluem controles como análises estatísticas, estudos de tempo e movimento, relatórios de desempenho, programas de treinamento de empregados, e controles de qualidade.”*

¹ Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo. Controle Interno das Empresas. Ed. Atlas. São Paulo, 1998. pp. 19.

Através da SAS – 1 – *Codification of Auditing Standards and Procedures*, em novembro de 1972, o AICPA codificou 54 exposições de normas de auditoria, denominadas originalmente de *Statements on Auditing Procedure*, emitidas desde 1939, entre elas a citada SAS – 29, e apresentou a seguinte definição revisada para controle administrativo e controle contábil:

“27 – Controle administrativo compreende, mas não se limita ao plano de organização e aos procedimentos e registros ligados aos processos de decisão que levam à autorização das transações pela administração.

Esta autorização é função da administração, diretamente associada com sua responsabilidade para atingir os objetivos da organização e é o ponto de partida para estabelecimento do controle contábil das transações.

28 – O controle contábil compreende o plano de organização e os procedimentos e registros envolvidos na proteção dos ativos e na confiabilidade dos registros financeiros, os quais destinam-se a fornecer uma segurança razoável de que:

- a) as transações são executadas de acordo com a autorização geral ou específica da administração;*
- b) as transações são registradas conforme for necessário:
 - 1. para permitir a preparação de demonstrações financeiras de conformidade com princípios contábeis geralmente aceitos ou qualquer outro critério aplicável a essas demonstrações, e*
 - 2. para manter a contabilização dos ativos;**
- c) acesso aos ativos só é permitido de acordo com a autorização da administração;*
- d) a contabilização dos ativos é comparada com os ativos existentes a intervalos razoáveis, tomando-se as*

providências necessárias com respeito a quaisquer diferenças.”²

Com a emissão da SAS – 55 – em abril de 1988 - Consideração da Estrutura de Controle Interno numa Auditoria de Demonstrações Contábeis - o AICPA altera substancialmente os conceitos e definições anteriores. A definição enunciada, surpreendentemente de forma curta e objetiva, é a seguinte:

“Uma estrutura de controle interno de uma entidade consiste nas políticas e procedimentos para prover razoável segurança que os objetivos específicos da entidade serão alcançados.”³

Para melhor orientar o Contador Público Certificado norte-americano, o AICPA prossegue adiante na SAS-55 complementando o que se segue:

“Para os propósitos de uma auditoria de demonstrações financeiras, uma estrutura de controle interno de uma entidade consiste nos seguintes três elementos:

- *O ambiente de controle;*
- *O sistema contábil;*
- *Os procedimentos de controle.”*

Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission - COSO

“Amplamente, controle interno é um processo desenhado para prover uma garantia razoável se uma entidade alcançou seus objetivos em três categorias:

- *Eficácia e eficiência das operações, que relaciona objetivos para o negócio da empresa, incluindo metas por execução e rentabilidade, e salvaguarda de ativos.*
- *Confiabilidade das informações contábeis, que trata da preparação de publicações de demonstrações contábeis*

² Jerônimo Antunes, Contribuição ao Estudo da Avaliação de Riscos e Controles Internos na Auditoria de Demonstrações Contábeis no Brasil. Tese de Mestrado. USP-SP. pp. 61.

³ Jerônimo Antunes, Op. Ci., pp. 65.



confiáveis, incluindo o ínterim e demonstrações contábeis consolidadas, e outras informações de contabilidade baseadas naquelas demonstrações.

- *Compliance com leis aplicáveis e regulamentos os quais a empresa está sujeita.”⁴*

International Federation of Accountants – IFAC

O IFAC define o termo “sistema de controle interno”, mesclando a definição original do AICPA de 1949 e suas posteriores revisões, até a edição do SAS – 78:

“8. O termo ‘sistema de controle interno’ significa todas as políticas e procedimentos adotados pela administração de uma entidade para auxiliá-la a alcançar o objetivo da administração de assegurar, tanto quanto seja factível, a condução ordenada e eficiente de seu negócio, incluindo aderência às políticas de administração, a salvaguarda de ativos, a prevenção e detecção de fraudes e erros, a exatidão dos registros contábeis e inclusão de tudo que os mesmos devem conter, e a preparação tempestiva de informações financeiras confiáveis. O sistema de controle interno se estende além daqueles assuntos que se relacionam diretamente com as funções do sistema de contabilidade, e compreende:

a) ‘o ambiente de controle’ que significa a atitude geral, consciência e ações de diretores e da administração a respeito dos sistema de controle interno e sua importância na entidade. O ambiente de controle tem um efeito sobre a eficácia dos procedimentos de controles específicos. Um ambiente de controle forte, por exemplo, como controles orçamentários firmes e uma função de auditoria interna eficaz, podem complementar, de modo significativo, os procedimentos específicos de controles. Entretanto, um ambiente não assegura, por si mesmo, a eficácia do sistema

⁴ Definição extraída através da obra *Handbook for Audit Committee Members*, pertencente à empresa internacional de auditoria *Grant Thornton International*. A conceituação foi feita pelo COSO através da obra *Internal Control – Integrated Framework*.

de controle interno. Os fatores refletidos no ambiente de controle incluem:

- *A função do conselho de diretores e seus comitês.*
- *Filosofia e estilo operacional da administração.*
- *Estrutura organizacional da entidade e métodos de designação de autoridade e responsabilidade.*
- *Sistema de controle da administração incluindo a função de auditoria interna, políticas de pessoal e procedimentos, bem como segregação de tarefas.*

b) 'procedimentos de controle' que significam aquelas políticas e procedimentos adicionais do ambiente de controle que a administração tenha estabelecido para conseguir os objetivos específicos da entidade. Os procedimentos específicos de controle incluem:

- *Reportar, revisar e aprovar conciliações.*
- *Verificar a exatidão aritmética dos registros.*
- *Controlar as aplicações e ambiente dos sistemas de informação por computadores, por exemplo, estabelecendo controle sobre:*
 - . *Mudanças de programas de computadores*
 - . *Acesso a arquivos de dados*
- *Manter e revisar as contas de controle e os balancetes de verificação.*
- *Aprovar e controlar documentos.*
- *Comparar dados internos com fontes externas de informações.*
- *Comparar os resultados de contas de disponível, contas a receber e estoques com os registros contábeis.*
- *Limitar o acesso físico direto aos efetivos registros.*

- *Comparar e analisar os resultados financeiros com as quantidades orçadas.*”

Na obra Normas Internacionais de Auditoria, o IFAC fez o seguinte complemento:

“Os controles internos relativos ao sistema contábil se ocupam em atingir objetivos, como, por exemplo:

- *Que as transações sejam executadas de acordo com autorização geral ou específica da administração.*
- *Que todas as transações e outros eventos sejam prontamente registrados no valor correto, nas contas apropriadas e no período contábil apropriado, de forma a permitir a preparação de demonstrações contábeis de acordo com uma estrutura conceitual identificada para relatórios contábeis.*
- *Que o acesso a ativos e registros somente seja permitido com autorização da administração.*
- *Que os ativos registrados sejam comparados com os ativos existentes a intervalos razoáveis e que se tomem medidas apropriadas quando houver qualquer diferença.”*⁵

Basle Committee on Banking Supervision

Em julho de 1994, o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, em pronunciamento sobre riscos com derivativos, contribuiu para a definição de controles internos, conforme registro de Antunes:

“Um sólido sistema de controle interno deve promover operações eficientes e eficazes: relatórios financeiros e para as agências reguladoras confiáveis; e obediência às leis, regulamentações e políticas. Ao determinar que o controle interno atende a estes objetivos, a instituição financeira deve considerar o ambiente global de controle da organização: o processo de identificar, analisar e gerenciar riscos; e a

⁵ Normas Internacionais de Auditoria, IBRACON, São Paulo, 1997, pp. 84 e 85.

aderência a atividades de controle tais como aprovações, confirmações e reconciliações.”⁶

International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI

“Controle interno é um instrumento gerencial usado para prover que os objetivos da administração estão sendo alcançados (...)”⁷

Conselho Federal de Contabilidade – CFC

“O sistema contábil e de controles internos compreende o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficácia operacional.”⁸

Instituto Brasileiro de Contadores – IBRACON

“O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto ordenado dos métodos e medidas, adotados pela entidade para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e o grau de confiança de seus dados contábeis.”⁹

Departamento do Tesouro Nacional

“O conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando

⁶ Jerônimo Antunes, Op. Cit., pp. 69.

⁷ A definição foi dada pelo *Internal Control Standards Committee*, um comitê especial do INTOSAI, que é um órgão composto de vários países do mundo (o Brasil não faz parte). Foi gerado um documento chamado *Guidelines for Internal Control Standards*, que trata de considerações de estrutura de controles internos voltados para a administração pública ou governamental.

⁸ Item 11.2.5.1 da NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis. Conselho Federal de Contabilidade – CFC. Revisadas em dezembro de 1997.

⁹ NPA-2 – Procedimentos de Auditoria Independente de Instituições Financeiras e Entidades Equiparadas. IBRACON.

eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.”¹⁰

Percebemos com as definições acima, e ao contrário do que muitos imaginam, os sistemas de controles internos das empresas ultrapassam a fronteira das atribuições puramente contábeis e financeiras. Elas abrangem operacionalmente toda a organização e por isso, todos na empresa, desde a alta administração até o funcionário do mais baixo escalão, deverão estar em sintonia com essa estrutura de controles, sob pena dela ou fracassar ou de ser ineficaz.

Cabe à administração executiva (diretoria, gerentes etc) fazer com que essa sintonia esteja adequada. Geralmente, as grandes empresas centralizam essa atribuição ao profissional de controladoria, comumente chamado de *Controller*, que passa a efetuar o monitoramento da estrutura sem controlá-la. Isso é importante de se colocar por que a segregação de funções não pode deixar de ser observada. Inseridos na função do monitoramento, o departamento de auditoria interna e os auditores independentes (auditores externos), também desempenham papel fundamental nesse processo. No entanto, trataremos dessa abordagem mais adiante.

1.3. Estrutura de Controles Internos

1.3.1. Os Componentes Interrelacionados

Dados os conceitos de controles internos no item anterior, vamos passar a analisar de modo detalhado a estrutura definida nos conceitos.

O relatório do COSO - *Internal Control – Integrated Framework* - divide a estrutura de controle interno em cinco componentes interrelacionados, devendo estar presente e funcionando eficazmente¹¹:

¹⁰ Instrução Normativa no. 16, de 20 de dezembro de 1991, do Departamento do Tesouro Nacional.

¹¹ Utilizamos os parâmetros metodológicos do COSO, em função de o Comitê da Basileia também o ter usado para estruturação do texto do pronunciamento sobre controles internos em organizações bancárias (objeto de comentários a partir do capítulo seguinte).

1. Ambiente de controle;
2. Avaliação de riscos;
3. Atividades de controle;
4. Informação e comunicação; e
5. Monitoramento

Ambiente de Controle

O ambiente de controle é a base de todos os outros componentes de controles internos. Ele inclui:

- a) a integridade, valores éticos, e competência da administração e funcionários da entidade;
- b) filosofia e estilo de operação da administração; e
- c) método de organização da administração, desenvolvimento de funcionários, e delegação de autoridade e responsabilidade.

O AICPA através do SAS-78, que revisou definições e descrições acerca do controle interno contida no SAS-55, com o objetivo de incorporar diversos elementos oriundos do relatório do COSO: *Internal Control – Integrated Framework*, no seu parágrafo 27, que trata das compensações entre pontos fortes e fracos do sistema de controle interno das entidades, alerta que, em razão de tais compensações, deve-se considerar esses componentes de forma global, ou o que denomina de efeitos coletivos. Alguns exemplos citados são:

- Controles próprios dos administradores podem compensar a ausência de segregação de tarefas em um pequeno negócio;
- Conselho de Administração atuante e independente pode influenciar a filosofia e estilo de operação do principal executivo em uma grande entidade.

Avaliação de Riscos

Na avaliação de riscos, a entidade deve estabelecer mecanismos para identificar e analisar as incertezas que podem levá-la a não alcançar seus objetivos. A identificação dos riscos deve ser efetuada para cada área-chave da entidade, indagando-se, por exemplo, as questões a seguir:

- O que pode funcionar mal?
- Como podemos falhar em nossas atividades?
- O que deve funcionar corretamente para obtermos sucesso em nossas atividades?
- Onde poderemos estar vulneráveis?
- Quais os principais ativos que precisamos proteger?
- Temos ativos ociosos sendo utilizá-los alternativamente?
- Como alguém pode burlar o sistema de controles internos da entidade?
- Como sabemos se estamos alcançando os objetivos definidos pela administração?
- Historicamente, quais os dispêndios mais relevantes que a entidade tem?
- Quais decisões requerem mais julgamento por parte dos administradores?
- Quais atividades são mais complexas na organização?
- Quais as atividades não são ou não estão sendo reguladas?
- Onde está nossa maior exposição legal?

Depois de identificados os riscos, uma análise deve ser feita para priorizar os mais relevantes: avaliando a probabilidade ou freqüência de ocorrência do risco; calculando e mensurando o risco monetariamente e determinando a estratégia de administração do risco.

Continuamente, a entidade deve administrar risco observando os diversos fatores resultantes de eventos internos e externos, tais como:

- Mudanças no ambiente operacional da entidade;
- Mudanças no ambiente econômico do país;
- Novos funcionários;
- Alterações ou novos sistemas de informações;
- Crescimento rápido das operações da entidade;
- Nova tecnologia;
- Novas linhas, produtos ou atividades;
- Reestruturações corporativas;
- Operações no exterior
- Mudanças na legislação e etc.

Atividades de Controle

A administração deve desenvolver políticas e procedimentos de forma a assegurar que seus objetivos estão sendo seguidos e quais ações são necessárias para impedir que riscos impeçam de alcançar essas metas. Atividades de controle incluem autorização, verificação, reconciliação, revisão de execução de operações, salvaguarda de ativos e segregação de funções. Veremos a seguir os aspectos principais a serem observados em cada componente das atividades de controle:

- Autorização e Verificação

A administração deve autorizar, por delegação, que funcionários executem certas atividades e certas transações dentro de parâmetros limitados. Um sistema de autorizações e atribuições deve ser elaborada formalmente pela entidade, especificando por cargo, o detalhamento desse sistema. As autorizações, que podem ser manuais ou eletrônicas, devem ser evidenciadas, de modo a se verificar, a qualquer momento, a competência do funcionário que às procederam.



- Reconciliação

A administração deve possuir controles que permitam identificar tempestivamente eventuais pendências que surgem quando da produção de informação administrativa ou contábil. Quando identificadas, essas pendências devem ser regularizadas nos respectivos sistemas de informações de origem.

- Revisão de Execução de Operações

A administração deve monitorar as previsões traçadas por ela no decorrer do tempo, de forma que se possa direcionar ou alterar essas metas de acordo com os objetivos. Geralmente essas revisões ocorrem por meios de orçamentos, *benchmarks* etc.

- Salvaguarda de Ativos

O acesso físico patrimonial deve ser restrito aos funcionários de modo a evitar sua subtração indevida. Os controles mínimos devem ser aqueles que permitam efetuar inventários periódicos e confrontá-los com as posições físicas existentes de fato.

- Segregação de funções

As atividades dentro da organização devem ser distribuídas entre os funcionários de forma que seja inibida a utilização das informações ou do patrimônio em benefício próprio ou em detrimento da entidade. Em outras palavras, a segregação de funções serve para evitar o conflito de interesses dentro da organização.

Analisando de forma mais didática, as atividades de controle dentro das organizações podem ser subdivididas em duas formas: controles preventivos e controles detectivos. A distinção entre controles preventivos e detectivos baseia-se no *timing* (ou oportunidade) de sua aplicação: os dois tipos de controles podem descobrir erros. Os controles preventivos são os mais comuns em sistemas eletrônicos e

previnem a ocorrência de erros ou sua aceitação nos livros e registros; os controles detectivos são mais comuns em sistemas manuais e exibem os erros que teriam sido registrados. Os controles eletrônicos também podem ser detectivos, como por exemplo, na verificação da integridade de bancos de dados gerados por sistemas informatizados.

- Informação e Comunicação

Uma comunicação efetiva flui “para baixo”, “transversalmente”, e “para cima” em uma organização. Informação apropriada deve ser identificada, capturada, e comunicada de maneira que indivíduos na organização possam cumprir com suas responsabilidades. Sistemas de informações produzem relatórios que ajudam no controle do negócio.

A administração deve comunicar a importância das atividades de controle a todos os funcionários, e estes devem compreender sua atuação no âmbito dos controle. Comunicação eficaz também deve ser mantida com o público externo, tal como clientes, fornecedores, reguladores e acionistas. O processo de responsabilidade pela prestação de contas (*Accountability*) pelas entidades, também se inclui no componente dessa comunicação.

- Monitoramento

A administração deve estruturar seu sistema de controles internos (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento) através do monitoramento das suas atividades em curso e de avaliações das áreas da estrutura organizacional. A oportunidade e frequência das avaliações dependem da qualidade do resultado do gerenciamento dos riscos e da eficácia do monitoramento dos procedimentos das áreas.

1.3.2. Escopo do Sistema de Controles Internos

A estrutura de controles internos é desenhada para prover uma razoável segurança e não uma garantia de que a eficiência e eficácia das operações, a confiabilidade das informações contábeis e a conformidade com as leis e regulamentos, serão atingidos. Razoável segurança é um conceito que reconhece que o custo de um controle não deve exceder o benefício derivado dele.

A abrangência da utilização de controles internos depende de julgamento profissional. Se identificados controles excessivos, esses devem ser eliminados de forma a não causar custos desnecessários à empresa. Por outro lado, quando forem identificados controles fracos, a administração tem três escolhas a fazer:

- a) aumentar a supervisão e monitoramento através do controle;
- b) instituir um controle adicional ou implementar outro compensatório; ou
- c) aceitar o risco de controle derivado da ausência de eficácia, desde que devidamente aprovado, e considerar também que, caso esse risco ocorra, não seja relevante para a organização.

1.3.3. Limitações de um Sistema de Controles Internos

Conforme foi dito anteriormente, não importa como o sistema de controles internos foi bem desenhado; ele somente pode prover uma garantia razoável do alcance dos objetivos traçados pela administração da entidade. Algumas limitações são inerentes ao sistema de controles internos, tais como:

- **Julgamento:** a eficácia dos controles está limitado pelas decisões humanas que forem tomadas e que podem ter sido efetuadas sobre pressão, ou com informações escassas em mãos.
- **Breakdowns:** o sistema de controles internos desenhado para uma entidade pode não ser adequadamente executado em função da má compreensão das suas instruções pelos funcionários, que podem

também errar em razão de novas tecnologias empregadas e complexidade dos sistemas informatizados.

- Administração *Override* e Conspiração: o pessoal de alto nível administrativo e/ou hierárquico pode dolosamente distorcer o desenho de controles internos em benefício próprio ou em detrimento da organização, a fim de garantir outras políticas ou procedimentos daqueles traçados pela alta administração. A conspiração acontece quando funcionários, agindo coletivamente burlam o desenho de controles internos, modificando informações ou falsificando documentos em benefício próprio ou em detrimento da organização.

CAPÍTULO 2

PRINCÍPIOS DE CONTROLES INTERNOS RECOMENDADOS PELO

COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILÉIA

2.1. Comentários do Pronunciamento

Como parte do esforço de encorajar a prática da adequada administração de riscos nos bancos, o *Basle Committee on Banking Supervision*¹² (Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia) emitiu originalmente, em janeiro de 1998, um documento sobre a estrutura dos sistemas de controles internos dos bancos: *Framework for the Evaluation of Internal Control Systems*. Depois de ajustado pelos comentários de organizações e de supervisão bancárias, em setembro do mesmo ano, emitiu-se o papel na sua forma final, cujo título passou a ser *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*.

Esse pronunciamento teve origem, principalmente, por pressões internacionais que exigiram controles internos mais eficientes e eficazes por parte das instituições financeiras. O evento que mais motivou o Comitê da Basiléia a emitir

¹² O *Basle Committee on Banking Supervision* é um comitê composto por autoridades fiscalizadoras bancárias, estabelecido em 1995 pelos Bancos Centrais de um grupo de 10 países. Sua representação é de supervisores bancários ou bancos centrais da Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e dos Estados Unidos. O Comitê usualmente encontra-se no *Bank for International Settlements* (BIS) na Basiléia, onde seu secretário é permanentemente localizado.

esse papel foi a crise da Ásia em outubro de 1997, que decorreu da falta de liquidez dos bancos japoneses, ao retirar empréstimos da região asiática¹³.

O documento traz treze princípios que cobrem os elementos essenciais de um sistema de controles internos. Esses princípios cobrem:

- controle pela administração e cultura de controle (princípios 1 ao 3);
- identificação e avaliação de riscos (princípio 4);
- atividades de controle e segregação de funções (princípios 5 e 6);
- informação e comunicação (princípios 7 ao 9) e
- monitoramento de atividades e correção de deficiências (princípios 10 ao 13).

Esse pronunciamento está em sintonia com o disposto em outro enunciado do Comitê da Basileia - *Core Principles for Effective Banking Supervision* – emitido em setembro de 1997, que trata de princípios para uma supervisão bancária eficiente. Neste documento são enfatizados, dentre outros aspectos, que os supervisores bancários devem determinar os bancos possuem controles internos que sejam adequados com a natureza e magnitude de seus negócios e um processo abrangente de administração de risco para identificar, medir, monitorar e controlar todos os riscos substanciais, ou seja, aqueles que podem impactar relevantemente suas operações.

Como forma de colocar em prática essas prerrogativas do *Core Principles*, foi emitido o *Framework* citando quais são os princípios mínimos para efetivação de uma estrutura adequada de controles internos. Esses princípios são de aplicação geral e o Comitê da Basileia recomenda que as autoridades fiscalizadoras usem esses princípios para avaliar os procedimentos de controles dos bancos sob sua supervisão.

¹³ Em 1997 veio à tona uma crise econômica na Ásia decorrente de uma dívida colossal acumulada ao longo dos anos pelos países asiáticos, através dos seus agentes econômicos privados: empresas e bancos principalmente.

A estrutura de controles internos descrita no documento foi discutida com várias organizações bancárias internacionais. As recomendações estão amplamente consistente com o relatório do COSO: *Internal Control - Integrated Framework*¹⁴, que é usado extensivamente pela maioria dos bancos americanos. O relatório do Comitê da Basileia foi distribuído para supervisores bancários (o equivalente ao Banco Central do Brasil) em todo o mundo, além de bancos e outras partes interessadas e foi preparado pelo sub-grupo de gerenciamento de risco do Comitê da Basileia, o qual foi representado pelo Sr. Roger Cole – Diretor associado no *Board of Governors of Federal System*, e pela Sra. Christine Cumming – Vice presidente sênior do *Federal Reserve Bank of New York*.

O Sr. William J. McDonough, *Chairman* do Comitê da Basileia e presidente do *Federal Bank of New York*, declarou que o Comitê vem pretendendo fortalecer os sistemas de controles internos em bancos reconhecendo que as deficiências continuam a ser um dos problemas principais das organizações bancárias no mundo, além das perdas significativas ocorridas. O documento pretende ajudar os bancos e supervisores bancários a fortalecer seus procedimentos de controles internos.

Os princípios cobrem os componentes críticos de um sistema de controle interno devendo ser usados pelos supervisores bancários avaliar a adequação e eficácia dos controles internos nas instituições bancárias. Sr. Cole declarou que, analisando os problemas ocorridos em várias grandes organizações bancárias no mundo, foi concluído que eles poderiam ter sido evitados, caso esses bancos mantivessem um eficaz sistema de controles internos. Declarou ainda, que quando

¹⁴ Em 1985, nos Estados Unidos, uma comissão nacional formada para estudar demonstrações contábeis fraudulentas (*Treadway Commission*) deu origem a um comitê multidisciplinar, reunindo entidades de classe de auditores, contadores, financistas e economistas, os quais fundaram então uma nova entidade: O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*. O COSO se dedicou exclusivamente a especificar políticas e procedimentos de controles internos em grandes empresas americanas, inclusive em instituições bancárias. Em setembro de 1992, editou quatro manuais que detalham os princípios de controles internos de uma maneira integrada (*Internal Control – Integrated Framework*). No *Bank for International Settlement – BIS*, os fundamentos dos controles internos derivados do COSO foram adaptados de uma maneira definitiva para controlar os riscos bancários por um comitê que durante anos monitorou as principais quebras de bancos no mundo. Esse trabalho deu origem ao pronunciamento da Basileia sobre os controles internos o qual está sendo citado neste capítulo.

do preparo do *Framework*, o Comitê da Basileia considerou os problemas ocorridos em bancos de vários países membros. Quando da elaboração do pronunciamento, o Comitê da Basileia estudou os problemas recentes das instituições bancárias para identificar os principais pontos de deficiências de controles internos. Os problemas identificados reforçam a importância dos diretores, administração, auditores internos e externos e supervisores de bancos, focalizarem uma maior atenção no fortalecimento dos sistemas de controles internos e avaliar continuamente a eficiência de tais sistemas.

Vários casos recentes demonstram que controles internos inadequados podem conduzir a perdas significativas para os bancos.

Segundo o Comitê da Basileia¹⁵, os problemas de controles internos vistos em casos de bancos, podem ser agrupados em cinco categorias¹⁶:

1ª - Omissão da administração, falta de responsabilidade de prestação de contas e falha em desenvolver uma forte cultura de controle dentro do banco.

Sem exceção, os casos ocorridos de perdas significativas refletiram a desatenção e displicência da administração com a cultura de controle do banco; orientação insuficiente e omissão da diretoria e da administração intermediária, além da falta de uma clara responsabilidade da administração prestar contas através da transferência de autoridade e responsabilidade.

Esses casos também refletem uma falta de incentivos adequados para a administração levar adiante a supervisão dos departamentos e manter um alto nível de consciência de controle dentro das áreas de trabalho.

¹⁵ *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations, Basle*, setembro de 1998.

¹⁶ O Comitê da Basileia se preocupou em não citar nomes dos bancos objetos das suas análises. Dessa forma, os comentários que se seguem tratam da ocorrência de diversos problemas, sem, contudo, evidenciar em quais organizações apresentaram tais problemas.

Muitas falhas de controles internos que resultaram em perdas significativas para os bancos poderiam ter sido minimizadas ou mesmo evitadas se diretoria e a administração intermediária das organizações estabelecessem e cultivassem um forte ambiente de cultura de controle. As culturas fracas de controle têm em comum, freqüentemente, dois elementos: primeiro, a alta administração não enfatizava, com palavras e ações, a importância de um forte sistema de controle interno. Em segundo, a alta administração não se assegurou que a estrutura organizacional e as responsabilidades administrativas estivessem bem definidas. Por exemplo, a alta administração não exigia uma supervisão adequada dos responsáveis pelas principais decisões e não exigia relatórios oportunos quanto a natureza e a condução das atividades de negócio.

A alta administração pode enfraquecer a cultura de controle se promover e/ou dar recompensas aos gerentes que são bem sucedidos em gerar lucros mas que não implementam as políticas de controle ou não acompanham os problemas identificados pela auditoria interna. Tais ações emitem uma mensagem para a organização que o controle interno está sendo considerado como secundário em relação a outros objetivos da organização. Assim, essas promoções e recompensas diminuem o compromisso com a cultura de controle e sua qualidade.

Além de tudo isso, alguns bancos tinham estruturas organizacionais onde as responsabilidades não eram claramente definidas. Em consequência disso, uma determinada divisão não era diretamente ligada hierarquicamente a qualquer pessoa da alta administração. Isso quer dizer que nenhum administrador de alto escalão monitorava o desempenho dessas atividades de uma maneira próxima o bastante para notar atividades incomuns, sendo elas financeiras ou não. A alta administração também não tinha uma compreensão clara das operações do banco e de como elas estavam gerando lucros. Se a administração compreendesse as operações de seus departamentos, ela poderia reconhecer os sinais de advertência (tais como um relacionamento incomum do lucro com os níveis de risco), investigando, assim, as

operações e fazendo a investigação das causas visando reduzir eventuais perdas para a organização.

Esses problemas poderiam também ter sido evitados se os gerentes revissem as transações e os relatórios de informações dos departamentos e promovessem discussões com o pessoal adequado sobre a natureza das transações do negócio. Tais abordagens fornecem à administração de baixo escalão uma visão objetiva de como as decisões estão sendo tomadas e asseguram que o pessoal-chave esteja operando dentro de um conjunto de parâmetros definidos pela administração dentro da estrutura de controle interno.

2ª - Reconhecimento e avaliação inadequados do risco de certas atividades bancárias, sejam elas incluídas ou não nas demonstrações contábeis.

Muitas organizações bancárias que sofreram perdas substanciais negligenciaram o reconhecimento e a avaliação dos riscos de novos produtos e atividades, ou deixaram de atualizar suas avaliações quando mudanças significativas ocorreram no ambiente de seus negócios. Por exemplo, enquanto alguns produtos mais complexos ou mais sofisticados dentro de uma linha de negócios eram desenvolvidos, os controles internos não eram atualizados para visar esses produtos. Um segundo exemplo envolve a entrada em uma nova atividade de negócios sem uma avaliação abrangente e objetiva dos riscos envolvidos. Sem as reavaliações, o sistema de controles internos não pode adequadamente atender os riscos de novos negócios.

Muitos casos recentes demonstram o fato que os sistemas de controles internos os quais funcionam bem para produtos simples ou tradicionais são inaptos para controlar produtos mais sofisticados ou mais complexos. Em outros casos, os ganhos elevados, em potencial, associados com determinados empréstimos, investimentos e instrumentos derivativos não tiveram os riscos identificados e

avaliados. A alta administração deve destinar recursos suficientes ao monitoramento e à revisão contínua das exposições do banco ao risco.

As organizações bancárias devem também ajustar seus objetivos para a eficiência e a eficácia operacional, a confiabilidade de seus relatórios financeiros e a conformidade com as leis e regulamentos existentes. A avaliação de risco se refere à identificação e ao monitoramento dos riscos envolvidos na busca dos objetivos estabelecidos pela administração. Esse processo ajuda a assegurar que os controles internos do banco são consistentes com a natureza, a complexidade e os riscos das suas atividades incluídas ou não nas demonstrações contábeis.

3ª - Ausência ou falha de atividades e estruturas fundamentais de controle, tais como segregação de funções, aprovações, verificações, reconciliações e análises de desempenho operacional.

A falta de segregação de funções, em particular, tem desempenhado um papel importante nas perdas significativas que têm ocorrido nos bancos. Revendo as principais perdas dos bancos, em parte causadas por um controle interno deficiente, os supervisores concluíram que tais instituições não observaram determinados princípios fundamentais de controles internos. Destes, a segregação de funções, um dos mais importantes, foi freqüentemente negligenciado pelos bancos que obtiveram perdas significativas. Freqüentemente, a alta administração atribuía a responsabilidade a um indivíduo para conduzir duas ou mais áreas com interesses conflitantes. Atribuir funções conflitantes a um indivíduo, cria a possibilidade de manipulação de informações em benefício próprio ou para ocultar fraudes.

As deficiências nas atividades de controle, refletem falhas de uma variedade de esforços como por exemplo falha das revisões de alto nível gerencial, do exame de verificações específicas e dos processos. Por exemplo, em diversos casos a administração não analisou apropriadamente as informações recebidas. Essa informação, em forma de relatórios periódicos sobre os resultados das operações de todas as divisões da organização, mantinha a administração

informada sobre o progresso de cada divisão de acordo com os objetivos estabelecidos, e lhe permitia fazer questionamentos se os resultados fossem diferentes das suas expectativas. Frequentemente, as divisões que vieram a obter perdas significativas, no princípio informaram lucros elevados demais para as expectativas em relação ao aparente nível de risco (o que não foi percebido pela alta administração). Dessa forma, a alta administração poderia ter investigado os resultados anômalos encontrados e resolvido alguns dos problemas caso tivesse controlando efetivamente os processos, limitando ou prevenindo as perdas que poderiam ocorrer. Porém, como a expectativa da administração era voltada para a gestão por resultados (ex.: lucros), não foram feitos os questionamentos e, conseqüentemente, investigações não foram iniciadas até que os problemas crescessem para proporções intratáveis.

4ª - Comunicação inadequada das informações entre níveis de administração dentro do banco.

Para ser eficiente, as políticas e procedimentos precisam adequadamente ser comunicados a todo o pessoal envolvido em um processo dentro da organização. Algumas perdas ocorreram porque o pessoal-chave não estava atento quanto às políticas do banco ou não as entendia. Em vários exemplos, as informações sobre atividades impróprias que deveriam ter sido relatadas a níveis hierárquicos superiores não foram comunicadas à diretoria ou à outra instância apropriada de reporte até que os problemas ficassem graves. Em outros exemplos, as informações nos relatórios da administração não estavam completas ou não eram precisas, criando uma impressão falsa da boa situação empresarial.

Acrescentando outros exemplos, alguns bancos não comunicaram adequadamente as obrigações aos seus funcionários e não controlaram suas responsabilidades. Assim, não foram asseguradas se as políticas internas estavam sendo lidas e entendidas. Em conseqüência, por um longo período, as principais políticas da administração não foram postas em prática. Em outros casos, linhas adequadas de comunicação não existiam para o relato de irregularidades

envolvendo os funcionários. Se tivessem sido estabelecidos canais para a comunicação dos problemas, de “baixo para cima”, através dos níveis hierárquicos, a administração poderia identificar antecipadamente os problemas e corrigir as irregularidades.

5ª - Programas de auditoria inadequados ou ineficazes, e mal desempenho das atividades de monitoramento.

Em muitos casos, as auditorias internas não eram suficientemente rigorosas para identificar e informar as fraquezas de controle associadas com bancos problemáticos. Em outros casos, embora os auditores informassem os problemas, nenhum mecanismo estava em funcionamento para assegurar que a administração corrigiria as deficiências.

Enquanto a auditoria interna pode ser considerada imprescindível dentro da estrutura de controles internos, seu trabalho não foi efetivo nas organizações bancárias que apresentaram problemas. Uma combinação de três fatores contribuiu para essas insuficiências: (1) o desempenho enfraquecido das auditorias, (2) a falta de uma completa compreensão dos processos da empresa, e (3) um acompanhamento inadequado dos problemas detectados. Um enfoque fragmentado da auditoria ocorreu, principalmente, por que os programas de auditoria foram estruturados como uma série descontínua de auditorias em atividades específicas dentro da mesma divisão ou departamento, ou dentro de áreas geográficas diversas. Esse processo fragmentado permitiu que as atividades empresariais não fossem entendidas integralmente pelo pessoal de auditoria interna. Uma abordagem de auditoria que permitisse que os auditores seguissem por completo todos os processos e funções, do começo até o final (isto é, seguir uma única transação completamente do ponto do início da transação até a fase do relatório financeiro – procedimento em auditoria chamado de *walkthrough*) permitiria uma melhor compreensão das atividades do banco. Além disso, forneceria a oportunidade de verificar e testar a adequação dos controles em cada etapa do processo.

Também, o conhecimento e treinamento inadequado da equipe de auditores internos sobre produtos e mercados dos negócios, sobre os sistemas de processamento eletrônico de dados e sobre outras áreas altamente sofisticadas, contribuíram para os problemas. A equipe de auditores internos não possuía a perícia necessária. Ela freqüentemente hesitava realizar indagações quando suspeitavam de problemas, e quando elas eram feitas, o mais provável era aceitar as respostas do que questioná-las.

A auditoria interna também pode ter sido ineficaz, porque a administração não fez o acompanhamento adequado dos problemas identificados pelos auditores. Os atrasos podem ter ocorridos por causa de uma falta de aceitação, pela administração, quanto ao papel e a importância do auditor interno. Além disso, a eficácia do processo de auditoria interna é prejudicada quando a alta administração e os diretores não recebem relatórios regulares e oportunos indicando os pontos críticos de controles e as ações corretivas subseqüentes a serem adotadas pela administração. Esse tipo de relatório periódico, pode ajudar à alta administração tomar, tempestivamente, decisões importantes.

Muitos bancos que obtiveram perdas em função de problemas em sua estrutura de controle não monitoravam eficazmente suas atividades. Freqüentemente os sistemas não tinham processos contínuos de monitoramento e as avaliações executadas não eram adequadas ou não foram levadas ao adequado nível hierárquico de reporte. Em alguns casos, a ausência do monitoramento começou com uma falha em considerar e reagir às informações diárias fornecidas pela administração de baixo escalão, ou por outros funcionários, indicando atividades incomuns, tal como limites excedidos de exposição a riscos. Em um banco, por exemplo, as perdas associadas com as principais atividades de negócios eram escondidas em contas de clientes fictícios. Se a organização confirmasse seus clientes periodicamente, em lugar de fornecer mensalmente extratos de conta para eles, as perdas escondidas teriam sido notadas provavelmente muito tempo antes de que elas fossem grandes o bastante para causar a perda ocorrida.

Em vários outros casos, uma divisão ou uma atividade da organização apresentavam fortes características indicando um nível elevado de risco, como rentabilidade incompatível para o nível percebido de risco e crescimento rápido de uma atividade empresarial nova que estava geograficamente distante da sede da empresa. As organizações não proveram recursos adicionais suficientes para controlar ou monitorar as atividades de risco elevadas. De fato, em algumas instâncias do banco, as atividades com altos índices de risco estavam operando com menos controle que as atividades que possuíam perfis mais baixos de risco.

Por fim, várias advertências dos auditores internos e externos com relação às atividades da divisão bancária não foram acompanhadas pela administração.

2.2. Análise Crítica dos Princípios e sua Aplicabilidade no Brasil

“Controle pela Administração e Cultura de Controle”

Princípio 1:

“A diretoria deve ter a responsabilidade pela aprovação e revisão periódica das estratégias globais do negócio e das políticas relevantes para o banco; compreender os principais riscos incorridos pelo banco, determinar os níveis aceitáveis para esses riscos e assegurar que o nível gerencial superior tome as medidas necessárias para identificar, monitorar e controlar esses riscos; aprovar a estrutura organizacional e assegurar que o nível gerencial superior esteja monitorando a efetividade do sistema interno de controle. A diretoria é responsável, em última instância, pelo estabelecimento e manutenção de um sistema de controles internos adequado e efetivo.”

Comentários:

A diretoria fornece diretrizes, orientação e supervisão à administração intermediária. É responsável pelo pleno ajuste das estratégias e principais políticas da organização, e pela aprovação da estrutura global da organização. Tem a responsabilidade final de assegurar que um sistema adequado de controle interno seja estabelecido e mantido. A diretoria é eficaz quando é objetiva, capaz e inquisitiva, com conhecimento das atividades e dos riscos aos quais o banco está exposto. Uma diretoria ativa, junto com canais internos de comunicação eficazes e com atividades financeiras, jurídicas e de auditoria interna capazes, freqüentemente pode assegurar a correção dos problemas que diminuem a eficácia do sistema de controles internos.

A diretoria deve incluir em suas atividades:

- a) discussão periódica tanto com a alta administração, quanto com a administração intermediária sobre a eficácia do sistema de controles internos;
- b) revisão oportuna da avaliação dos controles internos feita pela administração intermediária, auditores internos, externos, e outros órgãos de fiscalização; e
- c) esforço periódico para assegurar que a administração tenha seguido apropriadamente as recomendações e preocupações expressas pelos auditores e supervisores bancários sobre as deficiências dos controles internos.

Uma opção usada pelos bancos em muitos países é o estabelecimento de um comitê de auditoria independente para auxiliar a diretoria na realização de suas responsabilidades. O estabelecimento de um comitê de auditoria permite o exame detalhado das informações e dos relatórios, sem a necessidade de ocupar o tempo de todos os diretores assegurando que determinadas questões recebam a atenção

adequada. O comitê de auditoria é tipicamente responsável pela supervisão dos relatórios financeiros e do sistema de controle interno. Como parte desta responsabilidade, o comitê de auditoria supervisiona as operações e serve como contato direto entre os auditores internos e externos. Deve ser observado que a criação de um comitê de auditoria não transfere os deveres da diretoria do banco, pois apenas ela está autorizada, legalmente, a tomar decisões.

No Brasil, a atividade de auditoria interna, quando não executada por unidade específica da própria instituição ou de instituição integrante do mesmo conglomerado financeiro, poderá ser exercida, conforme parágrafo 3º, art. 2º, da Resolução CMN no. 2.554/98:

- por auditor independente devidamente registrado na Comissão de Valores Mobiliários – CVM, desde que não aquele responsável pela auditoria das demonstrações contábeis;
- pela auditoria da entidade ou associação de classe ou de órgão central a que filiada a instituição;
- por auditoria de entidade ou associação de classe de outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, mediante convênio, previamente aprovado por este, firmado entre a entidade a que filiada a instituição e a entidade prestadora do serviço.

Princípio 2:

“O nível gerencial superior deve ter a responsabilidade pela implementação das estratégias e políticas aprovadas pela diretoria; pelo desenvolvimento de processos que identifiquem, mensurem, monitorem e controlem os riscos incorridos pelo banco; pela manutenção de uma estrutura organizacional que determine claramente responsabilidade, autoridade e quem se reporta a quem; pela fixação das medidas apropriadas para os controles internos; e pelo monitoramento da adequação e da efetividade do sistema de controles internos.”

Comentários:

A diretoria é responsável pela implementação das diretrizes aprovadas pela alta administração do banco (Assembléia de Acionistas ou Conselho de Administração), incluindo a execução das estratégias, das políticas e o estabelecimento de um sistema eficaz de controle interno. Os membros da diretoria tipicamente delegam a responsabilidade de estabelecer as políticas e os procedimentos internos de controle mais específicos aos responsáveis por atividades ou funções de uma unidade em particular. Conseqüentemente, é importante para a diretoria assegurar-se de que os gerentes a quem delegaram estas responsabilidades desenvolvem e reforçam as políticas e procedimentos adequados.

A conformidade com um sistema de controles internos estabelecido é dependente de uma estrutura operacional bem documentada e bem comunicada, que mostre claramente as linhas de responsabilidade e de autoridade e que forneça uma comunicação eficaz para toda a organização. A função da distribuição de responsabilidades deve assegurar-se que não exista nenhuma falha nos canais de comunicação.

É importante também que a diretoria examine todas as etapas de controle para assegurar-se de que as atividades estejam sendo conduzidas por uma equipe qualificada, com a experiência necessária e com, as potencialidades técnicas exigidas. A equipe deve corretamente ser compensada e seu treinamento e capacidade periodicamente atualizados. Além disso, deve instituir políticas de compensação e promoção que estimulem comportamentos adequados e fortaleçam os incentivos para que os funcionários não ignorem ou anulem mecanismos de controles internos desenhados.

Princípio 3:

“A diretoria e o nível gerencial superior são responsáveis pela promoção de altos padrões éticos e de integridade, e por estabelecer uma cultura dentro da organização que enfatize e

demonstre a todos os funcionários a importância dos controles internos. Os diversos níveis hierárquicos numa organização bancária precisam entender o seu papel no processo de controles internos e estar completamente engajados nele.”

Comentários:

Um elemento essencial de um eficaz sistema de controles internos é uma forte cultura de controle. É responsabilidade da diretoria e da administração intermediária enfatizar a importância dos controles internos com ações e palavras. Isto inclui os indicadores éticos da administração em suas transações de negócios, dentro e fora da organização. As palavras, as atitudes e as ações da diretoria e da administração intermediária afetam a integridade, a ética e outros aspectos da cultura de controle do banco.

Em graus variados, o controle interno é de responsabilidade de todos em um banco. Funcionários produzem informações que são usadas nos sistemas de controles internos ou que são examinadas na busca de outras ações necessárias para se efetuar o controle. Um elemento essencial de um forte sistema de controles internos é o reconhecimento, por cada empregado, da necessidade de executar suas responsabilidades eficazmente e de comunicar ao nível gerencial adequado algum problema nas operações, como por exemplo, a não conformidade com o código de conduta ou qualquer violação das políticas estabelecidas ou uma ação ilegal que seja observada. Isso pode melhor ser conseguido quando os procedimentos operacionais são formalizados e disponíveis a todo pessoal envolvido. É essencial que todo o pessoal dentro do banco compreenda a importância do controle interno e esteja engajado ativamente nos processos.

Ao reforçar os valores éticos, as organizações bancárias devem evitar as políticas e as práticas que podem inadvertidamente fornecer incentivos ou tentações para atividades impróprias. Os exemplos de tais políticas e práticas incluem a ênfase indevida em metas de desempenho ou em resultados operacionais, particularmente os de curto prazo que ignoram os riscos a longo prazo; segregação ineficaz de

funções de atividades ou de outros controles que podem oferecer tentações para empregar mal os recursos ou esconder o desempenho deficiente; e punições insignificantes ou excessivamente onerosas para comportamentos impróprios.

Enquanto a existência de uma forte cultura de controle interno não garante que uma organização alcançará seus objetivos, por outro lado, a falta da cultura fornece oportunidades para que erros não sejam detectados ou para ocorrência de irregularidades.

“Identificando e Avaliando Riscos”

Princípio 4:

“Um sistema de controles internos efetivo requer que os riscos materiais que poderiam afetar adversamente os objetivos a serem atingidos pelo banco estejam sendo reconhecidos e continuamente avaliados. Essa avaliação deve cobrir todos os tipos de risco enfrentados pelo banco e por seu conglomerado (por exemplo, de crédito, de país, de transferência, de mercado, de taxa de juros, de liquidez, operacional, legal e de reputação). Os controles internos podem necessitar de revisão para incorporar apropriadamente algum risco novo ou não controlado previamente.”

Comentários:

Os bancos, como em qualquer outro negócio, correm riscos em suas atividades empresariais. Conseqüentemente é imperativo que, como parte do sistema de controles internos, esses riscos estejam sendo continuamente reconhecidos e avaliados. De uma perspectiva de controle interno, uma avaliação de risco deve identificar e avaliar os fatores internos e externos que podem afetar adversamente a realização de seus objetivos de desempenho, de informação e de conformidade. Essa identificação e avaliação devem cobrir todos os riscos enfrentados pelo banco e operar em todos os níveis dentro da organização,

diferenciando do processo de administração de risco, que tipicamente focaliza mais na revisão das estratégias de negócios desenvolvidas para maximizar a diferença entre o benefício do risco embutido nas diferentes áreas do banco.

A avaliação de risco eficaz identifica e considera fatores internos (tais como a natureza das atividades do banco, a qualidade do pessoal, as mudanças na organização e a rotatividade de pessoal) bem como os fatores externos (tais como condições de flutuações econômicas, mudanças de produtos exigidos pelo mercado e avanços tecnológicos) que poderiam adversamente afetar a realização dos objetivos traçados. Essa avaliação de risco deve ser conduzida no nível apropriado de negócios e através de uma visão abrangente das atividades do banco de forma individual e também consolidada. Didaticamente, sua classificação pode ser dada como “riscos mensuráveis” (tais como o risco de crédito, de mercado e de liquidez) e “riscos não mensuráveis” (tais como o risco operacional, legal e de reputação).

O processo de avaliação de risco inclui também um estudo para determinar quais são os riscos controláveis pelo banco e quais não são. Para aqueles riscos que são controláveis o banco deve avaliar se aceita aqueles riscos ou se o minimiza com procedimentos alternativos de controle. Para aqueles riscos que não podem ser controlados, o banco deve decidir se aceita estes riscos, retira-os ou reduz o nível das atividades de negócios sob risco.

A fim de a avaliação de riscos - e em parte o sistema de controles internos - permaneça efetiva, a administração precisa monitorar continuamente os riscos e reagir às mudanças de circunstâncias diversas. Os controles internos podem precisar ser revisados para visar qualquer risco novo ou anteriormente não controlado. Por exemplo, à medida que uma inovação financeira ocorre, um banco precisa avaliar novos instrumentos financeiros e transações de mercado e considerar os riscos associados com estas atividades. Frequentemente esses riscos podem ser melhor entendidos ao se considerar como vários cenários (econômicos ou não) afetam os fluxos de caixa, os ganhos das transações e instrumentos

financeiros. Uma cuidadosa consideração do alcance do possível problema, apontará para importantes pontos de controle.

Antes do pronunciamento sobre os controles internos, o Comitê da Basileia já havia se pronunciado sobre a importância da administração de riscos pelos bancos. O documento *Core Principles for Effective Banking Supervision*, já citado anteriormente, possui os seguintes preceitos fundamentais para uma supervisão bancária eficiente:

- objetivo fundamental da supervisão é manter a estabilidade e a confiança no sistema financeiro, reduzindo assim o risco de perda para os depositantes e outros credores;
- os supervisores devem buscar a disciplina de mercado encorajando a boa condução empresarial (através de uma estrutura apropriada e da fixação de responsabilidades para a diretoria e para a alta administração dos bancos) aumentando a transparência do mercado e a vigilância sobre este mercado;
- a fim de levar adiante eficientemente suas tarefas, um supervisor deve ter independência operacional, meios e poderes para colher informações tanto "in loco" quanto em outros ambientes e a autoridade de se fazer cumprir suas decisões;
- os supervisores devem entender a natureza dos negócios empreendidos pelos bancos e devem se assegurar, dentro da extensão possível, que os riscos contraídos pelos bancos estão sendo administrados adequadamente;
- a supervisão bancária eficiente exige que o perfil de risco de bancos individuais seja avaliado e os recursos de supervisão distribuídos adequadamente;

- os supervisores têm que se assegurar que os bancos têm recursos adequados para assumir riscos, incluindo adequada administração de capital, sistemas de controles e registros contábeis eficientes; e
- uma estreita cooperação com outros supervisores é essencial, particularmente onde as operações das organizações bancárias ultrapassam os limites nacionais.

Dessa forma, ficou bem clara que para uma supervisão bancária eficiente torna-se imprescindível que os bancos mantenham-se estruturados, com controles internos adequados, no tocante à administração dos diversos riscos que podem impactar seu negócio. Reforçando isso, os emprestadores de capital (que concedem as linhas de crédito), os processos de *due dilligence* (que avaliam programas de emissão de títulos) e as empresas de *rating* (que classificam o risco dos bancos) passaram a cobrar, dos bancos, sistemas confiáveis e estruturas adequadas de gestão de riscos, como forma de garantir o retorno do capital emprestado ou a melhoria das classificações de risco.

O Brasil, desde o ano de 1988, é signatário do Acordo da Basiléia, cujas regras fundamentais recaem no estabelecimento de padrões mínimos de capital e patrimônio líquido em função do nível de risco das operações ativas. De acordo com a Resolução nº 2.099, de 17 de agosto de 1994, alterada pela Resolução no. 2.212, de 16 de novembro de 1995, todas do Conselho Monetário Nacional, as instituições financeiras brasileiras estão obrigadas a se adequarem aos limites ali estabelecidos. No entanto, já se passaram onze anos do referido acordo, período esse de acontecimentos com grandes mudanças no cenário econômico brasileiro e mundial. Em função disso, existem correntes que defendem que o acordo está inadequado para os dias atuais, precisando ser revisto. O texto a seguir é uma opinião do advogado Jairo Saddi, cujo conteúdo será colocado na íntegra pela sua importância e abrangência¹⁷:

¹⁷ Gazeta Mercantil, em 18 de agosto de 1999.

“REVENDO O ACORDO DE BASILÉIA – O objetivo declarado do Comitê de Supervisão Bancária da BIS na célebre Reunião de Basileia era minimizar os riscos de insucesso das atividades bancárias e, com isso, alcançar maiores garantias para a solvência e a liquidez do sistema bancário internacional. O Comitê buscava reduzir as diferenças entre as normas de controle operacional aplicáveis às instituições financeiras em seus países de origem, bem como criar bases mais equitativas para a análise comparativa das instituições no plano internacional. Para tanto, recomendou às autoridades encarregadas do controle e da fiscalização de instituições financeiras a adoção de um modelo de supervisão cujos princípios fundamentais recaem no estabelecimento de padrões mínimos de capital e patrimônio líquido em função do nível de risco das operações ativas. Explica-se: se os riscos do sistema bancário muitas vezes fossem multiplicados até mesmo em virtude das várias inovações financeiras, era necessário estabelecer limites para o risco.

No Brasil, para suportá-los, tomou-se uma medida relevante que impôs novas regras para permitir a operação das instituições financeiras, obrigando-as a atender ao Acordo de Basileia, do qual o Brasil é signatário desde 1988. Ali, estabeleceram-se critérios para limites fixos de capital e empréstimo, conforme a proporção dos ativos de cada banco. O acordo considera o risco das operações de empréstimo com pesos diferenciados, aquilatando, por conseqüência, a qualidade dos ativos.

No entanto, passaram-se cerca de onze anos do referido acordo. O mundo mudou, as crises financeiras ensinaram muita coisa, e é natural que se faça necessária uma revisão ampla daquele acordo e das premissas que estabelecem os padrões atuais baseados na aquilatação do risco a que já nos referimos. O padrão atual leva em consideração três parâmetros universais: a) o comprometimento de um volume menor de capital no caso de empréstimos para governos e instituições financeiras do que para empresas não-financeiras; b) empréstimos feitos em países pertencentes à Organização

para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e aqueles realizados em outras partes; e c) a determinação, pelo nível de risco, da quantidade de capital que deve ser reservada contra qualquer exposição em derivativos, como o crédito.

As deficiências das regras de *Basiléia* são evidentes se partirmos para uma crítica das premissas acima arroladas: empréstimos aos bancos dos Estados Unidos apresentam o mesmo risco que empréstimos aos bancos tailandeses? Do mesmo modo, empréstimos para uma companhia pré-falimentar não podem ser equiparados aos créditos a uma sociedade de “primeira linha”. Quanto às restrições da OCDE, o acordo parece anacrônico e totalmente discriminatório, em especial se considerarmos que, em muitos aspectos, alguns países fora da OCDE se encontram em condições econômicas melhores do que aqueles que estão dentro. Finalmente, quanto ao uso dos derivativos de crédito, em vez de se diminuir o risco, pode-se ter o resultado inverso, traduzido na necessidade de aumentar as reservas de capital, já que nenhuma instituição financeira recebe crédito com a redução do risco – precisa na verdade é de capital para cobrir eventuais prejuízos. Ou seja, há mais dúvidas do que soluções.

Muitos banqueiros preferiram ter seu próprio sistema de determinação das necessidades de capital, baseados em modelos de risco próprios – e eles argumentam que, com isso, o custo dos empréstimos poderia cair. Os banqueiros centrais não se animam com tal proposta: salientam que bancos precisam de capital não só para se proteger, como também para proteger o sistema como um todo, inclusive os riscos operacionais que não podem ser qualificados. Alguns progressos, tais como critérios para lidar com ativos off-balance-sheet, já foram efetivados, mas é evidente que ainda há muito a fazer.

No caso brasileiro, as necessidades de capital foram elevadas recentemente, tornando nosso Banco Central ainda mais rigoroso com o mercado do que seus colegas do BIS. Talvez seja uma boa postura, mesmo que resulte numa concentração ainda maior do mercado, contribuindo para a efetivação de

resistências muito conhecidas: altos preços e baixa eficiência alocativa. O cerne da questão, porém – o risco de crédito –, continua sem respostas satisfatórias, apesar da grande quantidade de sistemas de análise sofisticados e de gerenciamento de risco existentes hoje em dia. Trata-se de instrumentos apenas medianos na previsão do futuro, a partir do passado, que não incluem variáveis novas e imprevistas.

Em última análise, bancos seguros são bancos melhores para o sistema financeiro. E bancos seguros possuem controles mais eficientes sobre seus capitais, independentemente dos acordos internacionais ou mesmo da vontade da autoridade monetária, pela simples e boa razão de que procuram maximizar o retorno para o acionista dentro de parâmetros legais. Daí a importância de controles internos – que vêm sendo estimulados pelo Banco Central.

O esforço de se adaptar às regras de Basileia no mundo de hoje de ser empreendido pelos bancos centrais, sem jamais comprometer a estabilidade e a equidade do mercado.”

No Brasil, depois de duas fortes crises financeiras internacionais (crise asiática e a crise russa), os bancos e administradoras de recursos passaram a se preocupar em adotar técnicas mais aprimoradas de análise de risco permitindo criar ferramentas¹⁸ eficazes para proteção contra perdas financeiras. Um desses aprimoramentos foi o aperfeiçoamento das simulações feitas pelo método de teste de estresse (*stress test*), modelo pelo qual são simulados cenários de grande instabilidade, e preparadas estratégias para se prevenir das perdas potenciais. Investir na capacitação dos funcionários e implementar modelos de gestão na estrutura organizacional voltados para a administração de riscos, também são fatores fortes para a prevenção de um impacto negativo substancial nas atividades operacionais das organizações.

¹⁸ São exemplo de ferramentas: o sistema de *credit score* (pontuação de crédito) que pode ser empregada para medir o risco de inadimplência para as carteiras de crédito e o potencial de sinistralidade dos clientes de uma seguradora; e o *behavior score* (pontuação por comportamento), originário do marketing, que analisa o comportamento dos clientes com base no banco de dados da instituição, definindo o risco próprio de cada cliente pelo seu histórico como: idade, estado civil, remuneração, situação patrimonial, ocorrências em cadastros cadastrais etc.

Os riscos citados pelo Comitê da Basileia, neste princípio, também enquadram-se no ambiente bancário brasileiro, os quais passaremos a comentá-los minuciosamente dando mais ênfase aos riscos de crédito e de mercado por serem os mais críticos na economia brasileira. Vale destacar que outros riscos podem existir, ou serem demandados pelos bancos no futuro.

Risco de crédito

É um risco-chave crítico para os bancos, pelo seu potencial de gerar impacto negativo a curto prazo nos seus resultados operacionais. Trata-se do risco inerente às operações de crédito, decorrente de perda de recursos pela incapacidade do tomador em honrar seus compromissos conforme pactuado¹⁹. Grande parte dos ativos bancários brasileiros é formada pelas operações de crédito, em suas diversas modalidades na forma de empréstimos e financiamentos. A utilização da boa técnica bancária no tocante à não concentração dos créditos concedidos a um pequeno número de tomadores ou setor econômico; observância da capacidade de pagamento dos proponentes; vinculação de suficientes e boas garantias etc, são fundamentais para a minimização e administração adequada deste risco²⁰.

Os bancos devem possuir, em suas estruturas organizacionais, dependências formadas por profissionais competentes para o estudo das propostas de concessão de crédito, formalização contratual e o monitoramento das operações. Essas dependências podem estar vinculadas, mas não subordinadas ao comitê de

¹⁹ Conforme números divulgados pelo Banco Central em junho de 1999, os créditos em atraso e em liquidação representavam 5,3% do total geral da carteira, contra um percentual de 4,6% em janeiro de 1999. O nível de provisão para créditos de liquidação duvidosa dos bancos públicos equivalia a 14,6% da carteira, e dos bancos privados 9,1%. A reportagem conclui que essa inadimplência está atrelada à recessão do Brasil, motivada principalmente pelo aumento do desemprego e queda do nível de atividade econômica. (fonte: Gazeta Mercantil, de 19 e 20 de junho de 1999),

²⁰ No Brasil, a instabilidade que se seguiu à maxidesvalorização do real ao longo dos anos levou os bancos a reduzirem a alavancagem – relação entre o patrimônio líquido e o volume de ativos – com reflexos notórios no 1º semestre de 1999. Em reportagem de 15 de agosto de 1999, na Gazeta Mercantil, ficou comprovada através de uma pesquisa que, com base nos balanços semestrais de 112 bancos, que a alavancagem caiu de 13,15 (30/06/98) para 10,46 (30/06/99). Isso demonstra a postura conservadora dos bancos nas contratações das operações de crédito, motivada principalmente em função do receio de uma forte inadimplência na carteira.

crédito ou outros órgãos internos que estiverem autorizados a efetuar o deferimento das operações.

Para uma avaliação do processo de análise de risco de crédito, incluindo o processo de deferimento das operações, devem ser observados os seguintes enfoques mínimos:

Estrutura organizacional

- Análise da estrutura da área de crédito;
- Segregação de funções;
- Distribuição de recursos;
- Política de crédito;
- *Funding* (fonte dos recursos);
- Normatização;
- Instâncias deferidoras de limites de crédito e de operações;
- Treinamento de funcionários;
- Compatibilidade entre legislação, política de crédito e normas gerais e específicas (*compliance* dos procedimentos)
- Outros.

Processo de análise de risco de crédito – Análise de cliente

- Análise de normas e rotinas;
- Análise econômico-financeira;
- Análise das demonstrações contábeis;
- Fluxo de caixa e liquidez;
- Definição dos limites de crédito (individual/conjunto, interno/externo etc.)

- Análises setoriais;
- Análise de risco (próprio ou interno, setorial, conglomerado, país)
- Classificação de risco (*rating*);
- Outros.

Processo de deferimento de operações – Cadastro

- Análise de normas e rotinas;
- Verificação cadastral;
- Segurança e confidencialidade das informações;
- Qualidade das informações;
- Análise dos módulos de cadastramento e de consulta;

Processo de deferimento de operações – Estudo e análise de operação

- Análise de normas e rotinas;
- Definição de alçadas;
- Deferimento de operações;
- Qualidade e suficiência das garantias;
- Definição de taxas;
- Comitês de crédito;
- Composição e formalização dos processos;
- Cadastramento das operações;
- Liberação dos recursos;
- Contabilização das operações.

Processo de deferimento de operações – Monitoramento das operações

- Análise de normas e rotinas;
- Relatórios de exceção e controle/gerenciais;
- Gerenciamento do risco individual;
- Análise da suficiência das garantias;
- Análise dos créditos em atraso e em liquidação;
- Renegociação de créditos;
- Ajuizamento de créditos;
- Controle do cumprimento das políticas de crédito (obediência administrativa).

Processo de deferimento de operações – Sistemas de informações

- Sistemas operacionais;
- Relatórios operacionais e contábeis;
- Informações *on-line* nas dependências;
- Modelagem informatizada de análise de crédito;
- Qualidade das informações gerenciais;
- Segurança e integridade das informações e bancos de dados.

Risco de mercado

Decorre da variação de preços de ativos no mercado externo que influencia a composição dos preços ou valores de itens econômicos administrados pelo banco, incluídos ou não em seus livros contábeis.

A instabilidade das taxas de juros (incluindo o mercado de câmbio) e das bolsas de valores, além da diversidade de indexadores existentes podem induzir a perdas significativas. Isso posto, a criação e desenvolvimento de uma metodologia de controle para mensuração desse risco, torna-se uma ferramenta estratégica importante para a conquista e sustentação de posições de mercado.

Entretanto, a implantação de uma área de gestão de risco de mercado não se resume somente na adoção de metodologias de risco. Na realidade, as metodologias são apenas parte de um projeto de gestão de risco de mercado. A implantação de uma área de gestão de risco de mercado deve ser vista com a integração de quatro dimensões²¹. O “mix” de atividades em cada uma delas depende do perfil de cada banco e, por isso, deve ser elaborada “sob medida” de acordo com os seus objetivos:

Cultura

Trata da disseminação entre funcionários e alta administração da importância da gestão de risco dentro da instituição. Isso inclui o treinamento a todos os funcionários envolvidos no processo.

Organização

Definir uma estrutura organizacional bem elaborada de forma a se obter sucesso no gerenciamento de riscos no banco. Para isso, há que se:

- Implantar uma área de controle de riscos;
- Instituir um Comitê de Gestão de Risco (responsável pelas decisões táticas ou rotineiras e pelo desenvolvimento e proposição de metodologias) e Comitê de Política de Risco (responsável pelas decisões estratégicas e pela aprovação de metodologias);
- Apurar o "Resultado da Gestão de Risco" (preços de transferência);

²¹ Metodologia da empresa de consultoria “Risconsult”. Extraído do site www.risconsult.com.br

- Alocar capital em função dos riscos incorridos;
- Elaborar políticas de controles de riscos (alçadas e limites, formas de adequação aos limites, planos de contingência).

Somente quando a estrutura organizacional estiver implementada é que será possível estabelecer as responsabilidades de cada área, cada gestor ou até mesmo cada colaborador. A delimitação de atuações e o estabelecimento de formas de controle das operações também dependem dessa estrutura.

Recursos

Recursos neste caso se tratam principalmente de:

- Sistemas;
- Interfaces com sistemas corporativos;
- Ferramentas estatísticas (geração de cenários);
- Ferramentas específicas para mensuração do risco;
- Banco de dados de mercado para análise e geração de cenários;
- Desenvolvimento de aplicativos / aquisição de pacotes;
- Recursos Humanos Qualificados e Multidisciplinares.

Metodologia

Com o desenvolvimento dos produtos financeiros, em especial os derivativos, as técnicas de controle tradicionais tornaram-se obsoletas. O conceito de administração de risco de mercado nasceu das necessidades de controle imposta pelo próprio desenvolvimento do mercado.

Uma das mais usadas metodologias de avaliação de riscos de mercado chama-se *Value-at-Risk*²². Esta prática também conhecida como Valor sob Risco pode ser definida como perda potencial máxima, mensurada financeiramente, num determinado período e com determinado grau de confiança. Em outras palavras, o *Value-at-Risk* representa a perda máxima provável que uma posição ou carteira pode vir a sofrer num determinado período.

Uma vez compreendido o conceito de *Value-at-Risk*, deve-se saber que o tipo mais difundido de mensuração é *Value-at-Risk* paramétrico²³. O *Value-at-Risk* paramétrico é conveniente principalmente nas primeiras etapas da implementação da gestão de riscos de mercado, pois permite a padronização de idéias, aculturação dos funcionários do banco e preparação dos envolvidos no processo para o desenvolvimento de metodologias mais sofisticadas.

Para o cálculo do *Value-at-Risk* paramétrico são necessários três elementos básicos:

- Exposição;
- Sensibilidade; e
- Variabilidade.

Exposição: é o primeiro passo para a avaliação do *Value-at-Risk* paramétrico, e refere-se à identificação da exposição - que representa a posição total de determinada carteira de operações financeiras a um fator de risco. Por exemplo, se estivéssemos calculando sobre uma carteira de ações, seria o total avaliado dessas ações em um determinado momento.

Sensibilidade: traduz a sensibilidade da exposição em relação a variações no fator de risco. Retornando ao exemplo anterior, seria o impacto das variações de preço das ações no valor total da carteira de ações investidas pelo banco.

²² A metodologia do *Value-at-Risk* pode não ser adequada para alguns ativos. Para a forma paramétrica, a qual usamos nesse exemplo, quando o comportamento futuro de um ativo não for compatível com o seu histórico passado, há a ocorrência de erros na mensuração do valor do risco.

²³ Exemplo metodológico do professor Hebert Limura da Universidade Mackenzie-SP. Revista Trevisan no. 112. Junho de 1997. pp.24.

Variabilidade: é uma estimativa, fundamentalmente com base em cálculos estatísticos²⁴, do possível comportamento de preços de um ativo. A variabilidade pode ser obtida de forma qualitativa ou quantitativa mediante: projeções de fluxos de caixa; análise fundamentalista e grafista; percepção ou *feeling* do gestor sobre o comportamento dos ativos; levantamento da média de opiniões de operadores de mercado; estimativas de empresas especializadas etc.

Risco operacional

Decorre da falta de consistência e adequação dos sistemas de informação, de processamento e de operações. Também decorre de falhas nos controles internos, fraudes ou qualquer tipo de evento não previsto, como catástrofes, que torne impróprio o exercício das atividades da instituição, resultando em perdas inesperadas.

Risco de liquidez

Decorre da falta de disponibilidades financeiras das instituições bancárias para honrar os compromissos assumidos perante terceiros.

Risco legal

Decorre do potencial questionamento jurídico da execução dos contratos, processos judiciais ou sentenças contrárias ou adversas àquelas esperadas pelo banco e que possam causar perdas significativas.

Risco da taxa de juros

O risco da taxa de juros se refere à exposição da condição financeira de um banco a movimentos adversos das taxas de juros no mercado. Este risco impacta os lucros dos bancos e no valor econômico de seus ativos, de seus

²⁴ Existe ampla discussão sobre a medida mais adequada de variabilidade, no entanto, a mais usada é a volatilidade, que estatisticamente é definida como igual ao desvio-padrão dos retornos de um ativo.

passivos e de instrumentos não incluídos nas demonstrações contábeis, a exemplo dos derivativos.

Embora tal risco seja parte normal das atividades bancárias, uma excessiva taxa de juros pode impor uma ameaça significativa sobre o lucro dos bancos. Administrar este risco é de crescente importância no mercado brasileiro, pois os juros estão sob controle governamental, através do Banco Central do Brasil.

Este risco está atrelado aos riscos de crédito e de liquidez, pois o aumento das taxas de juros também afeta a composição das taxas de operações de crédito, fazendo com que os encargos contratuais sejam aumentados. Dessa forma, a inadimplência das operações de crédito torna-se um potencial de impacto nas operações bancárias, reduzindo a lucratividade e liquidez dos bancos.

Risco de país e de transferência

O risco do país está associado com o ambiente econômico, social e político do país devedor de alguma operação. Esse risco é muito questionado quando do pedido de empréstimos ou recursos para outros países, seja para um governo estrangeiro ou outro agente econômico. Por exemplo, a bolsa de valores e a SEC americana (*Security and Exchange Commission*), quando utilizadas para intermediarem captações através de títulos ou valores mobiliários como por exemplo: ações, ADRs, Commercial Papers, Eurobônus etc, exigem uma série de respostas e condições para intermediar e autorizar essas operações.

O risco de transferência é uma variável do risco de país, e diz respeito às transações ocorridas em moedas de países diferentes daqueles que estão na posição de credores. A volatilidade dessas moedas, nos mercados de câmbio, independentemente da situação financeira do devedor, pode levar ao perecimento ou perda substancial do capital emprestado.

Risco de reputação ou de imagem institucional

Decorre da publicidade negativa em relação à prática da condução dos negócios de um banco, gerando declínio na base de clientes, litígio, diminuição da rentabilidade e do seu valor econômico agregado, principalmente no mercado de ações.

“Atividade de Controle e Segregação de Funções”

Princípio 5:

“As atividades de controle devem ser uma parte integrante das atividades diárias de um banco. Um sistema efetivo de controles internos requer que uma estrutura apropriada de controle seja estabelecida, com as atividades de controle definidas para cada nível do negócio. Esses devem incluir: revisões de alto nível; atividades de controle apropriadas para diferentes departamentos ou divisões; controles físicos; verificação de conformidade com os limites de exposição e o acompanhamento de não-conformidade; um sistema de aprovações e autorizações, e um sistema de verificação e reconciliação.”

Comentários:

As atividades de controle são projetadas e executadas visando os riscos identificados com o processo de avaliação. As atividades de controle envolvem três etapas:

- 1) o estabelecimento das políticas;
- 2) o desempenho dos procedimentos de acordo com aquelas políticas, e
- 3) verificação da adequação das políticas.

As atividades de controle envolvem todos os níveis de pessoal no banco, incluindo a diretoria bem com o pessoal de baixo escalão. Os exemplos de atividades do controle incluem:

- Revisões de nível superior gerencial - a diretoria do banco e a administração intermediária freqüentemente solicitam relatórios de desempenho que permitem rever a execução das tarefas do banco para com seus objetivos. Por exemplo, a administração intermediária pede relatórios operacionais que mostrem resultados financeiros reais atuais e comparam com o orçamento. As perguntas que a administração intermediária faz em consequência desta revisão, e as respostas preparadas pelos níveis mais baixos da administração, representam uma atividade de controle que pode detectar problemas, tais como deficiências de controle, erros nos relatórios gerenciais e contábeis ou atividades fraudulentas.
- Controle das atividades - a administração de departamentos ou divisões recebe e revisa relatórios de padrão de desempenho e de exceção para períodos diários, semanais ou mensais. As revisões pela administração intermediária (ex., pelos chefes dos departamentos etc) ocorrem mais freqüentemente do que as revisões de alto nível gerencial que são geralmente mais detalhadas. Por exemplo, um gerente de empréstimo comercial pode revisar os relatórios semanais de inadimplência, de pagamentos recebidos e de resultado de juros sobre a carteira de empréstimos, enquanto que o diretor de crédito pode revisar relatórios similares em uma base mensal ou em um formulário mais sintetizado, que inclua todas as áreas de empréstimos. Como na revisão de nível superior, as perguntas que são geradas em consequência de tais revisões e as respostas a tais perguntas representam a atividade de controle.

- Controles físicos - os controles físicos focalizam geralmente a restrição de acesso de pessoas não autorizadas aos ativos tangíveis incluindo numerários, títulos, bens etc. As atividades de controle incluem basicamente restrições ao espaço físico, durante a realização dos inventários físicos e custódia.
- Conformidade com limites à exposição aos riscos - o estabelecimento de limites prudentes para exposições aos riscos é um aspecto importante da sua administração. Por exemplo, a conformidade com os limites para devedores e outros equivalentes, reduzem a concentração do banco ao risco de crédito, ajudando a diversificar o perfil do risco. Conseqüentemente, um aspecto importante dos controles internos é a revisão periódica da conformidade de tais limites.
- Aprovações e autorizações - requer aprovação e autorização para transações acima de determinados limites assegurando que um nível adequado da administração está ciente da transação ou da situação, além de estabelecer uma responsabilidade funcional.
- Verificações e reconciliações - as verificações de detalhes de transações e das atividades utilizadas pelos modelos de administração de risco usados pelo banco são importantes atividades de controle. As reconciliações periódicas, tais como aquelas que comparam informações geradas nos sistemas operacionais com registros e informações contábeis, podem identificar atividades e contabilizações que necessitam de correção. Conseqüentemente, os resultados destas verificações devem ser periodicamente relatados aos níveis adequados da administração sempre quando forem materiais.

As atividades de controle são mais eficazes quando são vistas tanto pela administração tanto pelo pessoal restante, como uma parte integral das operações diárias do banco, em vez de uma tarefa adicional. Quando os controles são vistos

como uma tarefa adicional às operações diárias, freqüentemente sua importância é minimizada e podem não ser executados nas situações onde funcionários se sentem pressionados a finalizar suas atividades em um período menor de tempo. Além disso, os controles que são peça integral das operações diárias possibilitam respostas rápidas em circunstâncias de *stress* e evitam custos desnecessários. Com a responsabilidade de promover uma cultura adequada de controle dentro do banco, a administração intermediária deve assegurar-se de que as atividades adequadas de controle sejam funções de rotina do seu pessoal.

No entanto, não é suficiente para a administração intermediária estabelecer simplesmente políticas e procedimentos adequados para as várias atividades e divisões do banco. Ela deve periodicamente assegurar-se de que todas as áreas bancárias estejam em conformidade com tais políticas e procedimentos. Esse é um dos principais papéis da função da auditoria interna.

Princípio 6:

“Um sistema efetivo de controles internos requer a existência de apropriada segregação de funções e que aos funcionários não sejam atribuídas responsabilidades conflitantes. Áreas de potencial conflito de interesse devem ser identificadas, minimizadas e sujeitas a monitoramento cuidadoso e independente.”

Comentários:

Reverendo as principais perdas dos bancos causadas por controles internos deficientes, o Comitê da Basileia²⁵ concluiu que uma das principais causas das perdas é a falta da segregação adequada de funções. Conseqüentemente, determinadas responsabilidades dentro de um banco devem ser divididas entre vários funcionários a fim de se reduzir o risco de manipulação de dados ou de apropriação indébita de recursos financeiros.

²⁵ *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations, Basle*, setembro de 1998.

A segregação de funções não é limitada às situações que envolvem o controle simultâneo, como por exemplo, das carteiras de empréstimo e de cobrança por um indivíduo. Pode também resultar em problemas sérios quando não há controles adequados de um funcionário tenha responsabilidade sobre:

- aprovar pagamentos e efetivar desembolsos de capitais;
- captar e aplicar recursos;
- comunicar informalmente com clientes sobre suas posições enquanto negocia com os mesmos clientes;
- avaliar a suficiência de documentação para empréstimo e monitorar o devedor depois da concessão do empréstimo e,
- qualquer outra área onde conflitos de interesses significativos emergem e não são minimizados através de outros fatores.

As áreas de conflito potencial devem ser identificadas, minimizadas e sujeitas a uma cuidadosa monitoração por uma terceira parte independente. Devem também haver revisões periódicas das responsabilidades e das funções dos funcionários-chave para assegurar que eles não estejam em posição conflitante.

“Informação e Comunicação”

Princípio 7:

“Um sistema efetivo de controles requer que haja, internamente, adequada e completa informação financeira, operacional e de dados de conformidade, bem como informação sobre eventos e condições do mercado externo que são relevantes para a tomada de decisão. A informação deve ser confiável, oportuna, acessível e fornecida num formato consistente.”

Comentários:

A informação adequada e uma comunicação eficaz são essenciais para o correto funcionamento de um sistema de controles internos. Da perspectiva de um banco, para que a informação possa ser útil, ela deve ser relevante, de confiança, oportuna, acessível e ter um formato consistente. A informação inclui dados financeiros internos, operacionais e de conformidade, bem como informação do mercado externo sobre os eventos e as circunstâncias que são relevantes para tomada de decisões.

Princípio 8:

“Um sistema efetivo de controles internos requer a existência de sistemas de informações apropriados, que cubram todas as atividades do banco. Esses sistemas, incluindo aqueles que registrem e usem dados na forma eletrônica, devem ser seguros, independentemente monitorados e mantidos por planos de contingência adequados.”

Comentários:

Um componente crítico das operações de um banco é o estabelecimento e a manutenção dos sistemas de gerenciamento de informação que cubram todas as suas atividades. Essa informação é fornecida geralmente tanto por meio eletrônico quanto não eletrônico. Os bancos devem estar particularmente cientes das exigências organizacionais e de controle interno relacionadas às informações processadas em formato eletrônico. A tomada de decisão pode ser afetada adversamente por informações não confiáveis ou enganosas fornecidas por sistemas mal projetados ou mal controlados.

Controles adequados são importantes em um ambiente computadorizado. A restrição do acesso em sistemas e dados eletrônicos é condição chave para evitar utilização indevida de informações e risco que arquivos eletrônicos sejam

corrompidos. Os sistemas eletrônicos e o uso da tecnologia da informação têm riscos que devem ser eficazmente controlados pelos bancos a fim de evitar transtornos para os negócios e perdas em potencial. Os controles sobre sistemas de informações devem incluir controles gerais e de aplicação. Os controles gerais são controles sobre o sistema computadorizado (terminais de grande porte, cliente/servidor e estações de trabalho do usuário final). Incluem procedimentos de *backup* e de recuperação de dados, políticas de desenvolvimento de aquisição de *softwares*, procedimentos de manutenção e controles de segurança de acesso. Os controles de aplicação são etapas computadorizadas dentro das aplicações de *softwares* e de outros procedimentos manuais que controlam o processamento das transações e das atividades de negócios. Incluem, por exemplo, verificações de alterações e controles particulares de acesso lógico específicos de um sistema. Sem controles adequados sobre os sistemas de informação e de tecnologia, incluindo os sistemas que estão em desenvolvimento, os bancos podem experimentar a perda de dados e programas devido a controles inadequados de segurança física e eletrônica, a falhas de equipamento ou de sistemas, ou devido a procedimentos inadequados de recuperação de *backups*. As tomadas de decisões da administração poderiam ser afetadas adversamente por informações incertas ou enganosas, providas de sistemas que são mal projetados ou controlados inadequadamente. O processamento de informações poderia ser reduzido ou até perdido completamente, se alternativas de instalações compatíveis não estiverem disponíveis no caso de inoperância prolongada do equipamento. Em casos extremos, tais problemas podem causar dificuldades sérias para os bancos e até mesmo podem colocar em perigo a capacidade de administrar as principais atividades bancárias.

Princípio 9:

“Um sistema efetivo de controles internos requer o estabelecimento de canais efetivos de comunicação para assegurar que os funcionários compreendam e se engajem nas políticas e procedimentos que afetem suas obrigações e

responsabilidades, e que outras informações relevantes estejam alcançando o pessoal apropriado.”

Comentários:

Sem uma comunicação eficaz, a informação é inútil. A alta administração dos bancos necessita estabelecer trajetórias eficazes de sua comunicação a fim de assegurar-se de que as informações necessárias estejam alcançando as pessoas certas. Essas informações se relacionam com as políticas e os procedimentos operacionais do banco.

A estrutura organizacional do banco deve facilitar um fluxo completo de informações – “para cima”, “para baixo” e “transversalmente”. A existência de canais de informação de “baixo para cima”, promove um fluxo de comunicação fazendo com que a diretoria do banco e a administração intermediária estejam cientes dos riscos do negócio e com qual desempenho o banco está operando. A informação que flui “para baixo” assegura que os objetivos, estratégias e as expectativas do banco, bem como as políticas e procedimentos estabelecidos, estejam sendo comunicados ao pessoal da administração e ao pessoal de baixo escalão. Essa comunicação é essencial para conseguir um esforço único por todo o pessoal buscando alcançar os objetivos do banco. Finalmente, uma comunicação “transversal” é necessária para assegurar que essa informação já conhecida por uma divisão ou departamento possa ser compartilhada com outras divisões ou departamentos interessados.

“Monitorando Atividades e Corrigindo Deficiências”

Princípio 10:

“A efetividade global dos controles internos do banco deve ser continuamente monitorada. O monitoramento dos riscos-chave deve ser parte das operações diárias do banco, bem como das avaliações periódicas realizadas pelas linhas de negócio e pela auditoria interna.”

Comentários:

Uma vez dinâmica a atividade bancária, os bancos devem continuamente monitorar e avaliar seu sistema de controles internos sob circunstâncias de mudanças internas e externas, reafirmando-o como necessário para a manutenção da eficácia e eficiência operacionais.

Monitorar a eficácia dos controles internos deve ser parte das operações diárias do banco que também deve atentar para avaliações periódicas e independentes do processo geral de controle interno. A ocorrência do monitoramento das diferentes atividades de um banco deve ser determinada levando-se em conta os riscos envolvidos, a frequência e a natureza das mudanças que ocorrem no ambiente onde atua.

A atividade de monitoramento contínuo pode oferecer a vantagem de rapidamente detectar e corrigir deficiências no sistema de controles internos. Tal monitoramento é mais eficaz quando o sistema de controles internos é integrado ao ambiente operacional e produz relatórios regulares para revisão. Exemplos de monitoramento contínuo incluem a revisão e a aprovação periódica, pela administração, dos relatórios gerenciais/operacionais.

Ao contrário das avaliações retroativas que tipicamente detectam problemas somente após um fato ter ocorrido; as avaliações contínuas permitem que uma organização faça um exame mais atual e detalhado da eficácia do sistema de controles internos atuando pro ativamente na identificação de problemas.

Princípio 11:

“Deve existir uma auditoria interna efetiva e completa sobre o sistema de controles internos, executada por pessoal treinado, competente e operacionalmente independente. A função de auditoria interna, como parte do monitoramento dos sistemas de controles internos, deve reportar-se diretamente à diretoria ou ao comitê de auditoria, e ao nível gerencial superior.”

Comentários:

A função “auditoria interna” é uma parte importante do monitoramento contínuo do sistema de controles internos por que fornece uma avaliação independente da adequação e obediência administrativa do pessoal para com os controles estabelecidos.

Os auditores fornecem uma informação imparcial sobre as atividades de negócios reportando-se diretamente à diretoria do banco. Devido à importância da natureza desta função, a auditoria interna deve ser composta por indivíduos competentes, bem treinados e que tenham uma compreensão clara de seus papéis e responsabilidades. A frequência das auditorias e a extensão dos testes de controles internos dentro de um banco, devem ser consistentes com a natureza, a complexidade, e o risco das atividades da organização. Em todos os casos, é necessária que a função da auditoria interna seja independente e que tenha acesso a todas as atividades conduzidas pela organização.

É importante que a função de auditoria interna se reporte diretamente aos níveis mais elevados da organização, especialmente à diretoria do banco ou ao conselho de administração. Isto permite o funcionamento correto da hierarquia corporativa, garantindo à diretoria que a informação fornecida pela auditoria interna não foi alterada de qualquer forma pelos níveis de administração mencionados nos relatórios. A diretoria também deve reforçar a independência dos auditores internos, fixar sua remuneração ou orçamento de recursos, ou cuidar para que isso seja feito por níveis mais altos da administração em vez de deixar tais itens a cargo de gerentes que são afetados pelo trabalho dos auditores internos.

Princípio 12:

“As deficiências identificadas nos controles internos, se pela linha de negócios, auditoria interna, ou outro pessoal de controle, devem ser prontamente comunicadas ao nível gerencial apropriado e enfocadas rapidamente. Deficiências

materiais nos controles internos devem ser comunicadas ao nível gerencial superior e à diretoria.”

Comentários:

As deficiências de controles internos, as políticas ou os procedimentos ineficazes, devem ser relatados ao nível de administração adequado assim que forem identificadas. Uma vez que as deficiências e as políticas ou os procedimentos ineficazes são relatados, é importante que a administração corrija-os oportunamente. Os auditores internos devem conduzir seus trabalhos de forma continuada devendo informar imediatamente à diretoria todas as deficiências encontradas. A fim de assegurar que todas as deficiências estejam sendo sanadas oportunamente, a auditoria interna deve estabelecer um sistema de acompanhamento dos pontos de controle interno levantados e das ações realizadas para regularizá-los (procedimento de *follow-up*).

No Brasil, o acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com o sistema de controles internos deve ser objeto de relatórios, no mínimo semestrais, contendo:

- as conclusões dos exames efetuados;
- as recomendações a respeito de eventuais deficiências, com o estabelecimento de cronograma de saneamento das mesmas, quando for o caso e
- a manifestação dos responsáveis pelas correspondentes áreas a respeito das deficiências encontradas em verificações anteriores e das medidas efetivamente adotadas para saná-las.

A diretoria e a administração intermediária deve periodicamente receber relatórios sumarizando todas as questões de controle que tenham sido identificadas. As questões que a princípio parecem ser irrelevantes, quando isoladas por processos individuais de controle podem muito bem apontar para tendências que,

ligadas com outras, se tornam uma deficiência significativa se não forem resolvidas oportunamente.

“Avaliação do Sistema de Controles Internos pelas Autoridades Supervisoras”

Princípio 13:

“Os supervisores devem exigir que todos os bancos, independentemente de tamanho, tenham um efetivo sistema de controles internos que seja consistente com a natureza, a complexidade e o risco das suas atividades – registradas e não registradas no balanço - e que responda a mudanças nas condições e ambiente externo do banco. Naqueles casos em que os supervisores determinem que os sistema de controles internos não é adequado ou efetivo para o perfil de risco do banco (por exemplo, não cobrem todos os princípios contidos acima), eles devem adotar a ação apropriada.”

Comentários:

Embora a diretoria do banco e a administração intermediária tenham a responsabilidade final da eficácia do sistema de controles internos, o Banco Central faz sua própria avaliação, como parte de suas atividades de supervisão contínua. O Banco Central também observa se a administração do banco dá a devida atenção a quaisquer problemas que forem detectados dentro do processo de verificação de controles internos.

O Banco Central deve exigir dos bancos que eles supervisionam a existência de uma forte cultura de controle devendo levar em consideração o enfoque de risco em suas atividades de supervisão. Isto inclui uma revisão da adequação dos controles internos. É importante que o Banco Central avalie a eficácia do sistema total de controles internos, enfocando nas áreas de elevado risco.

Atualmente a forma de atuação da fiscalização do Banco Central é de se efetuar uma visita compreendendo todas as áreas relevantes de um banco. A equipe geralmente é grande, o que permite, sob a supervisão de um chefe, atuar em todas as áreas de maneira simultânea.

De acordo com o Comitê da Basiléia, determinadas mudanças no ambiente de um banco devem ser assunto de consideração especial quanto ao fato de se verificar se estas foram acompanhadas e se as revisões necessárias no sistema de controle interno foram realizadas. Essas mudanças incluem:

- uma mudança no ambiente de atuação;
- novo pessoal;
- novos sistemas de informação ou atualizações em tais sistemas;
- áreas/atividades que apresentam um rápido crescimento;
- nova tecnologia;
- novo departamento, produtos e atividades (particularmente as complexas);
- reestruturações, fusões e aquisições corporativas, e
- expansão ou aquisição de operações estrangeiras (incluindo o impacto das mudanças nos ambientes econômicos e nos regulamentos relacionados).

Para examinar a qualidade dos controles internos, os supervisores bancários podem fazer seus exames utilizando-se de trabalhos efetuados por outros órgãos. O Banco Central pode avaliar o trabalho da auditoria interna de um banco auditado revisando os relatórios de trabalhos efetuados, incluindo a metodologia de avaliação de risco usada. Se satisfeitos com qualidade do trabalho da auditoria interna, os supervisores podem usar esses relatórios como um mecanismo

preliminar para identificar problemas de controle, ou para identificar as áreas de risco potencial que os auditores não tenham detectado.

Ainda de acordo com o Comitê da Basileia, um nível adequado de testes de transações deve ser executado para verificar:

- a suficiência das políticas, procedimentos e limites internos e a conformidade com tais itens;
- a precisão e a confiabilidade dos relatórios da administração e dos registros financeiros; e,
- a confiabilidade de controles específicos identificados como fundamentais para o elemento de controle interno sendo avaliado.

A fim de avaliar a eficácia dos cinco elementos de controle interno, os supervisores de uma organização bancária (ou de uma unidade/atividade) devem:

- identificar os objetivos do controle interno que são relevantes à organização, à unidade ou à atividade sob revisão (por exemplo, empréstimos, investimentos, contabilidade);
- avaliar a eficácia dos elementos do controle interno, não apenas revendo políticas e procedimentos, mas também revendo a documentação, discutindo operações com os vários níveis de pessoal do banco, estudando o ambiente de controles e testando transações;
- compartilhar oportunamente as preocupações e recomendações para melhoria dos controles internos com a diretoria do banco e a administração; e
- demonstrar onde as deficiências estão localizadas e determinar a ação corretiva a ser tomada no tempo certo.

No Brasil, além da fiscalização a que estão sujeitas as instituições financeiras e equiparadas, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central

também dispõem sobre a atividade da auditoria externa sobre os bancos, através de normativos. A Circular nº 1.957, de 10 de maio de 1991, decidiu que as disposições contidas na NBC-T-11– Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis, emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, deverão ser observadas no âmbito das instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central. A Circular nº 2.676, de 10 de abril de 1996, faculta ao Banco Central, em função de verificações realizadas direta ou indiretamente nas instituições e equiparadas, exigir do auditor independente exames complementares nos seus papéis de trabalho. Pode ocorrer também, a formalização de processo administrativo, por parte do Banco Central, contra auditores independentes, diante de ocorrências consideradas como falhas ou irregularidades graves, por atos praticados ou omissões incorridas no desempenho de suas atividades, resultando:

- exame dos registros contábeis, livros e documentos dos auditores independentes;
- exigência de que os auditores independentes prestem informações ou esclarecimentos;
- determinação de que o trabalho executado por um auditor independente seja revisado por outro.

Ainda dispondo sobre a atividade de auditoria independente no Brasil, a Resolução CMN no. 2.267, de 29 de março de 1996, exige que sejam elaborados pela auditoria externa dos bancos, os seguintes relatórios:

- relatório de auditoria sobre as demonstrações contábeis examinadas, opinando sobre a sua adequação aos princípios fundamentais de contabilidade, bem assim as normas de contabilidade expedidas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil;
- relatório circunstanciado de avaliação da qualidade e adequação dos controles internos, inclusive dos controles e sistemas de

processamento eletrônico de dados e de avaliação de riscos, devendo ser evidenciadas as deficiências encontradas;

- relatório circunstanciado a respeito do cumprimento de normas operacionais estabelecidas em lei e dispositivos regulamentares, devendo ser evidenciadas as irregularidades encontradas.

Os relatórios anteriormente citados, bem como os papéis de trabalho, correspondências, contratos de prestação de serviços e outros documentos relacionados com os trabalhos de auditoria externa, deverão ser mantidos à disposição do Banco Central por um período mínimo de cinco anos.

CAPÍTULO 3

CONTROLES INTERNOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

NO BRASIL: COMENTÁRIOS SOBRE A RESOLUÇÃO DO

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL Nº 2.554,

DE 24 DE SETEMBRO DE 1998.

3.1. Considerações Gerais

Conforme foi dito anteriormente, o pronunciamento do Comitê da Basiléia - *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations* - foi emitido principalmente em decorrência de pressões internacionais, motivadas pela crise asiática de 1997. Como o pronunciamento foi extensivo para as principais economias mundiais, onde o Brasil está inserido, o Conselho Monetário Nacional, de forma a adaptar os princípios da Basiléia no contexto brasileiro, emitiu uma norma – a Resolução 2.554, de 24 de setembro de 1998 - fazendo cumprir, por parte de todas as instituições financeiras, as disposições ali contidas.

De forma a efetivar a implementação da estrutura de controles internos por parte dos bancos, o Banco Central criou uma agenda para que as instituições cumprissem as disposições da Resolução, da seguinte forma:

- Definição das estruturas internas que tornarão efetivos a implantação e o acompanhamento correspondentes – até 31 de janeiro de 1999;

- Definição e disponibilização dos procedimentos pertinentes – até 30 de junho de 1999 e
- Implementação completa da estrutura de controles internos – até 31 de dezembro de 1999.

Como a Resolução foi emitida em setembro de 1998, com prazo de conclusão em dezembro de 1999, os bancos se viram obrigados e pressionados a se organizarem rapidamente de forma a cumprir o cronograma da norma. A principal forma que essas instituições encontraram para se enquadrarem no tempo, foi a contratação de empresas de consultoria especializadas, por possuírem as soluções tecnológicas e de *know-how* em mãos. Estima-se que, para a implementação completa das disposições da Resolução, os bancos gastaram no ano de 1999, o montante de US\$ 400 milhões.

Também em função da complexidade da implantação dos controles, que envolviam todas as áreas de um banco, existia por parte das organizações bancárias, receio quanto à insuficiência de tempo para o enquadramento nos prazos da Resolução. Segundo a Federação Brasileira de Bancos – Febraban, somente 70% dos 30 bancos que responderam a uma pesquisa em junho de 1999, responderam que haviam escolhido a metodologia de controle que pretendem implantar. Esse era o prazo final para essa definição, segundo a Resolução 2.554/98 do Banco Central do Brasil. O Banco Central no entanto, não alterou as datas propostas e como forma do Banco Central monitorar o cumprimento do cronograma da Resolução, foi delegada aos auditores independentes a incumbência da sua fiscalização.

Os trabalhos não tiveram início do “zero” por que os bancos já possuíam uma estrutura de controles internos. Na verdade, o trabalho de implantação dos controles, era a adaptação do ambiente de controles anteriormente existentes à filosofia da Resolução. Os principais ajustes efetuados se relacionaram:

- com identificação e monitoramento de riscos, que incluíam a aquisição de *softwares* específicos para gestão de riscos, contratação de empresas de consultorias, desenvolvimento de metodologias, treinamento de pessoal etc.
- com reformulações da estrutura organizacional e hierárquica; e
- com sistemas de *workflow*²⁶, que exigiam o mapeamento das atividades e tarefas desenvolvidas no banco e sua adequação operacional.

Outros aspectos também estavam dentro da ótica das empresas de soluções tecnológicas, como por exemplo o desenvolvimento de sistemas do tipo *Balance Scorcard*²⁷, diagnósticos mais completos sobre os sistemas de informações dos bancos (tecnologia da informação) etc.

Com toda essa pressão para atendimento dos prazos, surgiu informalmente dois tipos de grupos de bancos no Brasil: os que viam a Resolução apenas como mais uma norma e os que acreditavam na melhora de eficiência com os procedimentos. Acontecimentos no Brasil a exemplo dos episódios do Banco Nacional²⁸, Banco Econômico²⁹ e Banco Noroeste³⁰ mostraram que a cultura para implantação de um ambiente adequado de controles deve ser cultivada, difundida e

²⁶ O sistema de *workflow* permite aos administradores definir todas as atividades inerentes a um determinado processo e distribuir a responsabilidade de executar essas atividades pelos diferentes funcionários envolvidos no processo.

²⁷ O *Balance Scorcard* é uma metodologia desenvolvida pela empresa de consultoria KPMG, através do Professor Robert Kaplan, e que trata do apontamento das atividades que não estão indo bem na organização dizendo o que deve ser feito para ajustá-las.

²⁸ Em novembro de 1995, o Banco Central do Brasil decretou Regime de Administração Especial Temporária pelo prazo de 12 meses, em função da fraude na carteira de operações de crédito do banco. Essa fraude consistiu em selecionar 652 contas-correntes bancárias que pertenciam a pequenos clientes inadimplentes em 1986 e conceder-lhes novos empréstimos fictícios, no montante aproximado de US\$ 600 milhões.

²⁹ Em agosto de 1995, o Banco Central do Brasil decretou intervenção, que durou até maio de 1996. Essa intervenção foi efetuada em função do risco potencial de descontinuidade das operações do banco, a qual não foi explicitamente ressaltada no Parecer dos Auditores Independentes à época dos acontecimentos.

³⁰ Em 1997 veio a público uma fraude de aproximadamente US\$ 242 milhões, que foi subtraído das disponibilidades do banco desde o ano de 1995, consistindo em burlar o processo de conciliações entre os registros contábeis e os dados constantes dos extratos bancários da agência nas Ilhas Cayman, onde estava contabilizado o montante.

sustentada entre os altos executivos de bancos no país. A Resolução 2.554/98 deve ser vista como uma ferramenta para o desenvolvimento e aumento de eficiência dos bancos; e tudo o que se traduz em termos de eficiência reverte-se em estruturas mais adequadas de custos, e aumento da confiabilidade na instituição por parte do mercado e acionistas.

Antes de sua implantação diversos consultores afirmaram³¹ que a Resolução seria um marco na história da automação bancária no Brasil. As áreas tecnológicas dos bancos teriam desafios, que antes eram procrastináveis e agora, inadiáveis. Dentre os desafios estava a conformidade (*compliance*) de todos os sistemas informatizados, que se explicava pela necessidade, com prazo definido, de se adotar sistemas mais eficientes que garantissem na prática que as operações do banco, ao longo de todos os processos internos, estariam em conformidade com a legislação aplicável e com as normas internas traçadas em função da política da sua administração.

Os bancos que possuíam um ambiente mais estruturado de controles não tiveram grandes dificuldades para a implantação da Resolução. Aqueles que não se preocuparam em se estruturar – seja pela ausência da cultura de controles, seja pela insuficiência de recursos financeiros - tiveram, em um curto espaço de tempo, de se adequarem, e isso dificilmente aconteceu na prática. Uma das formas encontradas para a redução dos custos de implantação pelos bancos pequenos, foi a utilização de recursos de entidades de associações bancárias, a exemplo do que fez a Associação Brasileira dos Bancos Comerciais – ABBC. A ABBC preferiu fazer um roteiro básico aos associados, evitando a necessidade de contratação de consultorias.

No Brasil, os trabalhos de implantação dos controles internos nos moldes da Resolução 2.554/98, exigiram que as equipes de consultoria trabalhassem de

³¹ Carlos Daniel Coradi (Engenheiros Financeiros e Consultores-EFC), Luiz Guilherme de A S de Mendonça (Locus) e Marco Aurélio Ferreira Roza (Locus). Gazeta Mercantil, p.p. A-3, de 25/02/99.

forma integrada com a equipe de funcionários da instituição financeira, de forma a agregar mais valor ao produto final.

3.2. Escopo da Resolução

São de responsabilidade da diretoria das instituições financeiras:

- a implantação e a implementação de uma estrutura de controles internos efetiva mediante a definição de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição;
- estabelecimento dos objetivos e procedimentos pertinentes aos mesmos; e
- a verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos definidos em função do disposto no item imediatamente anterior.

3.3. Previsão dos Controles Internos

Os controles internos, cujas disposições devem ser acessíveis a todos os funcionários das instituições financeiras de forma a assegurar que sejam conhecidas a respectiva função no processo e as responsabilidades atribuídas aos diversos níveis da organização, devem prever:

- a definição de responsabilidades dentro da instituição;
- a segregação das atividades atribuídas aos integrantes da instituição de forma a que seja evitado o conflito de interesses, bem como meios de minimizar e monitorar adequadamente áreas identificadas como de potencial conflito da espécie;
- meios de identificar e avaliar fatores internos e externos que possam afetar adversamente a realização dos objetivos da instituição;

- a existência de canais de comunicação que assegurem aos funcionários, segundo o correspondente nível de atuação, o acesso a confiáveis, tempestivas e compreensíveis informações consideradas relevantes para suas tarefas e responsabilidades;
- a contínua avaliação dos diversos riscos associados as atividades da instituição;
- acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, de forma a que se possa avaliar se os objetivos da instituição estão sendo alcançados, se os limites estabelecidos e as leis e regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos, bem como a assegurar que quaisquer desvios possam ser prontamente corrigidos; e
- a existência de testes periódicos de segurança para os sistemas de informações, em especial para os mantidos em meio eletrônico.

O acompanhamento das atividades relacionadas com o sistema de controles internos deve ser objeto de relatórios, no mínimo semestrais, contendo:

- as conclusões dos exames efetuados;
- as recomendações a respeito de eventuais deficiências, com o estabelecimento de cronograma de saneamento das mesmas, quando for o caso; e
- a manifestação dos responsáveis pelas correspondentes áreas a respeito das deficiências encontradas em verificações anteriores e das medidas efetivamente adotadas para saná-las.

Esses documentos gerados pelo acompanhamento das atividades devem ser submetidos ao conselho de administração ou, na falta desse, a diretoria, bem como a auditoria externa da instituição, devendo também permanecerem a disposição do Banco Central pelo prazo de cinco anos.

O cronograma de implantação da estrutura de controles internos prevista no art. 5º da Resolução nr. 2.554/98, o qual citamos neste texto no capítulo

Considerações Gerais, também foi objeto de menção pela auditoria externa das instituições financeiras quando da finalização dos trabalhos referente ao encerramento do exercício social de 1999. O Banco Central do Brasil, “delegou” a observância desse cronograma para a auditoria independente das instituições. No entanto, equivocadamente, a Resolução obrigava que essa menção fosse feita nos Pareceres de auditoria, que não pode ser objeto de menções atípicas às normas de auditoria geralmente aceitas. Em relação ao auditor independente, o Banco Central necessitava de um relatório sobre a observância, pela instituição financeira, do cronograma e outros requisitos estabelecidos pela Resolução.

Por se tratar de um trabalho especial, o IBRACON, através de um grupo de trabalho, editou o Comunicado no. 99/003, de 13 de agosto de 1999, que explicitava o escopo dos trabalhos exigidos pela Resolução e a forma de como deveria ser montado o relatório de observância do cronograma. Era entendimento do IBRACON que:

- a responsabilidade pela implantação de um sistema de controles internos que atendesse às necessidades da instituição, bem como aos requisitos de adequação dos controles internos em face das exigências do Banco Central, era da administração da instituição;
- as informações obtidas pelo auditor independente, em conexão com seus exames das demonstrações contábeis, deveriam ser incluídas em relatório circunstanciado específico, com base em indagações aos responsáveis pela instituição e inspeção da documentação-suporte existente ou outras evidências, quanto à existência de um plano e o respectivo cronograma de implantação;
- esse relatório deveria fazer menção aos aspectos mais importantes do plano, ressaltando-se que a participação do auditor independente não representava uma opinião quanto à eficácia e eficiência dos controles a serem implantados.

O IBRACON também orientava a forma do conteúdo do relatório, devendo conter os seguintes aspectos mínimos:

Estrutura de sistema de controles internos:

- informar a estrutura definida pela administração da instituição, a qual deveria ter sido formalizada ao Banco Central do Brasil até 31 de janeiro de 1999.

Definição e disponibilização dos procedimentos pertinentes:

- informar se os procedimentos pertinentes ao sistema de controles internos, a ser implementado até 31 de dezembro de 1999, foram definidos e disponibilizados até 30 de junho de 1999.
- informar sobre a existência de cronograma formal, com prazos e responsabilidade, contemplando as diversas etapas do projeto. Indicar a documentação comprobatória consultada e/ou outras evidências obtidas.

Definição de responsabilidades:

- informar se dentro da estrutura organizacional há definição de responsabilidades nos diversos níveis hierárquicos da instituição e se estas foram adequadamente comunicadas.

Segregação das atividades atribuídas aos integrantes da instituição:

- informar a existência de políticas e procedimentos que definam a segregação das atividades, para que seja evitado o conflito de interesses (por exemplo, entre as áreas comercial e administrativa), ou acumulação de funções incompatíveis.

Gerenciamento de riscos associados às atividades da instituição:

- informar a existência de um processo de gerenciamento de riscos (ou na sua ausência, de um projeto de desenvolvimento e implantação) que evidencie a identificação e a avaliação de fatores internos e externos que possam afetar adversa e significativamente a realização dos objetivos da instituição. As políticas e procedimentos de

gerenciamento de riscos devem ser continuamente ajustados às novas realidades de negócios, revisados, atualizados e monitorados para que se possa avaliar se os objetivos da instituição estão sendo alcançados, se os limites estabelecidos e as leis e regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos, bem como assegurar que quaisquer desvios possam ser identificados e prontamente corrigidos.

Processo de comunicação:

- informar a existência de canais de comunicação que assegurem aos funcionários, segundo o correspondente nível de atuação, o acesso a informações confiáveis, tempestivas e compreensíveis consideradas relevantes para suas tarefas e responsabilidades. Inclui-se nesse processo a promoção de elevados padrões éticos e de integridade e de uma cultura organizacional que demonstre e enfatize, a todos os funcionários, a importância dos controles internos e o papel de cada um no processo.

Testes periódicos dos sistemas de informações:

- informar sobre a existência de testes periódicos de segurança para os sistemas de informações, em especial para os mantidos em meio eletrônico.

Auditoria interna:

- informar sobre a existência da atividade de auditoria interna, a responsabilidade pela sua execução, grau de independência na estrutura organizacional, adequação da equipe, definição de funções, competência, metodologia de trabalho, treinamento, relatórios etc.; se exercida por unidade própria, informar se está diretamente vinculada ao conselho de administração, ou na falta deste, à diretoria.

CONCLUSÃO

O processo de controle nas entidades serve basicamente para atender os seguintes objetivos (sem estabelecer uma hierarquia):

- Salvar os ativos;
- Fornecer segurança para a administração, na produção de informações confiáveis e tempestivas;
- Fornecer condições para que os objetivos da organização sejam alcançados conforme o planejado pela alta administração;
- Promover eficiência e eficácia nas atividades de trabalho, com manutenção da obediência administrativa funcional.

Uma estrutura de controles internos é desenhada para prover uma razoável segurança e não uma garantia de que os objetivos definidos pela administração serão atingidos. Razoável segurança é um conceito que reconhece que o custo de um controle não deve exceder o benefício derivado dele. No capítulo 1 também foi dito que essa estrutura de controles possui limitações que comprometem sua perfeita implementação tais como o julgamento humano nas decisões de trabalho; a má compreensão das instruções pelos funcionários; a utilização indevida, por funcionários influentes do desenho de controles internos em detrimento dos objetivos da organização etc.

A estrutura de controle interno em cinco componentes interrelacionados sabidos:

1. Ambiente de Controle;
2. Avaliação de Riscos;
3. Atividades de Controle;
4. Informação e Comunicação; e
5. Monitoramento.

Ficou demonstrado neste estudo que para interrelacionar efetivamente esses componentes nas entidades é necessário, basicamente, que:

- o ambiente de controle contenha integridade, valores éticos, e competência da administração e funcionários;
- o ambiente de controle seja guiado pela filosofia e estilo de operação da administração, e que esse órgão seja consciente das limitações imputadas ao sistema de controles internos;
- o ambiente de controle cultive o desenvolvimento dos funcionários, e desenvolva métodos formais de organização de trabalho e delegação de autoridade e responsabilidades;
- sejam estabelecidos mecanismos para identificar e avaliar riscos;
- a administração desenvolva políticas e procedimentos para assegurar o alcance dos seus objetivos;
- as atividades de controle sejam estruturadas cobrindo os aspectos de autorização e verificação dos atos praticados; reconciliação das informações produzidas com as registradas; revisão pela administração das atividades de trabalho diárias; salvaguarda dos ativos sob sua guarda e propriedade; e segregação das funções de trabalho consideradas conflitantes;

- haja adequada comunicação tanto com o público interno como externo;
- haja o monitoramento permanente, pela administração, das atividades de negócio.

Muitas das falhas de controles internos ocorridas nas organizações bancárias em vários países do mundo as levaram registrar perdas significativas, sejam elas financeiras ou de reputação. Segundo o Comitê da Basiléia, essas falhas estão didaticamente agrupadas em cinco categorias, as quais destacamos novamente:

1. Omissão da administração, falta de responsabilidade de prestar contas e falha em desenvolver uma forte cultura de controle dentro do banco.
2. Reconhecimento e avaliação inadequados do risco de certas atividades, sejam elas incluídas ou não nas demonstrações contábeis.
3. Ausência ou falha de atividades e estruturas fundamentais de controle, tais como segregação de funções, aprovações, verificações, reconciliações e análises de desempenho operacional.
4. Comunicação inadequada das informações entre níveis de administração; e
5. Programas de auditoria inadequados ou ineficazes, e mal desempenho das atividades de monitoramento.

Ficou concluído, através deste estudo, que as falhas supracitadas poderiam ter sido evitadas, por exemplo, se:

- a administração estabelecesse e cultivasse, dentro do banco, um forte ambiente de cultura de controle, através de palavras, ações e estabelecimento bem definido das responsabilidades individuais funcionais;

- a política de gestão por resultados, por parte dos gerentes, não fosse tão exigida a ponto de colocar em detrimento a importância de se manter e aprimorar a estrutura de controles internos;
- os riscos fossem adequadamente identificados e avaliados pela administração;
- o conflito de interesses de atividades fosse evitado através da correta segregação de funções;
- se revisões gerenciais das atividades e informações fossem feitas através de questionamentos para as situações apresentadas anormais ou significativas, com investigação dos fatos;
- houvesse uma adequada comunicação com os funcionários das políticas internas do banco;
- as auditorias tivessem programas de trabalho adequados, funcionários treinados para entender os processos e negócios do banco e acompanhamento sistemático dos problemas detectados.

No Brasil, os princípios de controles internos recomendados pelo Comitê da Basileia foram adaptados pelo Conselho Monetário Nacional, que em 24 de setembro de 1998, emitiu a Resolução de no. 2.554, abrangendo todas as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Não obstante a norma não trazer implementações distantes do que se está em uso nos bancos brasileiros, as instituições enfrentaram grandes dificuldades para sua execução íntegra e nos prazos fixados. Alguns bancos estão bem mais estruturados em seus sistemas de controles internos que outros. Na realidade, as implementações efetivas ocorrerão à medida em que suas atividades e negócios exigirem. O importante a se deixar registrado é que através da Resolução no. 2.554/98 o Banco Central está “forçando” as instituições se preocuparem em possuir um sistema adequado de controles internos dentro dos aspectos importantes da sua estrutura. Em outras palavras, está “conscientizando”, mesmo que

compulsoriamente, os banqueiros do País possuírem uma tecnologia adequada de estrutura de controles internos.

Existe, por parte dos banqueiros, uma corrente que vê que a Resolução apenas como mais uma norma; por outro lado, há aqueles que acreditam na melhora de eficiência com os procedimentos exigidos. Estes, certamente, usufruirão dos benefícios de uma boa estrutura de controles: melhor classificação de risco, facilidade na conclusão de processos de captações internacionais, mais transparência e segurança nos processos de fusões e aquisições, segurança dos investidores de capital em empresas brasileiras etc. O exercício dessas situações, certamente contribuirá para o desenvolvimento econômico do país.

BIBLIOGRAFIA

Livros

CHIAVENATO, Adalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração.* Ed. McGraw-Hill do Brasil. São Paulo, 1983.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Controle Interno das Empresas.* Ed. Atlas. São Paulo, 1998.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Básico da Língua Portuguesa.* Ed. Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 1988.

MICHAELIS. *Dicionário Português-Inglês.* Ed. Melhoramentos. São Paulo, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CONTADORES. *Normas Internacionais de Auditoria.* Ed. IBRACON. São Paulo, 1997.

Teses

ANTUNES, Jerônimo. *Contribuição ao Estudo da Avaliação de Risco e Controles Internos na Auditoria de Demonstrações Contábeis no Brasil.* Tese de Mestrado. FEA/USP. São Paulo, 1998.

Papers

Core Principles for Effective Banking Supervision, Basle Committee on Banking Supervision, setembro de 1997.

Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations, Basle Committee on Banking Supervision, setembro de 1998.

Framework for Evaluation of Internal Control Systems, Basle Committee on Banking Supervision, janeiro de 1998.

Sites na Internet

<http://www.bcb.gov.br>

<http://www.cfc.org.br>

<http://www.bis.org>

<http://www.federalreserve.gov>

<http://www.trevisan.com.br>

<http://www.oecd.org>

<http://www.risconsult.com.br>

Artigos

LIMURA, Hebert. *Value-At-Risk: Revolução na Gestão de Risco de Mercado em Instituições Financeiras*. Revista Trevisan no. 112, pág. 24. Junho de 1997.

SADDI, Jairo. *Revedo o Acordo de Basiléia*. Gazeta Mercantil. 18 de agosto de 1999.

Outros

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circulares nos. 1.957, de 10 de maio de 1991; 2.676, de 10 de abril de 1996.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis. Revisadas em dezembro de 1997.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resoluções nos. 2.099, de 17 de agosto de 1994; 2.212, de 16 de novembro de 1995; 2.267, de 29 de março de 1996; 2.554, de 24 de setembro de 1998.

DEPARTAMENTO DO TESOURO NACIONAL. Instrução Normativa no. 16, de 20 de dezembro de 1991.

GAZETA MERCANTIL. Edições de 14 de dezembro de 1998; 22 de janeiro de 1999; 1º de fevereiro de 1999; 25 de fevereiro de 1999; 6 de maio de 1999; 17 de maio de 1999; 19 de maio 1999; 15 de agosto de 1999; 18 de agosto de 1999; 19 de agosto de 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CONTADORES – IBRACON. Normas e Procedimentos de Auditoria – NPA-2 – Procedimentos de Auditoria Independente de Instituições Financeiras e Entidades Equiparadas.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CONTADORES – IBRACON. Comunicado IBRACON no. 99/003, de 13 de agosto de 1999.

TREVISAN/GRANT THORNTON – Manual de Auditoria.