

CONTROLES INTERNOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Carlos Augusto Grazziotin

Resumo:

O Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations, documento produzido pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia , um dos organismos mais respeitados no mundo em normatização da indústria bancária, originou-se a partir de pressões internacionais por controles internos mais eficientes e eficazes. O comitê verificou que diversos problemas ocorridos em grandes organizações bancárias poderiam ser evitados com um sistema eficiente de controles internos. Vários casos estudados demonstraram que controles internos inadequados resultavam em perdas significativas para os bancos. O presente trabalho apresenta, com base no documento acima citado, os tipos de perdas e os princípios de controles internos recomendados pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia e adotados no Brasil a partir da publicação pelo Conselho Monetário Nacional da Resolução 2.554, de 24 de setembro de 1998.

Palavras-chave:

Área temática: *Controladoria*

CONTROLES INTERNOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Carlos Augusto Grazziotin – Contador, Mestrando em Controladoria
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Endereço: Banrisul SA – Rua Caldas Júnior, 108 - 5º andar – Porto Alegre RS
e-mail: carlos_grazziotin@banrisul.com.br
Aluno do Curso de Mestrado em Controladoria

Área Temática: Controladoria

CONTROLES INTERNOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Área Temática: Controladoria

Resumo:

O *Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations*, documento produzido pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia¹, um dos organismos mais respeitados no mundo em normatização da indústria bancária, originou-se a partir de pressões internacionais por controles internos mais eficientes e eficazes. O comitê verificou que diversos problemas ocorridos em grandes organizações bancárias poderiam ser evitados com um sistema eficiente de controles internos. Vários casos estudados demonstraram que controles internos inadequados resultavam em perdas significativas para os bancos. O presente trabalho apresenta, com base no documento acima citado, os tipos de perdas e os princípios de controles internos recomendados pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia e adotados no Brasil a partir da publicação pelo Conselho Monetário Nacional da Resolução 2.554, de 24 de setembro de 1998.

I – Introdução

A fragilidade do sistema de controles internos de um banco pode ameaçar a sua estabilidade financeira e a de seu país, assim como a fragilidade do sistema bancário de um país pode ameaçar a estabilidade financeira internacional.

A necessidade de fortalecer a solidez dos sistemas financeiros tem suscitado crescente preocupação internacional. Diversas organizações oficiais, inclusive o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, o Banco de Compensações Internacionais - BIS, o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, têm examinado recentemente formas de fortalecer a estabilidade financeira em todo o mundo.

Como parte do esforço de encorajar a prática da adequada administração de riscos nos bancos, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia 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 supervisões bancárias, em setembro do mesmo ano emitiu-se o papel na sua forma final, cuja denominação passou a ser *Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations*. O documento traz treze princípios que cobrem os elementos essenciais de um sistema de controles internos. Esses princípios serão analisados neste trabalho.

¹ O Comitê de Supervisão Bancária da Basileia (*Basle Committee on Banking Supervision*) congrega autoridades de supervisão bancária e foi estabelecido pelos Presidentes dos bancos centrais dos países do Grupo dos Dez (G-10), em 1975. É constituído por representantes de autoridades de supervisão bancária e bancos centrais da Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.

II – Antecedentes

O Comitê de Basiléia tem estudado problemas recentes da área bancária a fim de identificar as fontes principais dos problemas de controles internos. Os problemas identificados reforçam a importância de que os diretores de bancos e a administração, os auditores internos e externos, e os supervisores de bancos focalizem uma considerável atenção no fortalecimento dos sistemas de controles internos e continuamente avaliem sua eficácia. Diversos casos recentes demonstram que controles internos fracos podem conduzir a perdas significativas para os bancos.

Os tipos de quebra dos controles, comumente vistos em exemplos de bancos com problemas, podem ser agrupados em 5 grandes categorias:

Falta de adequada supervisão e responsabilização pela administração, e não desenvolvimento de uma forte cultura de controle no banco. Sem exceção, os casos de grandes perdas refletem a falta de atenção da administração, e uma visão frouxa, no tocante à cultura de controle do banco, diretrizes e supervisão insuficientes do conselho de diretores e da administração sênior, e uma clara falta de responsabilização gerencial por meio da designação de papéis e responsabilidades. Estes casos refletem também o escasso incentivo para que se realize uma forte supervisão e se mantenha um alto nível de conscientização em termos de controle no interior das áreas de negócios.

Inadequada avaliação dos riscos inerentes a certas atividades bancárias, seja *on* ou *off-balance sheet* (atividades expressas ou não nos balanços). Muitas organizações bancárias que sofreram grandes perdas negligenciaram a contínua avaliação dos riscos de novos produtos e atividades, ou deixaram de atualizar as suas avaliações de risco quando as mudanças significativas ocorreram nas condições do ambiente ou de negócio. Muitos casos recentes destacam o fato de que os sistemas de controle que funcionam bem para produtos tradicionais ou simples são incapazes de lidar com produtos mais sofisticados ou mais complexos.

Ausência ou falha nas atividades chaves de controle, tais como segregação de funções, aprovações, verificações, reconciliações e revisões do desempenho operacional. A falta de segregação de funções, em particular, teve importante papel nas significativas perdas que ocorreram em bancos.

Uma comunicação inadequada da informação entre níveis da gerência dentro do banco, especialmente na comunicação ascendente dos problemas. Para ser eficazes, as políticas e os procedimentos necessitam ser comunicados eficazmente a todo o pessoal envolvido na atividade. Algumas perdas nos bancos ocorreram porque o pessoal relevante não estava ciente e não compreendia as políticas do banco. Em diversos exemplos, a informação sobre as atividades impróprias que deviam ter sido relatadas para cima através

dos níveis organizacionais não foi comunicada ao conselho de diretores ou da gerência sênior, até que os problemas se tornassem graves. Em outros exemplos, a informação em relatórios da gerência não era completa ou exata, criando uma impressão favorável de uma situação de negócio que era de fato problemática.

Programas inadequados ou ineficazes de exame e outras atividades de monitoramento. Em muitos casos, os exames não eram suficientemente rigorosos para identificar e relatar as fraquezas do controle associadas com os problemas dos bancos. Em outros casos, mesmo que os auditores relatassem problemas, estes não foram corrigidos pela gerência.

III – Os objetivos e o papel da estrutura de controle interno

O controle interno é um processo efetuado pela alta administração, pela gerência sênior e por todos os níveis de pessoal. Não é unicamente um procedimento ou uma política que seja executada em algum ponto no tempo, ao contrário deve estar sendo operado continuamente em todos os níveis dentro do banco. A alta administração e a gerência sênior são responsáveis pelo estabelecimento de uma cultura apropriada para facilitar um processo eficaz de controle interno e para, continuamente, monitorar sua eficácia; entretanto, cada um, individualmente, dentro de uma organização deve participar do processo. Os objetivos principais do processo de controle interno podem ser categorizados como segue:

- eficiência e eficácia das operações (objetivos operacionais);
- confiabilidade e integridade da informação financeira e gerencial (objetivos da informação); e
- aderência com leis e regulamentos aplicáveis (objetivos do *compliance*).

Os objetivos operacionais para o controle interno dizem respeito à eficácia e à eficiência do banco em usar seus recursos e outros recursos para proteger o banco de perda. O processo de controle interno procura assegurar-se de que todo o pessoal da organização esteja trabalhando para conseguir seus objetivos de uma maneira direta, sem custo adicional ou excessivo, ou esteja colocando outros interesses (tais como um interesse do empregado, do vendedor ou do cliente) antes daqueles do banco.

Os objetivos da informação dirigem-se à preparação de relatórios oportunos e confiáveis, necessários para a tomada de decisão dentro da organização bancária. Dirigem-se também à necessidade de relatórios anuais confiáveis, outras publicações ou divulgações financeiras, incluindo aquelas para os relatórios regulamentares e outros usos externos. A informação recebida pela gerência, pela alta administração, pelos acionistas e supervisores deve ter a qualidade suficiente e a

integridade para que os receptores possam confiar na informação e tomar decisões. O termo confiança, relacionado aos relatórios financeiros, remete à preparação dessas publicações que deverão ser apresentadas baseadas em princípios e regras de contabilidade bem definidos.

Os objetivos do *compliance* asseguram de que todo o negócio de operação bancária esteja conduzido de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis, exigências da supervisão bancária, e políticas e procedimentos internos. Este objetivo deve ser encontrado com a finalidade de proteger a concessão do banco e sua reputação.

IV – Os principais elementos de um processo de controle interno

O processo de controle interno, que historicamente foi um mecanismo para reduzir casos de fraudes, de apropriações indébitas e de erros, tem-se tornado recentemente mais extensivo, dirigindo-se a todos os vários riscos enfrentados pelas organizações bancárias. Reconhece-se agora que um processo de controle interno sadio é crítico para a habilidade de um banco em atingir seus objetivos e metas estabelecidas e para manter sua viabilidade financeira.

O controle interno consiste em cinco elementos interrelacionados:

- **supervisão pela administração e cultura de controle;**
- **gerenciamento de risco;**
- **atividades de controle;**
- **informação e comunicação; e**
- **atividades de monitoramento.**

Os problemas observados nas grandes perdas recentes dos bancos, podem ser alinhados com estes cinco elementos. O efetivo funcionamento destes elementos é essencial para que um banco consiga operacionalizar suas informações e os objetivos de *compliance*.

V – A relação entre os elementos do processo de controles internos e os treze princípios

O desenvolvimento dos estudos e as discussões empreendidas com vários organismos reguladores, bem como as sugestões apresentadas pelas instituições financeiras, levaram o citado Comitê da Basileia a estabelecer treze princípios vinculados aos cinco elementos mencionados, os quais passamos a apresentar nesta seção, com uma breve explanação sobre a importância de cada um deles.

Visão gerencial e a 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.”

A legislação brasileira é bastante clara com respeito às responsabilidades dos órgãos que compõem uma empresa, bem como de seus administradores. Entretanto, merece ser destacada a importância de um conselho de administração ou da diretoria no desenvolvimento e implantação de uma cultura organizacional voltada para os controles internos. Um conselho e uma diretoria ativos devem propiciar os meios para a implementação desse processo, bem como permitir a comunicação ascendente que possibilite identificar os problemas e os eventuais pontos de estrangulamento.

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."

É fundamental a preparação e o engajamento dos gerentes no processo de implantação dos controles internos por serem os mesmos os responsáveis diretos pelos negócios da instituição. Nesse contexto, a delegação de competência àqueles responsáveis pelas unidades de negócio é parte crucial nos sistemas de controles internos.

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."

Este é o típico caso em que o exemplo é tudo. Sem uma demonstração clara da importância dos controles internos por parte da diretoria, dificilmente se conseguirá o engajamento e a cumplicidade dos funcionários no processo. Cada instituição, em seu contexto, deve esforçar-se para difundir e implementar essa nova cultura, alterando, assim, a postura de seus funcionários.

Reconhecimento e avaliação de risco

Princípio 4: "Um sistema de controles internos efetivo requer que os riscos materiais que poderiam afetar adversamente a realização dos objetivos do 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 reputacional). Os controles internos podem necessitar de revisão para incorporar apropriadamente algum risco novo ou não controlado previamente."

Os negócios bancários são arriscados pela sua própria natureza. Entretanto, conhecer os riscos tempestivamente e com a maior precisão possível é um dos pilares de um sistema de controles internos eficiente, à medida que o conhecimento dos riscos envolvidos permitirá uma pronta ação no sentido de evitá-los ou minimizá-los. É claro que nem todas as instituições estão sujeitas aos mesmos riscos, o que significa dizer que seu sistema de avaliação de riscos deve ser apropriado aos seus negócios.

Atividades de controle e segregação de responsabilidades

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 da não-conformidade; um sistema de aprovações e autorizações, e um sistema de verificação e reconciliação."

Uma instituição organizada não pode prescindir do controle diário de suas operações, que deve ser realizado pelos seus vários níveis hierárquicos, dentro das respectivas responsabilidades. É importante destacar que a delegação de competência não exime de responsabilidade o corpo diretivo da instituição nesse processo.

Princípio 6: "Um sistema efetivo de controles internos requer a existência de apropriada segregação de encargos 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."

Revedo-se os casos das instituições que faliram ou tiveram perdas substanciais de recursos, as autoridades supervisoras verificaram que um dos principais agentes causadores dos problemas foi a ausência de adequada segregação de responsabilidades. Seus efeitos podem se dar tanto na utilização de informações privilegiadas em proveito próprio ou de terceiros quanto na manipulação de registros que poderiam identificar a tempo a existência do problema.

Informação e comunicação

Princípio 7: "Um sistema efetivo de controles internos requer que haja, internamente, adequada e compreensiva 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."

Verificou-se, nos casos estudados, que a ausência de informação adequada e comunicação tempestiva foi um fator relevante para as situações ocorridas. Para o correto funcionamento do sistema de controles internos é fundamental a disseminação da informação por toda a instituição, dentro dos respectivos níveis de responsabilidade.

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."

Aqui, o cerne da questão é a necessidade da manutenção de meios de registro das informações, tanto aquelas providas por meios eletrônicos quanto por outros meios, possibilitando seu adequado rastreamento por parte da auditoria e a pronta superação das falhas, de modo a manter a integridade dos negócios da instituição.

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 seus encargos e responsabilidades, e que outras informações relevantes estejam alcançando o pessoal apropriado."

Sem uma comunicação efetiva, a informação é inútil. A diretoria do banco, bem como seus gerentes, devem estabelecer caminhos efetivos de comunicação para garantir que a informação pertinente alcance as pessoas apropriadas. Essa informação deve referir-se tanto à política e aos procedimentos operacionais do banco quanto ao desempenho operacional da organização.

Atividades de monitoração e correção de 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."

O ambiente operacional das instituições financeiras é, seguramente, o mais dinâmico de todos. Por conseqüência, essas instituições devem monitorar e avaliar continuamente seus sistemas de controles internos vis-à-vis as

condições internas e externas que possam afetar seus negócios, buscando incorporar tempestivamente as mudanças requeridas aos seus controles.

Princípio 11: "Deve existir uma auditoria interna efetiva e abrangente 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."

Princípio 12: "As deficiências identificadas nos controles internos, se observadas 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."

A função da auditoria interna é de fundamental importância como elemento dos controles internos porque ela provê uma avaliação independente da adequação e da conformidade dos procedimentos e práticas estabelecidos. Para desempenhar corretamente suas funções, ela não deve se envolver no dia-a-dia operacional do banco, mas deve ter acesso a todas as atividades por ele desenvolvidas, incluindo as de suas subsidiárias. Ao reportar-se ao mais elevado nível da instituição, pretende-se que esse esteja a par das eventuais deficiências encontradas e proveja os meios necessários à sua correção.

Avaliação dos sistemas 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 o 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."

VI – Papéis e responsabilidades dos auditores externos

Embora os auditores externos não sejam, por definição, parte de uma organização bancária, eles têm um papel importante na qualidade dos controles internos pelas atividades de auditoria que exercem, inclusive discussões com a administração e recomendações para melhoria dos controles internos. Os auditores externos fornecem *feed-back* importante na efetividade do sistema de controles internos.

O propósito primário da função de auditoria externa é dar uma opinião ou certificar as contas anuais, mas os auditores externos têm que verificar a efetividade do sistema de controles internos do banco. Por isso, os auditores externos têm que avaliar até que ponto eles podem confiar no sistema,

determinando a natureza, tempo e o âmbito de seus próprios procedimentos de auditoria.

O papel exato dos auditores externos e dos processos que eles se utilizam, varia de país para país. Os padrões profissionais de auditoria em muitos países requerem que os exames sejam planejados e executados para obter a garantia razoável que as publicações financeiras estejam livres de incorreções materiais. Os auditores externos examinam também, em uma base de teste, transações subjacentes e os registros que suportam os balanços e publicações financeiras. Um auditor externo avalia os princípios de contabilidade usados, as estimativas significativas feitas pela gerência e a apresentação global das publicações financeiras. Em alguns países, os auditores externos são requeridos pelas autoridades de supervisão para fornecer uma avaliação específica do escopo, da adequação e da eficácia do sistema de controle interno de um banco, incluindo o sistema de auditoria interna.

Uma consistência entre os países, entretanto, é a expectativa de que os auditores externos poderão compreender o processo de controle interno de um banco. A extensão da atenção dada ao sistema de controle interno varia de auditor externo e de banco; entretanto, espera-se que geralmente o auditor externo identifique as fraquezas significativas que existem em um banco e relate as fraquezas materiais à gerência oralmente ou em cartas confidenciais para a gerência e, em muitos países, à autoridade de supervisão bancária. Além disso, os auditores externos podem estar sujeitos às exigências de supervisão especiais que especificam a maneira de avaliar e relatar sobre controles internos.

VII – Considerações finais - Lições aprendidas pelas autoridades de supervisão com os fracassos dos controles internos

Omissão da administração e a cultura de controle

Muitas falhas de controle interno que resultaram em perdas significativas para os bancos poderiam substancialmente ter sido diminuídas ou mesmo evitadas se a alta administração e a gerência sênior das organizações estabelecessem e cultivassem uma cultura de controle forte. As culturas fracas do controle tiveram freqüentemente dois elementos comuns. Primeiro, a gerência sênior não enfatizava a importância de um sistema forte de controle interno em suas palavras e ações, e o mais importante, isso refletia-se nos critérios usados para determinar as remunerações e promoções. Em segundo lugar, a gerência sênior não se assegurava de que a estrutura organizacional e as responsabilidades administrativas fossem bem definidas. Por exemplo, a gerência sênior não exigia uma supervisão adequada dos responsáveis pelas decisões chaves e relatórios relativos à natureza e condução das atividades de negócio de maneira oportuna.

A gerência sênior pode enfraquecer a cultura do controle, promovendo e recompensando os gerentes que são bem sucedidos nos negócios, 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, de que o controle interno está sendo considerado como secundário a outros objetivos da organização, e diminuem assim o compromisso e a qualidade da cultura do controle.

Alguns bancos com problemas de controle tinham estruturas organizacionais sem que as responsabilidades fossem definidas claramente. Em consequência, uma divisão do banco não era diretamente ligada hierarquicamente a qualquer um na gerência sênior. Isto significa dizer que nenhum gerente sênior monitorou o desempenho destas atividades próximo o bastante para notar atividades incomuns, financeiras ou não, e nenhum superior teve uma compreensão clara das operações e de como elas estavam gerando lucros. Se a gerência compreendesse as operações da divisão, poderia ter reconhecido os sinais de advertência (tais como um relacionamento incomum do lucro com os níveis de risco), investigando as operações e fazendo o exame das etapas para reduzir as perdas eventuais. Estes problemas poderiam também ter sido evitados se a gerência de linha revisse as transações e os relatórios de informação da divisão e discussões fossem feitas com o pessoal apropriado sobre a natureza das transações do negócio. Tais aproximações fornecem à gerência de linha a visão de como as decisões estão sendo feitas e asseguram que o pessoal chave esteja operando dentro de um conjunto de parâmetros definidos pelo banco e dentro da estrutura de controles internos.

Avaliação de riscos

Numa avaliação do passado recente, a inadequada avaliação de riscos contribuiu para os problemas de controles internos de algumas organizações e às perdas relacionadas. Em alguns casos, os potenciais rendimentos elevados, associados com determinados empréstimos, investimentos, e instrumentos de derivativos, não foram levados em conta pela gerência, que deveria avaliar completamente os riscos associados com as transações e alocar recursos suficientes à monitoração e à revisão contínua das exposições de riscos. As perdas foram causadas também porque a gerência não atualizou o processo de avaliação de riscos, enquanto o ambiente em que a organização operava mudava. Por exemplo, enquanto alguns produtos mais complexos ou mais sofisticados dentro de uma linha de negócio eram desenvolvidos, os controles internos não eram realçados para dirigir-se a esses produtos. Um segundo exemplo envolve a entrada em uma atividade de negócio nova sem uma avaliação abrangente e objetiva dos riscos envolvidos. Sem estas reavaliações dos riscos, o sistema de controles internos não pode apropriadamente dirigir-se aos riscos no negócio novo.

Como discutidos acima, as organizações bancárias devem ajustar seus objetivos para a eficiência e a eficácia operacional, a confiabilidade de seus relatórios financeiros e o *compliance* com leis e regulamentos. A gestão de riscos envolve a identificação e a avaliação dos riscos envolvidos em encontrar-se com aqueles objetivos. Este processo ajuda a assegurar-se de que os controles internos do banco sejam consistentes com a natureza, a complexidade e o risco do banco em suas atividades *on* e *off-balance sheet*.

Atividades de controle

Reverendo as perdas principais dos bancos, causadas pelos controles internos deficientes, os supervisores concluíram que estes bancos não observaram determinados princípios-chaves de controles internos. Destes, a segregação de funções, um dos pilares de sustentação de sistemas de controles internos sadios, foi negligenciado mais freqüentemente pelos bancos que experimentaram perdas significativas. Freqüentemente, a gerência sênior atribuiu uma responsabilidade individual elevada para supervisionar duas ou mais áreas com interesses opostos. Por exemplo, em diversos casos, um indivíduo supervisionou o *front* e o *back office* de uma mesa negocial. Isto permitiu ao indivíduo controlar o início da transação (por exemplo, comprando e vendendo derivativos), bem como a função de contabilidade. Atribuir tais funções conflitantes a um indivíduo, dá a essa pessoa a possibilidade de manipular dados financeiros para ganho pessoal ou de esconder perdas.

O segregação de funções não é limitada às situações que envolvem o controle simultâneo do *front* e *back office* por um indivíduo. Pode também resultar em problemas sérios quando um indivíduo tem a responsabilidade para:

- aprovar pagamento e desembolso efetivo de capitais;
- captar e aplicar recursos;
- registrar transações em ambos os livros "operacionais" e de "negócios";
- comunicar informalmente para 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 significantes emergem e não são minimizados através de outros fatores.

As deficiências nas atividades de controle, entretanto, refletem a falha de uma variedade de esforços em determinar que o negócio está sendo conduzido dentro do previsto, das revisões de alto nível, da manutenção de verificações específicas e de balanços dos processos do negócio. Por exemplo, em diversos casos a gerência não respondeu apropriadamente às informações recebidas. Esta 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 lhes permitia fazer perguntas se os resultados fossem diferentes das expectativas deles. Freqüentemente, as divisões que depois informaram perdas significantes, no princípio informaram lucros - elevados demais para as expectativas do nível aparente de risco. Isso deveria ser percebido pela administração sênior. Se as revisões de nível superior tivessem ocorridas, a administração sênior poderia ter investigado os resultados anômalos, encontrado e resolvido alguns dos problemas, limitado, assim, ou impedido as perdas que ocorreriam. Porém, sendo as divergências

das expectativas positivas (lucros), não foram feitas perguntas e não foram iniciadas investigações até que os problemas tenham crescido a proporções intratáveis.

Informação e comunicação

Alguns bancos experimentaram perdas porque a informação na organização não era de confiança, completa e eficaz. Em alguns casos, os bancos não comunicaram adequadamente os deveres de seus empregados e não controlaram suas responsabilidades ou disseminaram as políticas através de canais, tais como o correio eletrônico, não se assegurando de que as políticas estivessem sendo lidas e retidas. Em conseqüência, por períodos de tempo longos, as políticas principais da administração não foram realizadas. Em outros casos, as linhas adequadas de comunicação não existiram para o relatório de irregularidades envolvendo empregados. Se os canais fossem estabelecidos para uma comunicação dos problemas através dos níveis organizacionais, a gerência poderia identificar antecipadamente e corrigir as irregularidades.

Monitoramento

Muitos bancos que experimentaram perdas não monitoravam eficazmente seus sistemas de controles internos. Frequentemente os sistemas não tiveram os processos de monitoramento contínuo necessários e as avaliações executadas independentemente não eram adequadas ou não foram levadas ao nível apropriado pela gerência.

Em alguns casos, a ausência da monitoração começou com uma falha em considerar e reagir à informação cotidiana, fornecida pela gerência de linha ou de outro pessoal, que indicavam atividades incomuns, tais como limites excedidos de exposição, ou falta de indicações financeiras atualizadas dos devedores.

Em vários casos, a divisão ou atividade da organização que causaram perdas volumosas, apresentavam numerosas características que indicavam 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. Porém, devido à taxa de risco inadequada, as organizações não proveram recursos adicionais suficientes para controlar ou monitorar as atividades de risco elevadas. De fato, em algumas instâncias, as atividades de risco altas estavam operando com menos controle que as atividades que possuíam perfis mais baixos de risco - várias advertências dos auditores internos e externos relativo às atividades da divisão não foram acompanhadas pela administração.

A auditoria interna pode ser considerada como uma fonte efetiva de avaliações independentes, porém seu trabalho não era efetivo nas organizações bancárias que se apresentaram com problemas. Uma combinação de três fatores contribuiu para estas insuficiências: o desempenho gradativo das auditorias, a falta de uma compreensão completa dos processos empresariais, e

acompanhamento inadequado dos problemas detectados. O enfoque fragmentado da auditoria ocorreu, principalmente, porque os programas de auditoria internos foram estruturados como uma série de auditorias descontínuas de atividades específicas na mesma divisão ou departamento, ou dentro de áreas geográficas, ou dentro de entidades legais. O processo de auditoria fragmentado permitiu que os processos empresariais não fossem entendidos completamente pelo pessoal de auditoria interna. Uma abordagem da auditoria que permitisse que os auditores seguissem todos os processos e funções completamente, do começo até o final (isto é, seguir uma única transação completamente do ponto do início da transação até a fase do relatório financeiro) permitiria ganhar uma compreensão melhor. Além disso, forneceria a oportunidade de verificar e testar a adequação dos controles em cada etapa do processo.

Em alguns exemplos, o conhecimento e treinamento inadequado da equipe de auditores internos em produtos e em mercados de negócios, sistemas de informação eletrônica, e em outras áreas altamente sofisticadas contribuíram também para os problemas da auditoria interna. Porque a equipe de funcionários não tinha a perícia necessária, eles freqüentemente hesitavam em fazer perguntas quando suspeitavam de problemas, e quando as perguntas 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 da aceitação pela gerência do papel e da importância do auditor interno. Além disso, a eficácia do auditor interno é prejudicada quando a gerência sênior e os membros da alta administração (ou do comitê de auditoria) não recebem relatórios regulares e oportunos, que indicam pontos críticos e quais as ações corretivas subseqüentes que devem ser adotadas pela gerência. Este tipo de relatório periódico, pode ajudar à gerência sênior a confrontar ações importantes de maneira oportuna.

VIII – Referências bibliográficas

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

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

Sistema de Controles Internos, Ligia Maria Rocha e Benevides e Ronaldo Fonseca de Paiva, Banco Central do Brasil, novembro de 1998.