

# Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa

SEBASTIÃO BERGAMINI JUNIOR\*

---

**RESUMO** O artigo pretende demonstrar a inter-relação entre bons padrões de governança corporativa [GC] na empresa e o uso de controles internos visando ao adequado gerenciamento dos riscos. O direcionamento dos controles internos contábeis por técnicas de gestão de risco possibilita a supervisão, pela alta administração, do processo de gerenciamento dos riscos conduzido pelos administradores, resultando na facilidade de acesso ao mercado de capitais e no aumento do valor da empresa, e contribuindo para a sua perenidade.

**ABSTRACT** *The article attempts to demonstrate the correlation between good corporate governance (CG) standards in the company and the use of internal controls to properly manage risks. The administration of internal accounting controls using risk management techniques allows senior management to supervise the risk management process conducted by administrators. This results in an easy access to capital markets and an increase in the value of the company, thus contributing to its long-lasting existence.*

---

\* Contador do BNDES. O autor agradece os comentários de Antonio Miguel Fernandes, Eduardo Jorge Lins de Carvalho, Fabio Giambiagi, Fábio Sotelino da Rocha, Luiz Ferreira Xavier Borges e Ricardo Froes de Lima, salientando que os erros e omissões são de sua inteira responsabilidade.

## 1. Introdução

Os analistas de empresas buscam identificar os fatores determinantes do sucesso empresarial relacionados à adoção de boas práticas de governança corporativa utilizando várias técnicas, que podem abranger modelos econométricos voltados para avaliar questões específicas em blocos de empresas selecionadas e estudos de casos.

O meio acadêmico e algumas organizações não-governamentais estão envolvidos em estudos para avaliar os possíveis efeitos da adoção de boas práticas de governança corporativa no aumento do valor da empresa e na facilitação do seu acesso ao capital: uma pesquisa do Instituto Coppead/UFRJ procura demonstrar uma relação forte e concentrada entre a boa governança e a valorização da companhia; uma tese de mestrado do IAG PUC-Rio busca verificar os benefícios obtidos com a adoção de boas práticas de governança corporativa nas empresas brasileiras, com foco na relação entre essas práticas e o aumento do valor da empresa, por um lado, e a redução do custo do capital, por outro; e um estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) testa a influência dos mecanismos agrupados de governança, com o uso de modelos econométricos, a fim de obter uma relação entre a qualidade da governança e os *ratings* de crédito da companhia [Vieira (2005)].

Esses estudos ainda não são conclusivos, no entanto, pesquisa recente sobre o sucesso e insucesso nas empresas foi desenvolvida pela International Federation of Accountants (IFAC) [Sá (2005)] com base na avaliação de 27 empresas em dez países, indicando que somente uma boa governança não garante o sucesso empresarial, embora uma governança fraca possa destruir uma empresa. A pesquisa revelou que três dos quatro fatores determinantes do sucesso empresarial identificados referiam-se a práticas de governança corporativa e um ao uso de controles internos, a saber: a atitude da alta administração na formação da cultura da empresa; o papel de liderança do diretor-presidente; o desempenho proativo do Conselho de Administração e a existência de um bom sistema de controles internos.

Outra abordagem consiste em examinar alguns casos famosos, como a falência do Banco Barings (1995) e da Enron (2002), bem como as perdas acarretadas aos cotistas do fundo de derivativos Long Term Capital Management (LTCM) (1998), procurando identificar os fatores de insucesso

empresarial com base na análise das práticas de boa governança que não foram seguidas.

O presente estudo tem o objetivo de demonstrar a importância de um adequado sistema de controles internos como instrumento de governança, com o exame da relação existente entre os temas gerenciamento de risco, controles internos e governança corporativa. Além dessa introdução e das conclusões, tem a seguinte estrutura:

- os conceitos básicos de Governança Corporativa (GC) são revisados na Seção 2, com foco no processo de disponibilização de informações às partes interessadas e na necessidade de novos mecanismos para melhorar o desempenho das entidades de governança;
- as definições sobre risco estão relacionadas na Seção 3, com ênfase nas características específicas do risco operacional; são abordados, também, os pontos críticos para uma adequada administração de riscos;
- na seção seguinte são examinados os requisitos de gestores com um novo perfil, o chamado gerente empreendedor, cujas atribuições demandam o conhecimento de técnicas de gerenciamento de risco e de instrumentos de controle interno;
- a abrangência de um sistema de controles internos para proporcionar informações relevantes a diversas instâncias da alta administração é apresentada na Seção 5, com destaque para a vinculação existente entre as boas práticas de governança e um ambiente de controle robusto; a necessidade de uma clara segregação entre as funções de supervisão estratégica e as de gestão propriamente dita; e a importância da conformidade com as diretrizes estratégicas. Como apoio, os conceitos essenciais relativos aos controles internos são apresentados no Apêndice;
- um resumo dos principais pontos da Lei Sarbanes-Oxley (ou SOX) é apresentado na seção seguinte, para ilustrar os efeitos de uma regulação mais restritiva visando melhorar a governança das empresas no que se refere ao processo de responsabilização e comunicação; adicionalmente é apresentado o conteúdo do protocolo Coso I, ou Coso Report, voltado para a avaliação de controles internos contábeis;
- os casos Barings, Enron e LTCM são resumidos na Seção 7, vinculando evidências de falhas no gerenciamento de riscos com padrões inaceitáveis de governança corporativa;

- as medidas objetivando superar o hiato informacional são expostas na seção seguinte, com destaque para a elaboração do encadeamento de controle, medida que visa suprir o elo faltante no fluxo de informações vertical; e
- os princípios de uma gestão integrada de riscos, Coso II ou ERM, são resumidos na Seção 9, que apresenta uma metodologia de gestão dos processos apoiada no instrumental de risco.

## 2. Governança Corporativa

A governança é a expressão utilizada, de forma ampla, para denominar os assuntos relativos ao poder de controle e direção de uma empresa, ou mesmo da capacidade governativa no contexto internacional ou de uma nação.

A definição do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) para a governança aplicada a empresas é que

governança corporativa é o sistema que permite aos acionistas ou cotistas o governo estratégico de sua empresa e a efetiva monitoração da direção executiva. As ferramentas que garantem o controle da propriedade sobre a gestão são o Conselho de Administração, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade [ver *site* do IBGC].

Na teoria econômica tradicional, a GC avalia os instrumentos para superar o “conflito de agência”, presente a partir da separação entre a propriedade e a administração da empresa. Esse conflito surge quando o titular da propriedade delega ao administrador o poder de decisão sobre sua propriedade, o que acarreta o surgimento de desalinhamentos entre ambos, decorrentes da materialização de dois axiomas: a inexistência de agentes perfeitos e a impossibilidade de se elaborarem contratos completos. Essa situação demanda a criação de mecanismos eficientes, representados por sistemas de monitoramento e de incentivos, a fim de assegurar o alinhamento da atuação do administrador aos interesses do proprietário.

Numa visão abrangente, a GC inclui a avaliação (a) do sistema de poder nas empresas, na busca do *locus* de poder, (b) do sistema de controle desse poder; (c) da disponibilização de informações entre as partes envolvidas; e (d) do zelo com relação aos interesses envolvidos, incluindo os da comunidade na qual a empresa se insere.

Os sistemas básicos de GC encontrados no mundo<sup>1</sup> podem ser distribuídos entre três modelos: o anglo-saxão ou de proteção legal, vigente nos Estados Unidos (EUA) e no Reino Unido; o modelo nipo-germânico, predominante na Europa Continental, Alemanha e Japão; e o baseado na propriedade familiar, prevalecente no restante do mundo.

No modelo anglo-saxão, o objetivo é criar valor para o acionista, baseando-se, portanto, no atendimento dos interesses desse acionista (*shareholder*); a pulverização do capital é elevada (os cinco maiores acionistas geralmente detêm menos de 10% do capital da empresa); o nível de transparência das informações exigido é elevado, pois a meta é o *disclosure* total, e restringe a atuação de *insider information*; nesse ambiente, o mercado de capitais privilegia a liquidez e sinaliza mudanças.

O modelo nipo-germânico é baseado no equilíbrio de interesses entre os diversos grupos envolvidos (*stakeholders*); o capital é relativamente concentrado (os cinco maiores acionistas detêm, em média, 40% do capital total na Alemanha e 25% no Japão); o nível de transparência pública é menor, com muitas informações privadas balizando as relações entre os maiores acionistas, os quais visam obter benefícios mútuos no longo prazo; o papel do mercado de capitais não é tão relevante, na medida em que a maior concentração fortalece os relacionamentos entre os acionistas majoritários, tornando a liquidez não-prioritária.

No modelo nipo-germânico existem, ainda, especificidades: no caso germânico, os bancos desempenham papel de destaque e os empregados têm participação no Conselho de Administração; no caso japonês, existe a figura do *keiretsu*, que consiste num sistema de participações acionárias cruzadas, que une os membros e, exceto nos casos de desempenho ruim, o papel dos bancos e de outros investidores institucionais é passivo.

A ênfase na prestação de contas em cada modelo se dá de forma diferenciada. A propriedade difusa no modelo *shareholder* coaduna-se com um processo de prestação de contas fortemente baseado no desempenho econômico financeiro, ao passo que no modelo *stakeholder* existe uma preocupação maior em usar uma prestação de contas mais ampla, baseada no tripé desempenho econômico financeiro, práticas negociais equitativas e responsabilidade corporativa, esse contemplando o balanço social e o *compliance* ambiental.

---

<sup>1</sup> Baseado nos artigos de Lethbridge (1997) e Siffert Filho (1998).

O sistema de controle do poder nas empresas brasileiras exhibe mecanismos diferentes dos utilizados nas empresas norte-americanas. O poder difuso dos proprietários das grandes corporações norte-americanas, que detêm um capital pulverizado em bolsa de valores, faz com que os conflitos se dêem entre esses acionistas distantes (*shareholders*) e uma diretoria executiva com forte poder de decisão, acarretando problemas decorrentes da chamada “governança horizontal”. No Brasil, esse tipo de problema é praticamente inexistente, pois o mais comum ocorre no âmbito da “governança vertical” [Gomes e Braga (2005)], desencadeado por conflitos de interesses entre os acionistas controladores e os minoritários.

Note-se que em qualquer dos esquemas de governança, tanto “horizontal” quanto “vertical”, o alinhamento entre os interesses dos proprietários e as ações tomadas pelo gestor irá depender da qualidade do processo de comunicação do desempenho, ou seja, das informações que devem ficar disponíveis aos interessados, de sua forma de apresentação e dos prazos em que elas serão prestadas.<sup>2</sup>

Todos os sistemas de GC podem ser eficientes, desde que cumpram os critérios de eficiência que lhes sejam apropriados e sejam compatíveis com a cultura local. A definição dos modelos clássicos de GC exposta anteriormente serve como uma referência analítica para orientar diferenciações, contudo a evolução dos conceitos nos últimos anos compromete, na prática, a nitidez dessas classificações.

O IBGC define as linhas mestras das boas práticas de GC como seu Código Brasileiro das Melhores Práticas, relacionando-as em quatro vertentes: a prestação de contas (*accountability*), a transparência (*disclosure*), a equidade (*fairness*) e a responsabilidade corporativa na conformidade com as regras (*compliance*). O mesmo Instituto define três ferramentas de governança: o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e a Auditoria Independente. Essas definições merecem dois reparos:

- a) o processo de prestação de contas não deve ser confundido com a transparência, no sentido de fornecer informações de forma ampla, pois o conceito de *accountability*, que teria melhor tradução com o termo “responsabilização”, representa o processo de contínua demonstração,

---

2 A estrutura acionária das empresas brasileiras, baseada em alta participação das ações preferenciais, e a emergência das empresas do Novo Mercado, que seguem recomendações mais restritas de respeito aos acionistas minoritários, são fatores que afetam marginalmente as considerações expostas no artigo sobre a importância dos controles internos como instrumento de governança.

pelo administrador, de que a sua gestão está alinhada às diretrizes estratégicas previamente definidas pelo proprietário,<sup>3</sup> ou seja, a demonstração de que o administrador está cumprindo fielmente o seu dever fiduciário; e

- b) neste trabalho as “ferramentas” de GC serão denominadas “entidades” e as intervenções de outros atores, internos ou externos, que resultam em arranjos organizacionais voltados para dar apoio ao trabalho dessas entidades serão chamados de mecanismos. A partir da consideração de que as entidades são lócus de poder real, para o desenvolvimento do texto, essas entidades estão restritas a dois atores: o Conselho de Administração, que tem a atribuição formal de definir as diretrizes estratégicas e de supervisionar o seu cumprimento; e o Conselho Fiscal, cuja prerrogativa é fiscalizar. A Auditoria Independente constitui um mecanismo, porque desenvolve atividades que irão apoiar o trabalho dos conselhos.

Para demonstrar a importância dos controles internos como instrumento de GC, este trabalho foca dois pontos: o acesso, pela alta administração, a informações relevantes e o papel das entidades e dos mecanismos de GC para assegurar tal acesso. O primeiro ponto demanda a verificação dos efeitos do sistema de controles internos no nível de governança e está centrada no processo de prestação de contas (*accountability*) e na obtenção de um bom nível de transparência (*disclosure*). O segundo ponto contempla a emergência de outros mecanismos voltados para o aperfeiçoamento do fluxo de informações vertical para as entidades de GC, a fim de suprir o hiato informacional da alta administração.<sup>4</sup>

### 3. Riscos: Mensuração, Propensão e Gerenciamento<sup>5</sup>

A definição clássica de risco é “a possibilidade de ocorrência de um evento adverso para uma determinada situação esperada”. Em sua dissertação de doutorado, completada em 1916, em Cornell, e publicada em livro, em 1921, sob o título *Risk, uncertainty and profit*, o economista Frank Knight foi

3 Esse alinhamento depende, obviamente, de uma explicitação clara das diretrizes estratégicas pelo proprietário e, para o desenvolvimento desse trabalho, se considera que as grandes empresas estão suficientemente evoluídas em termos de GC para que essa explicitação ocorra.

4 O termo alta administração serve para designar, indistintamente, a Diretoria Executiva e os Conselhos, que são as entidades de GC com poder efetivo.

5 Esta seção está fundamentada em Bernstein (1997).

pioneiro em observar que risco e incerteza são manifestações da mesma força fundamental – a aleatoriedade –, à qual estão associadas situações de escolha. Seu trabalho diferenciava a incerteza mensurável, ou o risco propriamente dito, da incerteza não-mensurável. Essa diferenciação concedeu grande utilidade na tomada de decisões sob condições de incerteza.

Risco é um fato da vida corporativa. Assumir e gerenciar riscos é parte do que as empresas precisam para obter lucros e criar valor para seus acionistas. Na medida em que todas as atividades empresariais envolvem riscos, o empresário deve avaliar e mensurar os riscos envolvidos em determinada decisão e deve administrá-los com base em sua propensão ou apetite para o risco. Na alocação de ativos estão associados retornos proporcionais aos riscos: alocação em ativos de alto risco exige retorno elevado, ao passo que uma baixa propensão ao risco resulta em retorno reduzido.<sup>6</sup>

A mensuração de risco teve como pioneiro Henry Markowitz que, em 1955, apresentou sua dissertação de mestrado na qual utilizou modelos matemáticos para o cálculo do risco total de uma carteira de ativos. Para Milton Friedman, que participava da mesa julgadora, a dissertação não versava sobre economia e quase foi rejeitada.<sup>7</sup> Aos poucos, no entanto, economistas e bancos de investimento foram aderindo aos matemáticos, físicos e engenheiros que assumiram as rédeas do mercado financeiro [Luchesi (2005)].

A previsibilidade constitui o critério de diferenciação. Por ser recorrente ou repetitivo um evento de risco deve permitir estimativa sobre sua possível ocorrência e conseqüências, ao passo que os eventos de incerteza, por envolverem fatos não recorrentes, terão um alto grau de aleatoriedade. Com a aceitação do axioma de que “é necessário medir para administrar”, consolidou-se a idéia de que, para ter utilidade nos negócios, um determinado evento de risco deve ser previsível em termos de probabilidade de ocorrência (incidência), e deve ser passível de estimativa quantitativa (impacto). No mundo dos negócios, a prática demonstra que, na definição clássica de risco, a palavra “possibilidade” vem sendo substituída por “probabilidade”.

A administração do risco tem por diretiva que “risco é uma opção, não é destino”, portanto devem ser assumidos, mitigados (alocados, controlados,

---

6 A relação risco/retorno proporcional é uma regra que tem exceções, constituídas pelos casos de monopólios, de patentes, de operações de arbitragem e de assimetria de informações, entre outros.

7 Em 1990, Markowitz, juntamente com William Sharpe e Merton Miller, ganhou o Prêmio Nobel de Economia.

compartilhados ou financiados) ou, simplesmente, evitados. A assunção de um risco inerente pressupõe a tomada de medidas negociais ou de controle por parte da empresa visando reduzi-lo, restando o chamado risco residual, o qual é muito comum na administração do risco operacional.

A tipologia de riscos não é padronizada, pois cada empresa tem um *modus operandi* específico, demandando a utilização de controles internos diferenciados. A busca por uma taxionomia de riscos pode resultar em várias formas de segregá-los, todas buscando atender à necessidade de sistematizar diferentes visões didáticas destes.

Os riscos podem ser divididos entre aqueles que têm origem na empresa e para os quais, em geral, esta pode adotar medidas para geri-los, e aqueles de origem externa e sobre os quais a empresa, normalmente, não tem controle. Outra forma, utilizada pelas agências independentes de classificação de risco, como a Standard & Poors e a Moody's, nas classificações de emissões de títulos de mercado, é segregá-los em dois grupos: riscos do negócio e riscos financeiros, com o objetivo de demonstrar aqueles envolvidos na apuração de uma determinada capacidade de pagamentos da empresa emissora. As instituições financeiras reconhecem seis tipos de risco: de crédito, de mercado, operacional, legal, de liquidez e de imagem.

A utilidade da segregação dos riscos está em conseguir informações sobre a contribuição de cada tipo de risco para o resultado final obtido pela empresa<sup>8</sup> e definir, com base em informações adicionais sobre sua propensão ao risco,<sup>9</sup> uma solução adequada a partir do arsenal de instrumentos de mitigação ou de controle desses riscos.

O risco operacional decorre da realização das operações, estando associado às deficiências nos controles internos. O Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária estabeleceu que “o risco operacional é definido como o risco de perda resultante de pessoas, sistemas e processos internos inadequados ou deficientes, ou de eventos externos. Essa definição inclui o risco jurídico, porém exclui o estratégico e de reputação” [Bank for International Settlements (BIS) (2004)].

---

<sup>8</sup> Por exemplo, a consultora Oliver, Wyman & Co. estimou, com base em estudo amostral, que o risco de crédito, de mercado e operacional tinham influência na formação do resultado econômico das instituições financeiras de acordo com os percentuais de 65%, 10% e 25%, respectivamente.

<sup>9</sup> Nas instituições financeiras, essa propensão é consubstanciada pelos seus objetivos, finalidades e metas explicitadas no âmbito de seu planejamento estratégico.

O risco operacional se materializa em fraudes praticadas por empregados e em falhas nos processos e nos sistemas informatizados, e ocorrem em função de desenho organizacional inadequado, da falta de planejamento e de monitoração na delegação de poderes, da utilização de procedimentos sem uniformidade e da obsolescência de produtos e processos. Com esse amplo leque de origens, o risco operacional interpenetra os demais tipos de risco e mantém interseção causal com esses mesmos riscos.

O reconhecimento de que os riscos são multidimensionais emergiu com o progressivo conhecimento das especificidades do risco operacional. A variedade dos tipos que podem ser categorizados como operacionais é elevada;<sup>10</sup> esse tipo de risco permeia os demais; é de natureza assimétrica, pois a empresa está exposta sem que a ele esteja relacionado, de forma direta, algum retorno; muitos riscos operacionais não são recorrentes, dificultando a utilização de instrumentos de medição estatística baseados na distribuição de frequência.

Com base na constatação de que os diferentes tipos de risco têm interseção com o operacional, prevalece no mercado a premissa de que o adequado processo de gerenciamento de riscos deve contemplar, independentemente de como foi realizada a segregação dos riscos, a utilização de um conceito multidimensional destes, permitindo uma abordagem de forma holística, na chamada gestão integrada de riscos.<sup>11</sup>

#### **4. O Gerente Empreendedor**

A característica multidimensional do risco operacional também explicitou novas demandas, relativas aos controles detectivos, ao redesenho organizacional das empresas e à valorização do profissional com perfil de gerente empreendedor.

A existência de uma interseção causal com os demais tipos de risco induz à adoção de uma gestão dos riscos operacionais que incorpore modelos voltados para a previsão dos resultados decorrentes da eventual emergência desse tipo de risco e que atribua ênfase na implementação de controles detectivos.

---

<sup>10</sup> Ver *taxonomia detalhada dos riscos operacionais em Lins de Carvalho (2003)*.

<sup>11</sup> *Esse tema será explorado na Seção 9.*

A adaptação de instrumental utilizado por uma determinada área de conhecimento para uso em outra constitui um fato cada vez mais comum. Por exemplo, o risco operacional envolvido em transações do setor financeiro está sendo gerenciado com a metodologia de Análise do Modo e dos Efeitos da Falha (*Failure Mode and Effects Analysis – FMEA*), a qual foi utilizada originalmente para controlar o risco operacional nas atividades industriais. Essa metodologia tem a finalidade de prevenir perdas, por meio da análise das relações de causa e efeito, além de hierarquizar os riscos operacionais a partir da resultante NPR (número de prioridade de risco), decorrente do produto de três variáveis:  $O \times I \times D$ , onde O é ocorrência, I é impacto e D é detecção. Esta última é a medida da capacidade do sistema de controles em detectar uma falha antes que ela produza a perda ou alcance o cliente.<sup>12</sup>

O desenho organizacional de grande número de instituições financeiras previa o funcionamento de dois comitês (de risco de crédito e de risco de mercado/liquidez), no entanto, a percepção da crescente importância do risco operacional para os negócios recomendou a criação de dois comitês, um para cuidar exclusivamente do risco operacional e outro para integrar o trabalho dos diversos comitês de risco.<sup>13</sup>

A valorização do gerente empreendedor decorreu das exigências do novo paradigma trazido pelo progressivo entendimento do que seja uma gestão baseada em riscos, o que envolve a análise de três questões interligadas: os atributos de competência de um gerente empreendedor, a definição dos riscos relevantes envolvidos na gestão operacional e a utilidade do instrumental de risco.

A gestão dos negócios de uma empresa implica tomada de decisões levando-se em conta os riscos associados às operações realizadas no âmbito de seu objeto social e aos processos que gerenciam tais operações. As atribuições do gestor moderno vêm evoluindo nesse novo contexto operacional e, atualmente, considera-se que todas as funções administrativas – de planejamento, de execução, de controle e, em menor grau, de coordenação – são de responsabilidade do gerente de cada unidade administrativa à qual foi atribuída a gestão de determinado processo ou fase do processo.<sup>14</sup>

---

12 Ver detalhes em Lins de Carvalho (2005).

13 Essa medida organizacional facilita o atendimento dos requisitos de Basileia II.

14 Note-se que essas atribuições independem do estilo de gerenciamento que possa predominar na empresa, pois tanto a visão funcional ou vertical quanto a visão processual ou horizontal irão demandar o exercício pleno de todas as funções administrativas.

Nas organizações modernas as responsabilidades pela emissão de normas e pela implantação de controles internos necessários para o adequado funcionamento da unidade administrativa são claramente do seu gestor direto. Os esquemas tradicionais, baseados no suporte organizacional concedido por outras unidades administrativas, são considerados ultrapassados, pois contribuíram para tornar difusas as responsabilidades dos gerentes.

A avaliação dos riscos envolvidos no processo deve ser realizada pelo gerente da unidade, o que pressupõe a existência dos três atributos de competência (“conhecimento, habilidade e atitude”) com relação às técnicas de gerenciamento de risco e à utilização de instrumentos de controle interno. O gerente empreendedor deve administrar os recursos humanos e materiais alocados à sua unidade, levando em conta os riscos. A evolução das atribuições dos gerentes veio acompanhada de novas exigências por parte de seu empregador, relativas a seleção, capacitação e motivação desses profissionais no uso de técnicas de avaliação de risco e de controles do processo que gerencia.

O levantamento dos riscos inicia-se com a análise dos riscos e dos controles, com base em uma visão compreensiva de riscos aplicada aos processos dos negócios. A atividade de gerenciamento de riscos irá denotar a existência de controles em situação ótima, ou seja, que são adequados para os riscos envolvidos em um determinado processo, mas outros processos poderão estar sub ou supercontrolados. Os casos de subcontrolados irão resultar em exposição a riscos, enquanto os supercontrolados resultarão em aumento desnecessário dos custos.<sup>15</sup>

Desde que traduzidos para bases quantitativas, a utilidade da análise de risco, aplicada à avaliação de controles internos, está em proporcionar um critério de relevância para a hierarquização das deficiências de controles internos. Esse foco exige a implementação de uma matriz de risco, na qual os riscos são tabulados de forma a permitir a clara e ordenada identificação daqueles que podem afetar a empresa, tanto em termos de frequência quanto em termos de impactos.

Essa avaliação deve considerar o cruzamento de três fatores: a probabilidade de ocorrência de um determinado tipo de risco, as alternativas relativas aos possíveis impactos e o efeito de sua prévia detecção. Para simplificar, o exemplo a seguir leva em conta as variáveis, ocorrências e impactos, dado

---

<sup>15</sup> Nesse ponto é bom lembrar o axioma: “o custo do controle não deve superar o das possíveis perdas decorrentes da inexistência desse controle.”

um determinado nível de detecção. A probabilidade de ocorrência pode ser estabelecida em cinco níveis: freqüente (A), provável (B), ocasional (C), remota (D) e improvável (E); e a gravidade do impacto pode ser fixada em quatro níveis: catastrófica (I), crítica (II), moderada (III) e desprezível (IV). No exemplo, essa matriz contempla vinte possíveis alternativas, definidas com base no cruzamento dessas duas variáveis, obtendo-se a situação (A) (I) como a alternativa de maior risco, caracterizada pela emergência de um evento freqüente com efeitos catastróficos; e, em contraposição, obtendo-se a situação (E) (IV) como a alternativa de menor risco, caracterizada pelo surgimento de um evento improvável com efeitos desprezíveis.

A elaboração dessa matriz deve ser orientada por uma clara quantificação das perdas financeiras, o que implica um consenso na empresa quanto às faixas de valores, segregadas por tipo de atividades: atividades-fim e atividades-meio, por exemplo. Para uma instituição financeira atacadista, as operações de crédito que constituem sua atividade-fim apresentarão faixas de valores que não guardarão relação com as faixas de valores das atividades-meio, pois a importância relativa dos impactos tem que ser captada de forma diferenciada.

A matriz possibilita maior objetividade na identificação dos possíveis riscos de acordo com a sua relevância. Sua adequada utilização irá demandar um levantamento prévio das possíveis perdas captadas pelo uso de modelos como o FMEA e a formação de um banco de dados contendo informações sobre a incidência dos eventos de perda e de seus efeitos reais observados. Essas fontes servirão para balizar estimativas de probabilidade de ocorrência e de impactos dos riscos, bem como para orientar a implementação de controles de processos.

O atual paradigma de gestão considera indispensável o envolvimento de todos os funcionários para uma gestão adequada do risco operacional. Aos executivos estão sendo atribuídas responsabilidades pertinentes às pessoas que conhecem, de fato, os riscos operacionais envolvidos nas transações da empresa. Para bem desempenhar o papel de um gerente empreendedor, os atributos de competência desse profissional estão relacionados ao conhecimento das técnicas de avaliar, mensurar e administrar os riscos operacionais envolvidos nas tarefas atribuídas à sua unidade.

Ao deter a habilidade de saber fazer e assumir a atitude de querer fazer, esse profissional estará num grau de comprometimento adequado para implementar os controles internos no nível ótimo, sem expor a empresa a riscos e sem lhe impor os custos decorrentes de controles desnecessários. Ressalta-se

a necessidade de pré-requisitos organizacionais para o sucesso dos gerentes empreendedores, constituídos por um ambiente de controle robusto e pela existência de uma cultura bem difundida de gestão de riscos, ambos provenientes de um adequado nível de envolvimento da alta administração.

## 5. Controles Internos<sup>16</sup>

Em trabalhos recentes, alguns autores vêm aumentando o nível de abrangência dos controles internos, ao preconizarem que esses controles constituem um processo, implementado pela alta administração da empresa, envolvendo diretores, gerentes e funcionários, com a finalidade de prover razoável garantia quanto à realização dos objetivos específicos da empresa, nas seguintes categorias: observar o alinhamento das ações ao direcionamento estratégico; conceder efetividade e eficiência às operações; obter confiabilidade no processo de comunicação, especialmente por meio das demonstrações contábeis; e assegurar a conformidade com as leis e os regulamentos [Fuzinato (2004)]. Essa definição inova o conceito tradicional ao adicionar um objetivo que atende especificamente a diversas instâncias da alta administração, representada pela “observação do alinhamento das ações ao direcionamento estratégico”.

Considera-se que os controles internos serão implementados pela alta administração, compreendendo intervenções tanto o Conselho de Administração quanto a Diretoria Executiva, pelo fato de que é de ambos a responsabilidade de estabelecer o Plano de Organização. Esse plano define o desenho organizacional da empresa (organograma), estabelece as responsabilidades básicas de cada unidade (atribuições funcionais) e aloca os recursos necessários para a adequada gestão dessas atribuições, representados por pessoas qualificadas, recursos materiais e sistemas de tecnologia de informação (TI).

Nesse processo, cabe ao Conselho de Administração a definição das diretrizes estratégicas e de algumas diretrizes específicas, geralmente ligadas à otimização do processo de supervisão. A Diretoria Executiva deve implementar as ações diretas necessárias para o cumprimento dessas diretrizes.

Com relação aos instrumentos e mecanismos de governança corporativa e ao ambiente de controle, devem ser avaliadas cinco questões: (a) a responsabilidade da alta administração na definição dos limites éticos que

---

16 Os conceitos básicos para o entendimento do tema estão detalhados no Apêndice.

balizam a atuação da empresa; (b) os papéis do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva para a manutenção de um ambiente de controle robusto e para a difusão de uma forte cultura de gerenciamento de riscos; (c) o nível de segregação entre as funções do Conselho de Administração e as da Diretoria Executiva na definição e implementação dos controles internos; (d) a verificação do alinhamento da atuação da Diretoria Executiva às diretrizes estratégicas estabelecidas pelo Conselho de Administração, principalmente no que se refere à supervisão da gestão de risco e à aderência dessa gestão ao nível de propensão ao risco previamente estabelecido; e (e) o papel da auditoria interna no ambiente de controle.

O primeiro ponto está ligado ao controle de fraudes. O conceito de risco operacional como sendo “risco de erro humano ou fraude ou que sistemas irão falhar”<sup>17</sup> é muito útil por permitir uma clara vinculação desses eventos de risco aos instrumentos de controle: para minimizar as fraudes e o erro humano voluntário, o ambiente de controle deve prover um código de ética abrangente e manuais de conduta detalhados; a emergência do risco associado ao erro humano involuntário deve ser mitigada pelos controles internos, representados, entre outros, por programas de treinamento e capacitação; sistemas de alçadas, de autorizações e de delegações; normas e procedimentos suficientemente detalhados; as falhas nos sistemas devem ser administradas por programas de contingência ou planos de continuidade dos negócios.

A gama de instrumentos para inibição de fraudes tem sido ampliada com a percepção de que os códigos de ética genéricos constituem declarações de boas intenções sem efeitos práticos. Os manuais ou códigos de conduta detalhados são cada vez mais comuns, com algumas empresas adotando um manual para o âmbito corporativo e, adicionalmente, outros específicos para as atividades ou setores críticos, como a área financeira. A criação de um canal de denúncia de fraudes, por meio do “telefone vermelho” e da unidade de Ouvidoria, estão cada vez mais difundidos. Para assegurar um nível ético homogeneamente elevado, algumas empresas têm colocado essas atividades sob a supervisão direta do Comitê de Auditoria ou do Conselho Fiscal “turbinado”, sendo criado, em alguns casos, um Comitê de Ética, composto por membros do Conselho de Administração [Cocurullo (2005)].

Na definição tradicional, o ambiente de controle constitui uma situação permanente e contínua, existente em todas as áreas da empresa, visando à

---

17 *Definição proposta pelo* The Board of Governors of the Federal Reserve System Trading Activities Manual, *citado por* Lins de Carvalho (2003).

redução dos riscos e ao aumento da eficácia dos processos. Um ambiente de controle robusto tem por base a integridade e a ética dos funcionários em todos os escalões, portanto, a existência de um clima organizacional permissivo e/ou um contexto operacional corrupto comprometem o atendimento dos objetivos da empresa. Os executivos da alta administração dão, na prática, o tom ético da organização; e o padrão ético vigente na empresa afeta, diretamente, todos os demais componentes e instrumentos de controles internos.

O segundo ponto refere-se à necessidade da ampla difusão de uma forte cultura de gerenciamento de riscos no âmbito interno da empresa, secundada pela supervisão constante a fim de fortalecer essa cultura. O passado recente, anterior à promulgação da SOX, demonstrou que muitos escândalos corporativos derivaram-se da fragilidade do ambiente de controle, decorrente do baixo nível de comprometimento da média gerência com a qualidade dos controles internos contábeis utilizados na gestão de processos e dos riscos. Esse descompromisso contribuiu para a existência do hiato informacional entre as unidades de negócios e a alta administração.

O terceiro ponto está ligado à segregação de funções. A necessidade de segregação entre as funções de governança e de gestão é inquestionável, cabendo ao Conselho de Administração as tarefas de orientação estratégica e de supervisão dos atos da Diretoria Executiva, a qual, por seu lado, cuida da gestão da empresa.<sup>18</sup> O Conselho de Administração é o representante dos proprietários com a obrigação de encaminhar a prestação de contas preparada pela Diretoria Executiva, portanto os conselheiros têm que estar bem informados sobre os principais assuntos que envolvem a gestão da empresa. É atribuição da Diretoria Executiva a gestão de riscos, mas cabe ao Conselho supervisionar essa gestão, estabelecendo boas práticas de governança que incluam a definição de procedimentos relativos à administração dos riscos.

Entre as atividades de supervisão ativa do risco, pelo Conselho, devem ser incluídos os seguintes assuntos: a definição da política geral de administração dos riscos; o acompanhamento do plano de respostas aos riscos; a revisão periódica dos controles utilizados para gerenciar os riscos identificados; e, eventualmente, a contratação de especialistas externos para avaliar e aconselhar a alta administração sobre aspectos específicos da gestão dos riscos.

O quarto ponto refere-se ao objetivo do *compliance*, que pode ser desdobrado em duas áreas: o alinhamento a normas internas, tanto no nível operacio-

---

18 *Esse assunto é tratado em Vidigal (2005).*

nal quanto no estratégico, e o atendimento a normas externas, decorrentes de leis e regulamentos. Do ponto de vista da adoção de boas prática de governança corporativa, o *compliance* para as normas internas no nível estratégico não é explorado suficientemente na literatura.<sup>19</sup>

O objetivo do *compliance* estratégico requer a implementação de um programa e de uma infra-estrutura voltados para assegurar a integridade do fluxo de informações vertical, entre as unidades de negócios e a alta administração. Essa medida contribui para o atendimento dos requisitos da SOX e pode impactar no redesenho da estrutura organizacional, com a criação de uma assessoria de *compliance* entre a Diretoria Executiva e os Conselhos, subordinada, em geral, ao Comitê de Auditoria ou ao Conselho Fiscal “turbinado”.

O último ponto diz respeito ao papel da unidade de Auditoria Interna, que constitui o órgão de controle interno da empresa, responsável pela verificação da adequação e da efetividade desses controles. O gerenciamento do risco operacional envolve a inibição de fraudes, a minimização de erros nos processos utilizados na empresa e a redução de falhas nos sistemas, principalmente os de TI. As atribuições do auditor interno são bem conhecidas, contudo o seu papel vem evoluindo: inicialmente, sua função estava ancorada na análise das transações visando inibir fraudes; a seguir esteve focada na avaliação dos controles internos, de forma abrangente, com o objetivo genérico de reduzir os erros; a abordagem atual está centrada na avaliação dos controles internos sob a ótica de risco com a finalidade de otimizar o processo de gestão.

A mudança de um enfoque tradicional para o foco em riscos vem acarretando alterações significativas no escopo dos trabalhos da Auditoria Interna. O enfoque tradicional se baseava na avaliação abrangente dos controles; os testes aplicados eram elaborados com base em programa de trabalho endereçado a objetivos de controle padrão; os testes eram aplicados a todos os controles, a finalidade era a de inspecionar, detectar e reagir aos riscos de negócios; e a maior parte do tempo era gasto em testes, validação e consolidação. A Auditoria Interna com foco em riscos aplica testes elaborados com base nos riscos de negócio identificados no levantamento de informações; os testes são focalizados nos controles que minimizam os riscos relevantes; a finalidade é antecipar e prevenir riscos de negócios na

---

<sup>19</sup> Alguns autores consideram acertada a sua inclusão como um novo objetivo, justificando essa posição como decorrência do aperfeiçoamento do conceito de ambiente de controle e da difusão da cultura de risco.

origem; e a maior parte do tempo é gasto em levantamento e análise de informações.

A nova abordagem exige uma visão mais ampla e aprofundada dos controles internos, considerando todos os controles utilizados nos processos, tanto os administrativos quanto os contábeis. A ênfase dos trabalhos está em uma postura mais comprometida com a produtividade organizacional e os ganhos de eficiência e está voltada para a verificação da qualidade da gestão dos negócios da empresa. O processo de apuração de fraudes se afasta gradativamente do âmbito das atribuições de uma moderna unidade de Auditoria Interna, pois esses trabalhos estão sendo canalizados para outras unidades da empresa, sendo solucionados no âmbito da Ouvidoria ou do Comitê de Ética.<sup>20</sup>

## 6. SOX e Coso Report

Ainda estão em fase final de apuração alguns dos escândalos corporativos que ocorreram nos mercados financeiro e de capitais norte-americanos, no início dessa década, em razão de práticas antiéticas de seus administradores e da fragilidade de controles da alta administração das empresas.

A promulgação da Lei Sarbanes-Oxley ou SOX, em 2002, foi uma reação das autoridades reguladoras e fiscalizadoras norte-americanas para proteger o seu mercado de capitais. A SOX, aplicável às grandes corporações norte-americanas e às estrangeiras com acesso ao mercado de capitais norte-americano, é uma lei composta por 11 títulos ou capítulos, dos quais nos interessam os requisitos dos títulos 3 e 4, que versam sobre a responsabilidade corporativa e a divulgação de informações financeiras, respectivamente.

A seção 302 exige que, para cada relatório periódico, os executivos que assinam os relatórios, geralmente o diretor-presidente (CEO) e o diretor financeiro (CFO), certifiquem-se de que: (a) quem assinou fez a revisão do relatório; (b) o relatório não contém falsa declaração de evento material; (c) eles são os responsáveis por estabelecer e manter os controles internos; (d) foram eles que projetaram tais controles internos para assegurar que as informações lhes serão conhecidas; (e) avaliaram a efetividade dos controles internos; (f) apresentaram suas conclusões sobre a efetividade dos

---

<sup>20</sup> Alguns autores consideram que os trabalhos de apuração de fraudes serão mais efetivos se delegados a consultores externos especializados.

controles internos; (g) informaram o Comitê de Auditoria e a empresa de auditoria independente: todas as deficiências significativas no projeto e operação dos controles; toda a fraude, material ou não, que envolva a gerência ou outros empregados que tenham papel significativo nos controles internos; e (h) apontaram no relatório a existência ou não de alterações significantes nos controles internos ou de qualquer ação corretiva relativa às deficiências significativas e fraquezas materiais.

A seção 401 prevê a divulgação, por relatórios periódicos, de informes financeiros sobre transações fora-de-balanço, obrigações, acordos e outras transações atípicas; de declaração que o relatório não contém inverdades ou omissões de fato material; de declaração que o relatório está conciliado com princípios contábeis geralmente aceitos (GAAP).

A seção 404 requer que a alta administração faça uma avaliação periódica dos controles internos e, em cada relatório anual: (a) faça constar que é responsabilidade da alta administração estabelecer e manter uma adequada estrutura de controles internos e de procedimentos de relato; e (b) contenha uma validação da efetividade da estrutura de controles internos e procedimentos para elaboração do relatório financeiro. Essa mesma seção prevê que a empresa de auditoria independente deverá atestar e relatar a avaliação dos controles internos elaborado pela alta administração.

A seção 407 exige que faça parte do Comitê de Auditoria um perito em finanças com formação e experiência como contador, auditor, principal administrador financeiro, controlador ou função similar, incluindo experiência com controles internos contábeis e entendimento das funções do Comitê de Auditoria.

A Seção 802 também é digna de nota, por se referir à fraude na contabilidade corporativa, prevendo penalidades criminais por alteração de documentos ao estabelecer multa e/ou prisão por alteração intencional, destruição, mutilação, ocultação, dissimulação, disfarce, falsificação ou falsa entrada de dados em qualquer relatório, documento ou objeto tangível de mesmo intento. A referida seção prevê a guarda por cinco anos de relatórios de auditoria, papéis de trabalho, memorandos, correspondências, comunicados e outros, incluindo os eletrônicos, emitidos e recebidos em conexão com as atividades da auditoria.

A SOX teve a finalidade de melhorar as demonstrações contábeis apresentadas pelas grandes empresas que acessam o mercado de capitais e procurou

conceder maior robustez (ou menor fragilidade) aos controles internos contábeis. Nessa linha, o objetivo inicial era limitado a melhorar os controles envolvidos na fidedignidade dos registros contábeis e que incluem, entre outros procedimentos, a clara atribuição de responsabilidades, a segregação das funções de escrituração e elaboração de relatórios contábeis (*back office*) daquelas ligadas às operações, e o aperfeiçoamento dos sistemas de autorização e aprovação. A situação de fragilidade desses controles contábeis em algumas empresas acarretou alterações nos sistemas de controles internos administrativos, induzindo a modificações no plano de organização geral da empresa e nos seus métodos e procedimentos.

A SOX não faz menção ao protocolo Coso, no entanto, era necessário utilizar um protocolo aceitável para avaliar a efetividade dos controles internos contábeis. O protocolo Coso I, também chamado de Coso Report, datava de alguns anos na época de promulgação da SOX e tinha sido desenvolvido pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso), uma comissão que assessorava a SEC e que é fortemente influenciada pelas Big Four (quatro principais empresas) de auditoria independente.

Esse protocolo constitui um modelo de controle que deve ser adaptado às peculiaridades de cada empresa, de modo a resultar em uma metodologia de avaliação dos controles internos. Esse modelo fornece o critério de avaliação dos componentes de controle com a finalidade de obter um elevado grau de transparência das demonstrações contábeis. Sua característica principal é conceder visão de integração dos controles internos contábeis.

A integração dos controles se baseia no uso de uma estrutura tridimensional (o chamado cubo do Coso), cujas dimensões compreendem os objetos de avaliação, as categorias de atividades de controle e os componentes de controle, da seguinte forma: (a) na primeira face estão os objetos de avaliação, ou seja, as unidades administrativas que deverão ser avaliadas; (b) na segunda face estão as três categorias de atividades de controle: processo, registro e conformidade; e (c) os cinco componentes de controle estão na terceira face: ambiente de controle, avaliação de risco, controle das atividades, processo de comunicação e a monitoração.

A avaliação dos controles internos contábeis é realizada por meio da verificação do alinhamento ou integração que deve existir entre os seus componentes:

- ambiente de controle: estabelece o tom da organização, influenciando a percepção de controle de seu pessoal;

- avaliação de risco: os riscos de origem interna e externa devem ser avaliados, tanto no nível da empresa quanto de atividade;
- atividades de controle: as políticas e procedimentos devem assegurar que as diretrizes da administração serão seguidas;
- informação e comunicação: as informações pertinentes devem ser identificadas, coletadas e informadas na forma e nos prazos adequados, de forma a dar suporte aos outros componentes de controle; e
- monitoração: os sistemas de controles internos devem ser monitorados por meio de um processo que avalie a qualidade do desempenho do sistema ao longo do tempo.

Note-se que a análise de risco é uma atividade dinâmica, pois o ambiente em constante mudança faz com que riscos não previstos se apresentem e outros que já foram tratados se alterem. Portanto, qualquer metodologia de avaliação de riscos deve se propor, em sua concepção, a produzir uma análise estruturada e contínua sob qualquer cenário.

A SOX explicitou requisitos voltados para preencher o hiato informacional da alta administração, concedendo à empresa o chamado “elo faltante”. O atendimento desses requisitos deve permitir uma efetiva supervisão, pela alta administração, das atividades de controle desenvolvidas pelas diversas unidades de negócios que compõem a empresa. Os casos relatados adiante ajudam a entender melhor o problema.

## 7. Barings, Enron e LTCM

A SOX constituiu a reação dos órgãos reguladores em 2002 aos abusos e desmandos apurados em algumas grandes corporações norte-americanas e foi motivada, em grande parte, pela indignação dos investidores com o clima de ganância, de ganhos fáceis e de comportamento sem ética dos principais executivos das empresas.<sup>21</sup> No entanto, esse clima já perdurava há alguns anos, desde que o ciclo especulativo anterior, de manipulações dos títulos de dívida de terceira linha (*junk bonds*), se encerrara em 1987. Os casos do Barings, da Enron e do LTCM, resumidos a seguir, ocorreram nesse intervalo de tempo.

---

21 *Esse clima está descrito em detalhes em Bergamini (2002).*

A quebra do Banco Barings ocorreu em fevereiro de 1995, em decorrência de operações não autorizadas e de fraudes praticadas no mercado de derivativos da Bolsa de Cingapura por Nicholas Leeson, gerente geral que acumulava funções na mesa de operações e no *back office*.<sup>22</sup>

O Barings era um pequeno banco inglês, fundado em 1763, no qual as práticas de gestão eram informais e se davam num clima de alta confiança: as linhas de comando e supervisão da unidade de Cingapura eram nebulosas (desenho organizacional inadequado); o chefe dos operadores de pregão, responsável pela realização das operações, era também o chefe do *back office*, responsável pelo registro das operações e pelo seu margejamento (ausência de segregação de funções); os limites operacionais diários para as operações proprietárias eram desrespeitados (ausência de controle); as operações com derivativos no mercado de balcão não estavam autorizadas e foram realizadas sem sanção (ausência de controle); a auditoria interna era realizada por funcionários sem a capacitação necessária para comprovar a aderência das transações às exigências das normas internas (falta de capacitação e deficiência de *compliance*).

Os frágeis controles internos do Barings e o conflito de interesses proveniente da política de bonificações aos executivos induziram Leeson a realizar operações não autorizadas durante um largo espaço de tempo. A ameaça da revelação das operações não autorizadas levou-o a falsificar documentos para encobri-las e a descoberta dessa falsificação levou-o à prisão.<sup>23</sup> Em 23 de fevereiro de 1995, as perdas provocadas por Leeson chegaram a 600 milhões de libras, excedendo ao capital da empresa na época, no valor de 470 milhões. Leeson fugiu de Cingapura no dia seguinte, após o pagamento das bonificações por desempenho, relativas ao ano anterior. É paradoxal que Leeson poderia ter quebrado o Barings e escapado da prisão caso não tivesse falsificado documentos, pois não haveria pena de privação de liberdade apenas pela realização de operações não autorizadas. Leeson era um *traders option*, um jogador que bancava seu jogo com as fichas alheias.<sup>24</sup>

22 O resumo desse caso pode ser examinado em Bergamini (2002) ou, numa visão mais pessoal do autor das fraudes, em Leeson (1997).

23 A fraude ocorreu quando Nick Leeson falsificou, no dia 2 de fevereiro de 1995, duas cartas simulando uma operação de balcão. Essas cartas constituíam a documentação-suporte que fora exigida pelos auditores externos Coopers & Lybrand.

24 Essa avaliação de Altman é complementada por comentários sobre sistemas de monitoração: “o Barings falhou em implantar meios de controle adequados. Numa empresa em que há uma forte cultura de risco, os mecanismos de controle olham para frente e para trás. Os sistemas que olham para frente procuram o risco potencial, não apenas em termos de risco de posição, mas também riscos em todo o sistema” [Altman, Caouette e Narayanan (2000)]. Nessa parte, Altman se referia aos riscos operacionais.

A falência do Enron, ocorrida em 2002, guarda algumas semelhanças com a quebra do Barings, embora o ramo de atividades e o porte fossem outros.<sup>25</sup> A partir de 1997, as atividades da empresa se diversificaram muito: suas operações, antes restritas aos mercados de distribuição de eletricidade e de gás natural, foram ampliadas com operações no mercado de aço, papel, petroquímicos, carvão, emissão de gás, capacidade de transmissão de dados e derivativos no mercado financeiro. A partir de 1999, a empresa passou a utilizar o que veio a ser o maior portal do mundo de comércio eletrônico, o *site* EnronOnline, tendo negociado contratos no valor de US\$ 880 bilhões no biênio 2000/2001 através dele.

O caso Enron é emblemático por vários motivos: foi, até a quebra da WorldCom ocorrida alguns meses depois, o maior processo de falência do mundo, envolvendo ativos de US\$ 63 bilhões e perdas no valor das ações de US\$ 32 bilhões; resultou de uma gestão temerária, caracterizada pelos elevados riscos assumidos pela diretoria, num movimento para otimizar o valor de suas opções de ações recebidas em bonificação por desempenho (*stock options*); evidenciou sérios problemas de conflito de interesses com a Andersen, auditores independentes que também prestavam consultoria à empresa; levantou a questão, sempre presente no meio contábil, sobre o dilema de adotar um sistema de regras contábeis abrangentes baseadas em princípios ou sistemas de regras claras e inequívocas; e constituiu o primeiro dos grandes processos de falência que resultaram na quebra de confiança dos investidores e em maior rigidez do ordenamento legal.

As operações heterodoxas praticadas pela Enron foram resultado de progressivo desenvolvimento, ficando evidente que elas foram intensificadas a partir de 1997. As operações valorizaram as opções de ações detidas pelos executivos da empresa, os quais não mediram os riscos assumidos no longo prazo, uma vez que suas opções se valorizavam no curto e médio prazos. No entanto, essas operações resultaram em sonegação de impostos [restituição indevida de impostos no valor de US\$ 386 milhões por conta das atividades de cerca de 900 sociedades de propósitos específicos (SPEs) que operavam em paraísos fiscais], e na manipulação contábil dos resultados, representada pela exclusão, nas demonstrações consolidadas, de ativos-objeto e de dívidas relacionadas com subsidiárias.

Os executivos da Enron não cometeram, a princípio, uma fraude inequívoca quando se basearam em uma legislação inadequada (a regra dos 3%), de forma a desconsiderar o registro de resultados, ativos-objeto e dívidas

---

25 *Esse caso está detalhado em Bergamini (2003).*

relacionadas de cerca de três mil SPEs por ela patrocinadas, que foram tratadas como se fossem terceiros independentes, num processo de rapina colusiva mantida fora do conhecimento do Conselho de Administração. No entanto, o fisco considerou a restituição de impostos um ato fraudulento. O dever fiduciário com os proprietários foi claramente descumprido com os termos das opções de ações, que se constituíram em forma de extração e transferência de lucros das empresas para seus executivos bem acima do que determinaria a eficiência do mercado e o valor máximo admissível pelos acionistas.

O caso do fundo LTCM não guarda, aparentemente, relações mais estreitas com os casos do Barings e da Enron. Participavam da gestão do fundo dois Prêmios Nobel de Economia (1997), além de um conceituado corretor e de um ex-vice-presidente do Federal Reserve System (Fed): o economista canadense Myron Scholes, parceiro de Fischer Black na formulação do modelo de precificação de opções (modelo Black-Scholes), desenvolvido no final dos anos 1960, e o matemático Robert Merton, com quem Scholes dividiu o Premio Nobel [Lucchesi (2005)].

As perdas dos cotistas do LTCM chegaram cerca de US\$ 4 bilhões quando o fundo quebrou em 1998. Para evitar o contágio sistêmico, o Fed interveio e outros bancos socorreram o fundo. A reputação dos dirigentes foi fortemente abalada. O problema teve origem no modelo matemático utilizado pelos gestores para administrar uma carteira de derivativos, portanto decorreu da concretização de um risco operacional. Esse modelo calculava o valor em risco, ou VaR, por meio de estimativas de perdas futuras com base no comportamento dos preços observado no passado. Segundo o próprio Scholes, “o modelo não passou pelo teste prático da moratória da Rússia”. Sintomático é o fato do Black, parceiro acadêmico de Scholes, ter declinado sua participação na fundação do LTCM em 1994, quando disse: “eles estão carregados de risco”.

Scholes afirmou que, desde a crise do LTCM, “o mercado aprendeu a dar mais atenção aos modelos de gerenciamento de risco e passou a não se apoiar tanto no VaR”, concluindo que o sistema de correlações entre ativos usados nesse modelo não funciona quanto os tempos estão “muito caóticos”. Sua atual prudência se estende aos títulos de mercados emergentes, pela alta volatilidade, e aos derivativos de crédito, que “são difíceis de avaliar por dependerem de correlações e as correlações não são estáveis”.

As perdas do LTCM foram conseqüência de excesso de confiança em modelos matemáticos. Seus gestores tiveram uma surpresa desagradável

com o uso de um modelo que se revelou inconsistente com os fatos, pois se acreditava que os possíveis eventos estivessem sendo captados pelo modelo. Na realidade, a sutil diferenciação feita originalmente por Frank Knight, segregando os eventos de aleatoriedade entre risco e incerteza, foi ignorada na utilização do modelo VaR pelo LTCM. O modelo utilizado foi construído para considerar a incerteza mensurável e recorrente e não incorporou os efeitos de eventos não recorrentes, como a crise da Rússia, concretizando a emergência de perdas por um risco operacional, o erro do modelo.

## 8. O Hiato Informacional e o Elo Faltante

Os casos descrevem as regras que foram quebradas e poderiam ter desfechos diferentes se determinados instrumentos de controles internos fossem utilizados:

- a) todos ocorreram num mercado de capitais em que predominava um clima de ganhos fáceis para todos, tanto para os executivos das grandes corporações quanto para os acionistas das empresas, o que aumentava a ganância e contribuía para a frouxidão moral; esse tipo de clima tende a enfraquecer o ambiente de controle das empresas e encontra resposta parcial no reforço do clima ético interno das empresas;
- b) os executivos do Barings e da Enron praticaram fraudes por evidente conflito de interesses – num caso, por bonificações de desempenho, e no outro, pelos ganhos extraordinários provenientes das opções de ações –, no entanto, o caso do LTCM foi diferente por inexistir fraude, embora subsistisse o conflito de interesses que contribuía para induzir seus gestores a correrem riscos elevados na busca de retornos excepcionais;
- c) em todos os casos emergiram problemas de controles internos ligados à gestão do risco operacional: no caso do Barings um operador não autorizado atuou por dois anos sem ser descoberto e, num dado momento, fraudou documentos; no caso da Enron, as demonstrações contábeis levantadas em vários anos – e certificadas por conceituada empresa de auditoria independente – não refletiam o real desempenho da empresa; e no caso do LTCM, houve a concretização de um risco operacional, acarretado pelo uso de modelos inadequados;
- d) o hiato informacional, acarretado pela interrupção do fluxo vertical das informações de controle, privou a alta administração de informações relevantes e, em diversos graus, era uma constante nos três casos: no Barings, as operações não autorizadas poderiam ter sido previamente detectadas pela alta administração, caso os controles internos contábeis

- fossem atuantes, no entanto as informações de controle não eram processadas na média gerência e, conseqüentemente, não chegava à alta administração; no caso Enron as manipulações contábeis eram conduzidas pela diretoria executiva, que sabia da real situação da empresa; as “falhas ocultas” originadas pela atitude dolosa da Diretoria Executiva eram endossadas pela fragilidade dos controles internos contábeis, o que permitia manter o Conselho de Administração à margem da real situação da empresa; no caso do LTCM a informação faltante era relativa à fragilidade do modelo utilizado como base das operações do fundo e dificilmente poderia ter tido um gerenciamento; na época, o risco do uso de modelos não era tema de preocupações; e
- e) nos três casos, os representantes dos proprietários no Conselho de Administração tinham dificuldades em supervisionar o alinhamento que deve existir entre a propensão ao risco do proprietário e o seu gerenciamento pelos gestores: não se aplica quando o problema decorre de fraudes, como no caso do Barings, e a solução não está nos controles de processos, mas na manutenção de um bom ambiente ético; os acionistas da Enron não conheciam os riscos que os administradores estavam assumindo, por falta de informações básicas sobre o desempenho da empresa, veiculadas por demonstrações contábeis inexatas; e os gestores do LTCM foram surpreendidos tanto quanto os seus cotistas. Note-se que somente o caso da Enron pode ser caracterizado como um problema típico de hiato informacional a ser resolvido com o reforço dos controles internos contábeis. Os outros dois são exemplos da concretização de riscos operacionais em função de fraudes, no caso do Barings, e de risco de modelos, no caso do LTCM.

O hiato informacional existente entre as unidades administrativas e a alta administração pode ser resolvido com o aperfeiçoamento do sistema de controles internos contábeis voltado para suprir o “elo faltante”, o que foi o foco da regulamentação da SOX.

Os desafios da SOX são abrangentes, pois exigiram um Comitê de Auditoria (que pode ser substituído por um Conselho Fiscal expandido em termos de atribuições e responsabilidades, o chamado “Conselho Fiscal Turbinado”); definiu um amplo leque de responsabilidades para esse Comitê; explicitou as responsabilidades dos principais executivos envolvidos na elaboração das demonstrações contábeis (CEO e CFO); definiu sistemática de certificações periódicas, pela alta administração, sobre os controles internos; e complementou essa disposição com a exigência de uma opinião independente qualificada sobre tais certificações. A finalidade desses requisitos era, no seu conjunto, assegurar o “encadeamento de controle”, de forma a preencher

o hiato informacional porventura existente entre as unidades administrativas e a alta administração.

Em muitas empresas, foi constatada a ausência de efetividade da supervisão exercida pela alta administração sobre as atividades de controle desenvolvidas pelas diversas unidades administrativas que compõem a empresa, até mesmo dificultando a certificação da estrutura de controles internos pelo CEO e pelo CFO. Essa situação decorria de um ambiente de controle fragilizado e consistia em uma série de inadequações ou lacunas sobre os seguintes pontos: o conhecimento das atividades de controle; o vínculo entre a governança corporativa e as atividades de controle; a documentação da estrutura de controles; e os controles internos voltados para os controles de divulgação.<sup>26</sup>

O encadeamento de controle consiste em garantir que as unidades administrativas responsáveis pelas atividades de controle façam chegar à alta administração as informações necessárias para comprovar a adesão das práticas gerenciais às diretrizes estratégicas. Para garantir esse encadeamento é necessário inserir o elo faltante no fluxo vertical de informações, por meio da implementação de um programa e de uma infra-estrutura de *compliance*, os quais permitem a mensuração e monitoração da integração das atividades de controle.

A ausência de controles internos contábeis que produzam informações relevantes e tempestivas sobre o alinhamento entre as atividades de gestão e as diretrizes estratégicas compromete dois dos pilares da boa governança, lembrando que a superação do hiato informacional resulta em aumento da transparência (*disclosure*) – primeiro passo para se obter uma adequada prestação de contas (*accountability*).

Entre as medidas que devem constar de uma infra-estrutura de *compliance* está a adoção de mecanismos de governança destinados a apoiar os trabalhos dos Conselhos. Esses mecanismos são representados pela atuação efetiva de unidades tradicionais, como a Ouvidoria e a Auditoria Interna, ou são obtidos por meio da atuação de diversos Comitês (de Auditoria, de Ética e de Riscos), todos visando melhorar o fluxo de informações vertical e permitir a efetiva supervisão e fiscalização dos Conselhos.

---

26 A ausência de supervisão estratégica decorre, às vezes, do fornecimento de informação inadequada para os Conselhos, sendo constituída, em geral, de informações extraídas diretamente dos níveis operacionais e com um alto nível de detalhamento, o que impede, por vezes, a obtenção de uma visão utilitária para o processo de supervisão.

As vantagens do uso do Coso Report em fortalecer o sistema de controles internos contábeis despertaram os executivos para as possibilidades de promover o fortalecimento de todos os controles internos administrativos. Essa medida resultava no uso do Coso Report para desenvolver uma metodologia específica aplicável à gestão proativa dos processos. Para tanto era necessário adicionar alguns ingredientes, o que acabou resultando no Coso II ou ERM.

## 9. Gerenciamento Integrado de Riscos ou ERM

A técnica de avaliação de risco evoluiu de forma significativa, originando novos paradigmas: o cenário anterior previa uma postura de inspecionar, detectar e reagir aos riscos do negócio; considerava-se que o pessoal ineficiente era a fonte primária de riscos; e os controles eram direcionados para os riscos de origem financeira ou vinculados aos resultados escriturais. O cenário atual contempla uma série de novos desafios: a postura esperada é de prever e prevenir os riscos inerentes a um conjunto de processos; os processos ineficientes são, de fato, as fontes primárias de riscos; e os controles devem ser as ferramentas de gestão e de monitoração de riscos.

Portanto, os paradigmas são outros: adotar postura proativa em vez de reativa; identificar problemas nos processos e não nas pessoas; e focar os controles internos de forma abrangente, portanto indo além dos de natureza contábil, ou seja, agregando os controles internos administrativos.

O Coso Report está focado nos controles internos contábeis, o que é indicado para uma adequada prestação de contas e, portanto, indispensável para obter um bom nível de transparência, mas para uma administração apropriada é necessário ir além, agregando as técnicas de gerenciamento integrado de riscos.

Recentemente a Securities and Exchange Commission (SEC) divulgou o documento preparado pelo Coso denominado Gerenciamento de Risco Empresarial – Estrutura Integrada (Enterprise Risk Management – Integrated Framework, ou ERM), conhecido no mercado por Coso II ou ERM. Esse documento resultou de trabalho contratado pelo Coso junto à PricewaterhouseCoopers, constituindo uma versão evoluída do Coso Report voltada para a gestão das empresas. Adiante são apresentados alguns excertos do sumário executivo.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Baseado em tradução livre de Sá (2005).

O Coso II define o ERM como sendo um processo realizado por um Comitê diretivo de uma empresa, suas gerências e seus funcionários, incluído na estratégia que permeia toda a empresa, desenhado para identificar eventos que possam, potencialmente, afetar o desempenho da empresa, a fim de monitorar os riscos e assegurar que estejam compatíveis com a propensão ao risco estabelecida, permitindo prover, com segurança razoável, o alcance dos objetivos.

O ERM aumenta os controles internos e a idéia é que não deve substituir a estrutura de controles internos existente mas sim incorporá-la à nova abordagem. As empresas devem perceber o ERM sob duas formas: para satisfazer as necessidades de controles internos e como oportunidade para obter-se um sistema completo, abrangente e integrado de gerenciamento dos riscos.

Toda empresa deve gerar valor para os acionistas, num ambiente de incerteza que apresenta riscos e oportunidades. Uma vez estabelecida a propensão ao risco, o ERM capacita o corpo gerencial a administrar com eficácia os riscos envolvidos. O valor da empresa é maximizado quando a administração estabelece estratégias e objetivos que consideram um balanço adequado entre crescimento e metas de retorno, conseguindo a melhor alocação de recursos para atingir os objetivos do negócio.

O ERM compreende, entre outras atividades: o alinhamento da estratégia implementada com base numa propensão predeterminada ao risco; o aumento das decisões com base no instrumental de risco; a redução de perdas decorrentes de imprevistos operacionais; a identificação e o gerenciamento, de forma integrada, dos diversos riscos do negócio; a mensuração das oportunidades; e a melhoria no processo de alocação de capital.

A abordagem tridimensional do cubo do Coso Report se repete no ERM, que utiliza um cubo semelhante, acrescentando outros ingredientes: (a) a primeira face, relativa ao objetos do gerenciamento, permaneceu inalterada; (b) na segunda face, relativa aos objetivos do gerenciamento, foi adicionada uma categoria às três existentes – as atividades estratégicas de controle; e (c) na terceira face, relativa aos componentes de controle, foram acrescentados três aos cinco anteriormente existentes: definição dos objetivos, identificação dos eventos e resposta ao risco.

Os componentes de controle estão inter-relacionados, sendo derivados da forma pela qual a empresa é administrada e devem ser integrados aos processos gerenciais. Esses componentes são:

- ambiente de controle: corresponde à postura da organização frente ao risco, estabelecendo como o risco é visto e administrado pelos profissionais da organização, até no que se refere à explicitação da propensão ao risco e à filosofia de gerenciamento de riscos; contemplando ainda, a integridade e os valores éticos estabelecidos;
- definição dos objetivos: o ERM deve assegurar que a gerência dispõe de um processo implementado que lhe permita definir os objetivos de forma alinhada à missão da empresa, sendo consistente com a propensão ao risco previamente definida; note-se que os objetivos devem existir antes da identificação, pela gerência, dos eventos que possam afetar seu alcance;
- identificação dos eventos: os eventos internos e externos que afetam o cumprimento dos objetivos devem ser identificados e separados entre riscos e oportunidades, sendo estas canalizadas de volta para as estratégias gerenciais ou processos de definição de objetivos;
- avaliação de risco: os riscos devem ser avaliados com base na probabilidade e no impacto e os resultados dessa avaliação devem orientar o seu gerenciamento; esses riscos devem ser avaliados como inerentes e residuais;
- respostas ao risco: a gerência deve estabelecer as regras de gerenciamento – aceitando, reduzindo, partilhando ou evitando os riscos e desenvolvendo ações para alinhar o seu gerenciamento à propensão de risco previamente explicitada;
- atividades de controle: as políticas e procedimentos devem ser estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam tomadas de forma eficaz;
- informação e comunicação: as informações relevantes devem ser identificadas, coletadas e informadas na forma e nos prazos que permitam às pessoas executar correta e tempestivamente as suas tarefas; a comunicação eficaz deve ocorrer de forma ampla, fluindo vertical e horizontalmente em toda a organização;
- monitoração: a monitoração das atividades da empresa deve ser um processo contínuo e permanente, previsto em todas as atividades gerenciais.

A integração pode ser visualizada com base no relacionamento entre os objetivos e os componentes de gerenciamento de risco: os objetivos representam as metas que a empresa pretende atingir, enquanto os componentes

representam os meios para atingir essas metas. As quatro categorias de objetivos (estratégia, operações, relatórios e conformidade) são representadas por colunas que cruzam com os oito componentes dispostos nas linhas horizontais. A terceira dimensão do cubo é representada pelas unidades de negócio que se pretende gerenciar em termos de risco. A decomposição analítica desse cubo permite focar no gerenciamento global dos riscos de uma empresa, seja por categorias de objetivos, de componentes ou de unidades de negócio, ou mesmo, da conjugação de vários itens ao mesmo tempo.

Note-se que o ERM não contempla um processo em série, no qual um componente afeta somente o próximo, pois constitui, na verdade, um processo multidirecional e interativo no qual todos os componentes podem influenciar, e influenciam, os demais.

Ao definir papéis e responsabilidades, o Sumário Executivo do ERM destaca o papel da Diretoria Executiva como grande responsável pelo gerenciamento integrado de riscos, mas ressalta a co-responsabilidade de todos os funcionários no processo. Os Conselheiros são apontados como uma peça importante no processo de supervisão do gerenciamento do risco e, também, o documento é enfático com relação à necessidade de supervisão, pelos Conselheiros, da propensão ao risco estabelecida para a empresa.

## 10. Conclusões

A boa prática de governança corporativa requer que (a) a gestão de riscos seja realizada pelo administrador com base na propensão ao risco do proprietário; (b) o administrador deva prestar contas demonstrando, de forma inequívoca, o alinhamento esperado de sua gestão às diretrizes estratégicas explicitadas pelo proprietário, principalmente no que se refere à propensão ao risco (*accountability*); e (c) o administrador deva demonstrar o desempenho obtido de forma plenamente transparente, com o fornecimento de informações relevantes, suficientes e tempestivas, durante o processo de prestação de contas (*disclosure*).

Ao exigir que as empresas relatassem a qualidade dos controles internos contábeis, a SOX induziu a incorporação de boas práticas de GC relativas à prestação de contas e à transparência. O objetivo inicial foi conceder transparência mínima ao desempenho da empresa, o qual é comunicado aos diversos interessados por meio das demonstrações contábeis, no entanto, o

aumento no grau de transparência dessas demonstrações conduz a melhoras no processo de prestação de contas.

A SOX também mudou o esquema de poder nas corporações norte-americanas [Business Week (2005)], alterando fundamentalmente as relações entre os executivos e os colaboradores tradicionais: os conselheiros, os auditores independentes e os advogados, pois os colaboradores estão mais poderosos que os executivos. O clima anterior de cooperação informal com a Diretoria Executiva foi substituído por uma nova atitude de verificar tudo, caracterizada pelo formalismo e legalismo, algumas vezes até antagonista. A palavra de ordem é “coloque o seu pedido por escrito”. Os atuais requisitos legais induziram o Comitê de Auditoria a se reunir com frequência muito maior (de quatro vezes para oito a 12 vezes), hoje eles detêm o poder de contratar seus próprios especialistas, e ficou claro que é o Comitê quem supervisiona os auditores independentes. Essas medidas reduziram o espaço dos executivos autocráticos.<sup>28</sup>

O processo de incorporação dos requisitos da SOX estimulou o debate sobre medidas para melhorar os controles em diversas frentes [Cocurullo (2005)]: na reestruturação organizacional, na revalorização dos controles, na difusão de instrumentos para a adequada gestão de risco, e na possibilidade de incorporar uma nova metodologia de gestão empresarial.<sup>29</sup>

Com relação à reorganização, o debate apontou várias alternativas para aperfeiçoar o desenho organizacional das empresas: a de incluir diversos comitês, como os de ética, o de gestão integrada de riscos e de *compliance*; a de valorizar as funções exercidas pela unidade de organização e métodos (O&M), considerando até mesmo os sistemas de TI que dão suporte às operações, e dando origem à uma unidade de organização, sistemas e métodos (OS&M); e a de recrutar e capacitar gerentes empreendedores.

O debate sobre a revalorização dos controles internos chamou a atenção para a necessidade de códigos de ética mais detalhados e, em alguns casos, de manuais de conduta específicos para algumas unidades organizacionais, como a Diretoria Financeira; e demonstrou a importância de uma unidade

---

28 A expressão “autocrático” pressupõe uma atitude frouxa na prestação de contas e no cumprimento do dever fiduciário. Num sistema de controles internos adequado, as iniciativas dos executivos proativos não são prejudicadas pelo exercício das funções de controle.

29 Essas perspectivas contribuem para melhorar os controles, apesar do desconto que deve ser dado pelo leitor para contrabalançar a supervalorização de “novas técnicas” pelos consultores interessados em vender serviços.

de Auditoria Interna atuante, com foco nos riscos e com um novo papel no esquema de Governança Corporativa, de relacionamento sinérgico com os Comitês de Auditoria, de Ética e de Riscos, a área de Divulgação de Informações, a unidade de Ouvidoria e o Conselho Fiscal.

A difusão de instrumentos para a gestão de risco levou à consideração de se adotarem fluxogramas de controle, que já eram utilizados há trinta anos, no âmbito da Auditoria Analítica [Skinner (1977)]; e de se incorporarem metodologias de auto-avaliação de controles e de riscos como o Control Self-Assessment (CSA) e o Risk Self-Assessment (RSA); e de se contratar, eventualmente, serviços externos de auditoria de gestão dos sistemas de controles internos, tanto os envolvidos na geração de informações para as demonstrações contábeis quanto os usados na gestão dos processos.

A discussão relativa ao alcance do modelo Coso Report, que tem uma década de existência e se aplica aos controles internos contábeis, levantou a possibilidade de utilizar o modelo ERM de gerenciamento de risco, aplicável a todos os controles internos da empresa. O foco passa dos controles associados à informação para os controles dos processos de gestão, possibilitando uma atuação proativa, com a identificação de oportunidades de negócios e de novos fatores de redução dos riscos.

As evidências comprovam a existência de uma forte inter-relação entre bons padrões de governança corporativa e uma boa capacitação no gerenciamento de riscos, pois essa gestão somente é possível com a existência de controles internos adequados. Sua ausência compromete as boas práticas de governança corporativa em dois pilares básicos da GC: (a) o processo de prestação de contas do administrador ao proprietário (*accountability*) depende da comprovação explícita de que as diretrizes estratégicas traçadas pelo proprietário estão sendo seguidas, sendo essas diretrizes mais efetivas quando utilizarem uma linguagem comum, baseada no gerenciamento dos riscos envolvidos nas atividades desenvolvidas pela empresa; e (b) o grau de transparência (*disclosure*) depende do fornecimento de informações relevantes para os interessados: executivos de todos os escalões, Diretoria Executiva, Conselho de Administração e Conselho Fiscal, entendendo-se por informação relevante aquela que seja pertinente, tempestiva e que permita o efetivo acompanhamento da gestão dos administradores.<sup>30</sup>

O bom desempenho no processo de comunicação, com o fornecimento de demonstrações contábeis adequadas e que mobiliza o conjunto de controles

---

30 O grau de transparência está adequado quando inexistir o hiato informacional.

internos contábeis, permite melhorar a classificação de risco da empresa no mercado financeiro, por diminuir a incerteza de credores e futuros acionistas. O uso de técnicas de risco possibilita ter as atividades controladas no ponto ótimo, sem desperdícios de recursos em atividades supercontroladas, nem os riscos imprevistos decorrentes de atividades subcontroladas. Nesse contexto, um bom sistema de controles internos contribui para a perenidade da empresa tanto por acarretar o incremento no valor da empresa quanto por facilitar o acesso ao mercado de capitais.

## Apêndice

### Conceitos Básicos de Controles Internos<sup>31</sup>

O Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados definiu que

controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado de métodos e medidas adotados pela empresa, para proteger o seu patrimônio, verificar a exatidão e fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Essa definição apresenta algumas dificuldades: todos consideram o Controle Interno de forma bem ampla, levados que são pelo alcance de sua abrangência [Neves Garcia (1998)]; cada empresa tem objetivos operacionais específicos, de acordo com as suas atividades, e utiliza procedimentos de controle internos distintos em função do ramo de atividades, volume das operações e riscos envolvidos; assim, não existe um modelo padrão de controle interno que se adapte às reais necessidades de qualquer empresa [Guimarães (2001)]; a expectativa é de que o analista (ou auditor) seja dotado de experiência, capacitação técnica, bom senso e sensibilidade para decidir confiar, ou não, nos controles examinados [Araújo (2000)].

O entendimento dos controles internos é facilitado quando os avaliadores têm visão multidisciplinar, uma vez que sua avaliação envolverá o estudo de culturas organizacionais. A robustez ou a fragilidade do ambiente de controle da empresa é consequência de suas características específicas, tais como o nível de profissionalismo, o grau de formalidade dos controles, o ambiente ético que emoldura o contexto operacional e as opções adotadas internamente para o tratamento de fraudes e erros.

---

31 Este Apêndice está baseado em Attie (1998).

As culturas das organizações estão voltadas para estimular a cooperação das pessoas no sentido de atingir objetivos comuns, refletindo os valores de uma sociedade. Na sociedade norte-americana prevalece uma cultura de caráter mais individualista, sendo difundidos os conceitos de reconhecimento das diferenças individuais e bem aceita a aplicação de regras que valorizam a meritocracia. Uma característica desse tipo de cultura é a valorização de sistemas de medição do desempenho.

Em grande parte das empresas brasileiras, de origem familiar, o tempo de casa e as relações pessoais valem mais do que o desempenho medido de forma fria e objetiva, caracterizando a preponderância de uma cultura fortemente relacional. Nas culturas organizacionais que privilegiam as relações interpessoais, há uma tendência de os controles serem exercidos num clima de baixo apreço a métricas de desempenho e de grande informalidade e, muitas vezes, de excessiva confiança [Barbosa (1999)].

A divisão dos controles internos entre aqueles que dizem respeito ao registro contábil e os demais, que se referem à administração em geral, é recorrente na literatura. Essa divisão permite delimitar uma fronteira para o objeto de estudo desses profissionais da área contábil e para balizar o processo de interação com profissionais de outras áreas, uma vez que a avaliação da efetividade dos controles depende da correta decodificação de percepções sobre diferentes assuntos, referindo-se aos processos, às pessoas, à logística, entre outros.

Os controles contábeis compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos diretamente relacionados com a salvaguarda do patrimônio e a fidedignidade dos registros contábeis. Geralmente incluem os seguintes controles: sistemas de autorização e aprovação; separação das funções de escrituração e elaboração de relatórios contábeis daquelas ligadas às operações ou custódia dos valores; e controles físicos sobre tais valores.

Os controles administrativos compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos que dizem respeito à eficiência operacional e à decisão política traçada pela administração. Abrangem, com frequência, relatórios de desempenho, programas de treinamento e controle da qualidade, análises estatísticas, estudos de tempos e movimentos, entre outros.

A finalidade dos controles internos é a de prover as melhores condições para se atingirem os objetivos específicos da empresa. Tais condições decorrem

das medidas adotadas pela empresa a fim de fornecer o suporte necessário para o alcance de objetivos, que podem ser divididos em três grupos: otimizar processos, incrementar a transparência e assegurar a conformidade (*compliance*).

A cultura organizacional deve incluir a adoção, a comunicação e o reforço de padrões de comportamento, ressaltando-se dois pontos: os executivos da alta administração dão, na prática, o tom ético da organização; e a integridade e os valores éticos vigentes na empresa afetam, de forma direta, todos os demais componentes de controles internos. A existência de um clima organizacional permissivo ou a atuação em um contexto operacional corrupto pode comprometer o atendimento dos objetivos da empresa.

Para otimizar os processos, serão necessárias medidas para viabilizar a adequada gestão dos processos, salientando que essas medidas desdobram-se em duas vertentes: estimular a eficiência operacional e salvaguardar os interesses da empresa. Note-se que a literatura especializada estabeleceu que os controles internos administrativos estão vinculados ao estímulo da eficiência operacional, enquanto os controles internos contábeis estão associados à salvaguarda dos interesses da empresa, conforme detalhado adiante.

As medidas para estimular a eficiência operacional estão distribuídas em três esferas:

- implementar a estrutura organizacional mais adequada à consecução dos objetivos da empresa, portanto devem ser elaborados manuais, divulgadas as instruções formais e adotadas outras formas de organização dos trabalhos;
- preencher os quadros com pessoal capacitado, ou seja, deve haver uma política de gestão de recursos humanos abrangente, com os objetivos de selecionar pessoal qualificado, oferecer treinamento para a sua adequada capacitação, definir plano de carreira individual, estabelecer política consistente de remuneração e de promoção, e realizar avaliações periódicas de desempenho individual; e
- conceder os recursos materiais necessários à boa execução de suas atribuições, portanto é necessário prover sistemas em tecnologia de informação e outros recursos materiais necessários à apropriada execução das tarefas.

As medidas para salvaguardar os interesses da empresa envolvem segregar funções, implantar sistemas de autorização e aprovação, determinar claramente as funções e as responsabilidades, promover rotação periódica de funcionários, exigir cartas de fiança e de seguros para funções críticas, acompanhar a legislação de forma sistemática, entre outras.

O incremento da transparência prevê que os processos sejam monitorados e os resultados das operações sejam registrados por um sistema de informações adequado. Para incrementar a transparência, a fim de obter uma comunicação confiável, especialmente por meio das demonstrações contábeis, será preciso adotar medidas que contemplem a implementação de um plano de contas e de um manual de procedimentos contábeis, a exigência do uso de documentação confiável, a prática sistemática de proceder a análises e conciliações, a cobrança de cumprimento de prazos e a automatização, no que couber, do registro das transações.

As medidas que visam assegurar a aderência à conformidade ou *compliance* consistem em monitorar o nível de adesão às políticas internas, em utilizar sistemas de revisão e aprovação, e em conceder efetividade à atuação de uma unidade de auditoria interna. O *compliance* de leis e regulamentos é obtido por meio do tempestivo acompanhamento da legislação aplicável e da aderência dos processos a essa legislação.

Os objetivos específicos da empresa se confundem com os objetivos dos controles internos, o que é natural, uma vez que a função de controle deve permear todos os processos utilizados pela empresa para atingir os seus objetivos. Essa ambigüidade é desfeita quando se define a finalidade dos controles internos, que é a de prover as melhores condições para o alcance dos objetivos.

As atividades de controle são constituídas por políticas, procedimentos e práticas desenvolvidas para direcionar especificamente cada controle, a fim de atenuar os riscos identificados previamente e que afetam, de alguma forma, o cumprimento dos objetivos. Essas atividades se dividem em três categorias: de processo ou de operações, de registros ou de relatórios financeiros, e de conformidade ou *compliance*. Dependendo do objetivo de controle, alguns tipos de controles podem atuar em mais de uma categoria, sendo importante ressaltar que essa classificação tem utilidade como direcionador para verificar a adequação da categoria da atividade de controle ao objeto desse controle.

## Referências Bibliográficas

- ALTMAN, Edward; CAOUILLE, John; NARAYANAN, Paul. *Gestão do risco de crédito: o próximo grande desafio financeiro*. Rio de Janeiro: Quality-mark, 2000.
- ARAÚJO, Francisco J. “Influência dos controles internos no trabalho do auditor independente”. *Revista Brasileira de Contabilidade*, Brasília, n. 121, jan-fev. 2000.
- ATTIE, William. *Auditoria: conceitos e aplicações*. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1998.
- BARBOSA, Livia. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.
- BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. “Ética Empresarial e Contabilidade: o Caso Enron”. *Revista Pensar Contábil*, n. 16, ano V, maio-jul. 2002a.
- \_\_\_\_\_. A crise de credibilidade corporativa. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 18; v. 9, dez. 2002b.
- \_\_\_\_\_. Fraudes com derivativos: o caso Barings. *Revista Pensar Contábil*, n. 20, ano VI, maio-jul. 2003.
- BERNSTEIN, Peter L. *Desafio aos deuses: a fascinante história do risco*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- BUSINESS WEEK. Executivos perdem poder de decisão. *Valor Econômico*, 3 de maio de 2005.
- COCURULLO, Antonio. “Os impactos da SOX 301, 302 e 404 nos trabalhos dos auditores internos”. Apostila apresentada na 8ª Conferência de Auditoria Interna, promovida pelo IBC. São Paulo, ago. 2005.
- COMITÊ DA BASILÉIA SOBRE SUPERVISÃO BANCÁRIA. *Convergência internacional de mensuração de capital e padrões de capital – estrutura revisada*. Bank for International Settlements (BIS), jun. 2004.
- FRAGOSO, Ronaldo. “Gestão de riscos e controles internos: atendimento à Lei Sarbanes-Oxley e obtenção de vantagem competitiva”. Apostila apresentada no Seminário de Risco Operacional e Basiléia II, promovido pelo IIR. São Paulo, abr. 2005.
- FUZINATO, Ronaldo Marques. “Coso: modelo para gestão de risco em negócio”. Apostila apresentada no Seminário de Controles Internos promovido pelo IIR. São Paulo, 2004.

- GOMES, Jonas; BRAGA, Gilberto. "Governança e Governabilidade". *Valor Econômico*, 24 de agosto de 2005.
- GUIMARÃES, Rafaela dos Santos. "A Importância do Controle Interno para o Êxito das Empresas". *Revista Brasileira de Contabilidade*, Brasília, n. 127, jan-fev. 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Disponível em [www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)
- INTERNATIONAL BUSINESS COMMUNICATIONS (IBC). Disponível em [www.ibc-brasil.com.br/riskupdate](http://www.ibc-brasil.com.br/riskupdate)
- LEESON, Nicholas W. *A história do homem que levou o Banco Barings à falência*. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- LETHBRIDGE, Eric. "Governança Corporativa". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 8, v. 4, dez. 1997.
- LINS DE CARVALHO, Eduardo J. *Risco operacional em organização financeiras: metodologia, técnicas e ferramentas para implantação e gerenciamento*. Faculdades IBMEC, jan. 2003 (Dissertação de Mestrado).
- \_\_\_\_\_. "FMEA: uma Metodologia de Auto-Avaliação de Risco". *Riskupdate*, 8 ed., IBC, out. 2005.
- LUCCHESI, Cristiane P. "A Beleza dos Números". *Valor Econômico*, 19 de agosto de 2005.
- NEVES GARCIA, Francisco Aristides. Controle Interno: Inibidor de Erros. *Revista Pensar Contábil*, Rio de Janeiro, n. 2, nov. 1998.
- SÁ, Carlos. "SOX: panorama dos trabalhos das empresas". Apostila apresentada na 8ª Conferência de Auditoria Interna, promovida pelo IBC. São Paulo, ago. 2005.
- SIFFERT FILHO, Nelson. "Governança Corporativa: Padrões Internacionais e Evidências Empíricas no Brasil nos Anos 90". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 9, v. 5, jun. 1998.
- SKINNER, R.M., ANDERSON, R. J. *Auditoria analítica*. 1. ed (reimpressão). Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.
- VIDIGAL, Antonio C. "Gestão de Risco e Governança Corporativa". Disponível no *site* [www.ibcbrasil.com.br/riskupdate](http://www.ibcbrasil.com.br/riskupdate)
- VIEIRA, Catherine. A Governança Compensa? *Valor Econômico*, 17 de agosto de 2005.