

**GOVERNANÇA CORPORATIVA: A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL É UM DESTAQUE EM GOVERNANÇA DE ESTATAIS?**

**CORPORATE GOVERNANCE: IS CAIXA ECONOMICA FEDERAL BANK A HIGHLIGHT OF GOVERNANCE AMONG PUBLIC COMPANIES?**

Mailson Junior Nascimento Gama<sup>1</sup>

Amadeu Amancio de Oliveira<sup>2</sup>

**RESUMO**

Buscou-se responder a seguinte questão: A Caixa Econômica Federal (CEF) é um destaque em governança de estatais? Visando constatar o alinhamento da companhia com o regimento do programa “Destaque em Governança de Estatais”, na linha de ação sobre controles internos, comparando-a com o Banco do Brasil (BB). Para isso, foi feito um levantamento bibliográfico de artigos científicos, livros, reportagens, etc. para dar sustentação teórica e uma pesquisa documental do regimento do programa e do estatuto social, regimentos, políticas organizacionais, códigos, relatórios etc. para sustentação à resposta da pergunta. O objetivo geral do estudo é constatar quais artigos do programa a CEF cumpriria e quais as melhorias poderia trazer. Como resultado observou-se que a CEF possui estruturas internas, políticas e procedimentos muito bem desenhados, mas que não funcionaram para impedir casos de irregularidades, como dos seus dirigentes, em 2018. Porém, após esse fato a governança corporativa na CEF foi reformulada através de um novo estatuto social baseada na Lei das Estatais, Lei das S.A. e do já citado Programa.

**Palavras-chave:** Auditoria; Governança Corporativa; Controle Interno; Bancos Públicos.

**ABSTRACT**

We search to answer the question to follow: Is Caixa Economica Federal bank a highlight of governance among public companies? In order to verify the alignment of the company with the regulations of the program "Highlight in Governance of Public Companies", in the line of action on internal controls, comparing it with Banco do Brasil. For this, was made a bibliographic search of scientific articles, books, reports, etc., to provide theoretical support and documentary research of the program's, bylaws, organizational policies, codes, reports, etc. to support the answer to the question. The general objective of the study is to find which articles of the program CEF would comply and what improvements it could bring. As a result, it was observed that CEF has very well designed internal structures, policies and procedures, but that did not work to prevent cases of irregularities, as of its managers, in 2018. But, after this fact, corporate governance at CEF was reformulated through of a new bylaws based on the Law of Public Companies, the Corporation Law and the already mentioned Program.

**Keywords:** Audit; Corporate governance; Internal control; Public Banks.

<sup>1</sup> Especialista em Auditoria e Controladoria pela Faculdade Martha Falcão – Wyden. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM.

E-mail: [mailson.gama@yahoo.com.br](mailto:mailson.gama@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Especialista em Auditoria Controladoria e Direito Tributário pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM.

E-mail: [amadeu.amancio@gmail.com](mailto:amadeu.amancio@gmail.com).

## 1 Introdução

A auditoria possui um papel fundamental dentro de uma organização, pois, seu exame cuidadoso e sistêmico, traz confiabilidade às operações desenvolvidas. Assim, de acordo com Pinto e Melo (2009, p. 672), a auditoria consiste em uma técnica “do sistemático exame dos registros, que visa apresentar conclusões, críticas e opiniões sobre as situações patrimoniais e aquelas dos resultados, quer formados, quer em processo de formação”.

Por isso, a auditoria pode ser de controle preventivo, quando é realizada de forma interna pela empresa, para verificar se os procedimentos estão sendo feitos adequadamente, ou de controle verificativo, quando é realizada de forma externa por auditor independente. Em ambos os casos, tudo vai depender do controle interno da companhia, se esses estiverem sendo seguidos e retroalimentados para diminuir erros, então a auditoria irá apenas confirmar as boas práticas.

Desse modo, para Almeida (2009, p. 42) *apud* Silva e Vieira (2015, p. 5), “o controle interno de uma empresa é formado por procedimentos que apresentam como cada atividade deve ser executada, para que todo o ciclo da empresa seja eficaz, prevenindo erros e procedimentos irregulares”. Então, quanto melhor o controle de uma entidade, mais confiável ela é para investidores, por exemplo. Ademais, órgãos reguladores, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), atuam como um controle externo.

Nesse sentido, a CVM disciplina e fiscaliza o mercado de valores mobiliários, como o de ações, disciplinando, fiscalizando e aplicando multas aos que descumprirem as regras estabelecidas. Assim, procura fomentar as boas práticas, como no item 4.5, do Ofício Circular nº 01/2018, que diz: “as companhias devem estar preparadas em termos de sistemas de informação e de controles internos, protocolos e rotinas operacionais para atendimento da nova norma de receita”, CPC 47, IFRS nº 15.

Desse modo, temos na bolsa de valores companhias que são referências em bons controles e boas práticas na elaboração dos seus relatórios contábeis. Observa-se que dos 5 principais bancos de varejos que atuam no Brasil (Itaú, Bradesco, Santander, Banco do Brasil e Caixa), apenas a Caixa não tem suas ações listadas na BM&FBOVESPA. Porém, desde 2015, o Governo Federal demonstra interesse na abertura de capital da Caixa, fato que não se concretizou desde motivos políticos a operacionais.

Ademais, no Banco do Brasil (BB), tanto a parte de varejo, quanto de seguros, possui ações listadas na bolsa de valores. Com isso, segue as normas e regras do mercado, na busca por bons resultados financeiros e boas práticas, por exemplo. Assim, destaca-se que o BB não teve ressalvas dos auditores independentes nos seus relatórios contábeis consolidados no período pesquisado 2008 a 2017, por outro lado, a Caixa Econômica Federal (CEF) teve ressalvas em 3 anos, 2010, 2016 e 2017.

Este estudo tem como objetivo constatar, comparando com a experiência do Banco do Brasil, quais artigos do Programa Destaque em Governança de Estatais, sobre controles internos, a Caixa cumpriria e quais as melhorias o programa poderia sugerir. De modo secundário, apresentar as dificuldades que cercam esse *IPO* (oferta pública inicial), avaliar se faltou controle interno na Caixa no caso do afastamento dos seus vice-presidentes em 2018 e quais as diferenças entre os controles internos da Caixa e do Banco do Brasil.

## **2 Referencial teórico**

### **2.1 A governança corporativa**

A governança corporativa possui relevância indispensável para companhias de grande porte, pois, além de contribuírem para uma boa prática de gestão, traz a confiabilidade necessária por parte dos agentes de mercado. Em especial, no caso das estatais, ajuda a coibir irregularidades e não conformidades, oferecendo bons mecanismos de controles internos e assim evitando práticas fraudulentas que possam prejudicar os resultados dessas entidades.

Por isso, para Martins *et al* (2006) *apud* Macedo e Corrar (2012), “o assunto governança corporativa ganhou corpo a partir do momento em que investidores de países desenvolvidos passaram a levar seus investimentos para longe de suas fronteiras”, assim sendo, foi necessário aumentar a confiabilidade das empresas investidas a fim de atrair esse capital estrangeiro, logo, as companhias que possuem, reconhecidamente, melhores governança e controles internos são as mais confiáveis para investir.

Assim, em consonância com Fontes Filho e Picolin (2008), “as definições de governança corporativa seguem, de forma predominante, uma vertente financeira, associando-a ao desenho de um sistema que facilite o acesso e o controle de investidores sobre as empresas das quais participam”, pois, os acionistas externos querem resultados e dividendos, então, para terem um maior grau de certeza de que seus investimentos trarão retorno, buscam através da governança uma forma de controle.

Ademais, segundo Nardi e Nakao (2008) a Bovespa criou em 2000 o Novo Mercado, o qual o Banco do Brasil faz parte e onde estão listadas as empresas com o mais alto grau de governança corporativa, com o objetivo de estimular o interesse dos investidores e a valorização das companhias. Com isso, mostra-se que o mercado de capitais está buscando sempre estar um passo à frente em matéria de governança, pois, é uma vitrine do país para os investimentos estrangeiros.

Por isso, a governança corporativa é tão importante para a Bolsa que criou o Novo Mercado e o Programa “Destaque em Governança de Estatais”, esse último para trazer a confiabilidade necessária às empresas controladas pelo Estado, evitando que os casos de irregularidades em estatais que estiveram em foco na mídia, principalmente, no período de 2014 a 2018, trouxessem desinteresse dos investidores nesse tipo de companhia, que possui relevância no mercado de capitais brasileiro.

### **2.2 Os controles internos**

A alta gestão de uma companhia busca as melhores práticas de administração para tornar a empresa eficiente e eficaz rumo aos seus objetivos estratégicos. Para isso, são fundamentais o controle interno e a auditoria, sendo que há uma relação entre ambas, pois, a primeira busca levar os processos da empresa para o mais próximo daquilo que foi idealizado pela alta administração e a segunda atua para confirmar se isso está acontecendo ou não.

Segundo Destarte e Neves (2009) *apud* Albuquerque (2011), o controle interno atua de forma preventiva ou corretiva acerca da execução dos atos, enquanto a auditoria interna é considerada o topo da pirâmide do sistema de controle e tem como função supervisionar, normatizar, fiscalizar e avaliar a confiabilidade dos controles internos. Então, nota-se que a auditoria complementa o controle interno para retroalimentá-lo com informações que possam melhorá-lo.

Assim, de acordo com Ribeiro e Timóteo (2012, p. 66), os controles internos “são adotados para proteger o patrimônio, verificar os registros contábeis, promover a eficiência operacional e contribuir para encorajar a política traçada pela administração da organização”.

Nesse caso, como a Contabilidade registra todos os fatos patrimoniais, econômicos e financeiros da organização, os controles ajudam a validar as informações que são repassadas aos usuários internos e externos.

Ademais, para Gherman (2005), conforme citado por Farias *et al.* (2009, p. 57), os controles internos “são definidos pela totalidade das políticas, procedimentos e práticas instituídas pela administração, para assegurar que os riscos inerentes às atividades da instituição sejam identificados e gerenciados adequadamente”. Sendo assim, controle interno também está associado ao risco que permeia toda companhia, nesse caso servindo para mitigar os efeitos causados por eles.

Logo, entende-se que controle interno e governança caminham juntas e o objetivo de ambas é trazer eficiência e eficácia na gestão, visando os resultados positivos. No caso das estatais, o ex-presidenciável Fernando Haddad, do partido político que esteve à frente do Governo Federal por 14 anos, disse no dia 13/10/2018 no extremo oeste de São Paulo, na divisa com Osasco, segundo o *site* G1 do Grupo Globo, que “faltou controle interno nas estatais. Isso é claro. Diretores ficaram soltos para promover corrupção e enriquecer pessoalmente”.

### **2.3 O programa “Destaque em Governança de Estatais”**

Com os casos de irregularidades, as estatais caíram em descrédito com o mercado. Por isso, considerando que, segundo Fernandes, Mendes e Pellini, em 31/08/2015, havia 30 estatais listadas na Bolsa de Valores, das esferas federal, estadual e municipal, atuantes em seis setores da economia e responsáveis por 14,23% da capitalização do mercado (equivalente a R\$ 300 bilhões), mostra-se como são relevantes para a bolsa de valores brasileira. Logo, precisava-se desenvolver algo para trazer a confiabilidade para as estatais.

Para Fernandes, Mendes e Pellini, a fragilidade da nossa regulação (com direitos, iniciativas adotadas pela administração das companhias e transparência insuficientes) justificou a criação do Novo Mercado, então a proposta para as estatais deveria trilhar caminho semelhante. Assim, avaliar o nível de governança corporativa das companhias controladas pelo Estado é essencial para, entre outras coisas, avaliar o compromisso do Controlador Público com o investidor externo.

De acordo com Fernandes, Mendes e Pellini, o programa “Destaque em Governança de Estatais” nasceu com um grupo de 25 medidas de governança corporativa divididas em quatro linhas de ação que representam uma preocupação da BM&F Bovespa, sendo elas: transparência, controles internos, composição da administração e compromisso do controlador público. Houve um cuidado para que a criação dessas linhas não ocorresse somente no papel, assim foram estabelecidos conteúdos mínimos para o Código de Conduta e Política de Administração de Riscos, além de independência de estrutura e orçamento das áreas de *Compliance* e Auditoria Interna.

Ainda segundo Fernandes, Mendes e Pellini, o programa tem como base os princípios *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), um modelo mundialmente reconhecido de desenvolvimento, implementação e condução de controles internos. O COSO na época da criação do programa era o de 2013, é uma iniciativa conjunta para combater fraudes corporativas, que foi estabelecida nos Estados Unidos por cinco organizações do setor privado, dedicadas a orientar as companhias sobre aspectos relevantes

da governança, ética, controles internos, gerenciamento de riscos, fraude e relatórios financeiros.

Por isso, para recuperar a confiança nas estatais foi essencial a criação desse programa. Mas, é importante frisar que os mecanismos de reconhecimento e acompanhamento do programa deve avaliar a efetividade das medidas sem que seja necessária a realização de uma auditoria da BM&F Bovespa nas companhias. Também, não foram estabelecidas medidas que poderiam ser atendidas por meio de um simples *check list*, assim evita-se certificar companhias com estruturas e práticas “no papel”, mas que não funcionam. Assim, há itens no programa que são obrigatórios, duas categorias de certificação e monitoramento periódico anual.

## **2.4 Os bancos públicos: Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil**

De acordo com Caminha e Figueiredo (2011, p. 108), há diversas leis dispendo sobre as instituições que estruturam o Sistema Financeiro Nacional (SFN), sendo o art. 1º, da Lei 4.595/64, que dispõe sobre a constituição do mesmo como sendo: pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), Banco Central do Brasil (BACEN), Banco do Brasil S.A (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e das demais instituições financeiras públicas e privadas, dentre elas a Caixa.

Para Andrade e Deos (2008, p. 75), o Banco do Brasil se afasta progressivamente “de sua função anterior de banco público, especialmente como banco de fomento”. Esse ponto de vista é reforçado pelo fato de o mesmo ter feito, no ano de 2006, uma oferta pública secundária de ações, no valor de R\$ 2,3 bilhões, que marcou o ingresso no Novo Mercado da Bovespa, o mais rigoroso segmento de listagem da Bovespa, que participam empresas com alto grau de governança.

Segundo Remedio e Engelman (2009, p. 7), a Caixa Econômica Federal “é uma instituição de economia mista, sob a forma de empresa Pública”, que é vinculada ao Ministério da Economia, submetendo-se às decisões e disciplina normativa do Banco Central (BACEN) e às normas do Conselho Monetário Nacional (CMN). Ademais, considera-se que é uma instituição de capital fechado, pois, somente a União tem posse de suas ações.

Assim, o Governo desde 2015, tem interesse de fazer uma oferta pública inicial de ações da CEF, conhecida pela sigla em inglês *IPO*. Porém, devido ao recuo na economia e conturbado cenário político esses planos foram deixados, por ora, em segundo plano. Ademais, para Alves (2016), o ideal para a Caixa seria primeiro privatizar áreas como a de seguros, loterias e cartões, para se concentrar na atividade bancária, além de fazer um “pente fino” operacional, especialmente na questão de subsídios.

Ainda, de acordo com Percival (2016), conforme citado por Alves (2016), a privatização daquelas três áreas valoriza os ativos da Caixa em negócios que estão pouco explorados e têm potencial de expansão. Assim, para a abertura de capital, será também preciso colocar em avaliação o preço que a CEF cobra pelos serviços prestados ao Governo Federal, como a administração de fundos (como o FGTS) e o pagamento de benefícios, portanto, é um processo demorado.

Para Andrade e Deos (2009, p. 51), um banco público tem por característica: prover linhas de crédito de longo prazo para segmentos que são eleitos politicamente como prioritários e que não são atendidos pelos bancos privados; definir novos produtos para induzir o mercado a atuar sob novas bases; regular mais amplamente o mercado para transmitir políticas monetárias e de crédito; exercer ações que minimizem a incerteza em momentos que há o “encolhimento” da oferta de crédito pelo setor privado.

### 3 Métodos da pesquisa

Segundo Fachin (2017, p. 27) “todo trabalho científico deve ser baseado em procedimentos metodológicos, os quais conduzem a um modo pelo qual se realiza uma operação denominada conhecer, agir e fazer”. Sendo assim, reconhece-se a metodologia como um planejamento dos métodos a serem utilizados no trabalho científico facilitando a atuação dos pesquisadores para responder aos problemas propostos.

Desse modo, o trabalho utilizará o método comparativo, que para Fachin (2017, p. 37) “aborda duas séries ou fatos de natureza análoga, tomados de meios sociais ou de outra área do saber, a fim de se detectar o que é comum a ambos”. Essa comparação busca investigar e explicar fenômenos através das semelhanças e diferenças, como quais artigos do programa “Destaque em Governança de Estatais”, na linha de ação sobre controles internos, são cumpridos pelo Banco do Brasil que já é certificado, e uma análise sobre quais seriam cumpridos pela Caixa, que não é certificada.

No que diz respeito às técnicas, segundo Fonseca (2010, p. 105) “é a instrumentação específica da coleta de dados, ou seja, a parte prática da pesquisa”. Assim, a técnica de pesquisa usada será a documentação indireta, pois, utiliza-se a observação dos artigos do programa e seus itens obrigatórios e opcionais, para que com isso se possa dar uma pontuação sobre os controles internos da companhia. Esses itens são verificados nos Estatutos, Políticas, Relatórios *etc.* presentes e divulgados nos sites oficiais desses bancos na *Internet*.

Por fim, será utilizado o procedimento de pesquisa documental, que de acordo com Fonseca (2010, p. 106) faz parte da documentação indireta. Sendo assim, as demonstrações contábeis, relatórios de auditoria, Estatutos, Políticas, *etc.* das entidades comparadas serão obtidas através dos meios de divulgação das mesmas. Nesse caso, será feita a análise dos documentos para diagnosticar os controles interno, através dos artigos presentes no regimento do programa da B3 - BM&F Bovespa.

Após a identificação do cumprimento ou não, baseada também na comparação da Caixa com uma empresa semelhante, o Banco do Brasil, serão apresentadas as dificuldades que cercam uma oferta pública inicial de ações, avaliar se faltou controle interno na Caixa perante o fato de seus administradores terem sido afastados por suspeita de irregularidades em 2018, por fim, as diferenças de acordo com o programa entre as medidas cumpridas ou não dos controles internos da Caixa e do Banco do Brasil.

### 4 Resultados e análises

Segundo Fernandes *et al.* (2016, p. 17), o Programa Destaque em Governança de Estatais tem 4 linhas de ação e 25 medidas conforme indica o quadro abaixo:

Quadro 1: Medidas de Governança Corporativa e Linhas de Ação.

<b>Linha de ação</b>	<b>Medidas</b>	<b>Pesos</b>
Transparência	Aprimoramentos ao Conteúdo do Formulário de Referência	Obrigatório
	Política de Divulgação de Informações	2
	Divulgação de Políticas e Regimentos Internos no Website da Estatal	1

	Carta Anual de Governança Corporativa	1
	Relatório Integrado ou de Sustentabilidade	1
<b>Linha de ação</b>	<b>Medidas</b>	<b>Pesos</b>
Controles Internos	Alçadas de Decisão, Segregação de Funções, Treinamentos	1
	Código de Conduta ou Integridade	4
	Treinamentos sobre Código de Conduta	1
	Instalação de Área de <i>Compliance</i> e Riscos	Obrigatório
	Atribuições da Área de <i>Compliance</i> e Riscos	2
	Auditoria Interna e Comitê de Auditoria Estatutário	Obrigatório
	Divulgação do Relatório do Comitê de Auditoria Estatutário	4
	Política de Administração de Riscos	2
	Política de Transações com Partes Relacionadas	Obrigatório
	Aprimoramento das Atribuições do Conselho Fiscal	1
Composição da Administração	Requisitos Mínimos para Indicação de Administradores	Obrigatório
	Aderência aos Requisitos para Indicação de Administradores	Obrigatório
	Comitê de Indicação	1
	Avaliação dos Administradores	2
	Vedação à Acumulação de Cargos	2
	Mandato dos Conselheiros	1
	Número de Membros do Conselho de Administração	1
	30% de Conselheiros Independentes	4
	Treinamentos	2

Compromisso do Controlador Público	Compromisso dos Controladores Públicos	4
------------------------------------	--	---

Fonte: Fernandes; Mendes; Pellini. Programa Destaque em Governança de Estatais. Resenha da Bolsa, Ed. 2, Fev/2016. São Paulo. p. 17.

O Programa da B3 - BM&F Bovespa diz que as estatais deverão adotar estruturas e práticas de controles internos de acordo com o COSO. Nesse Programa, existem 10 artigos que tratam sobre controles internos, nesse caso vamos fazer uma análise do alinhamento da Caixa com o Programa e uma comparação com o Banco do Brasil, divididos em 3 partes, artigos 22 a 24, artigos 25 a 27 e artigos 28 a 31.

Como o foco da pesquisa é Controles Internos, a primeira parte dos artigos que contemplam essa linha de ação são Alçadas de Decisão, Segregação de Funções, Treinamentos; Código de Conduta ou Integridade; e Treinamentos sobre Código de Conduta. Nesse caso, buscou-se informações sobre o alinhamento da Caixa com o programa e comparou-se com o Banco do Brasil que aderiu de fato ao Programa por fazer parte da Bolsa de Valores de São Paulo, os resultados estão compilados na tabela a seguir:

Quadro 2: Artigos 22 a 24 – Programa Destaque em Governança de Estatais: Controles Internos

Medidas	Caixa Econômica Federal	Banco do Brasil
<b>Artigo 22</b> - O estatuto social prevê a segregação de funções e alçadas de decisão nos termos do Programa?	<b>Medida cumprida</b> – A segregação de funções e alçadas está prevista no artigo 13, § 9º, do Estatuto Social.	<b>Medida cumprida</b> – A segregação de funções e alçadas está prevista no artigo 32 do Estatuto Social.
<b>Artigo 23</b> - A Estatal possui e divulga Código de Conduta ou Integridade, observando o conteúdo mínimo estabelecido pelo Programa? O canal de denúncias é amplamente divulgado a empregados e terceiros?	<b>Medida cumprida</b> – Os itens específicos do Programa constam do Programa de Integridade Caixa, aprovado pelo Conselho de Administração em 28/09/2016.	<b>Medida cumprida</b> – Os itens específicos do Programa constam do Código de Ética das Normas de Conduta da Companhia.
<b>Artigo 24</b> - A Estatal realiza treinamentos periódicos, no mínimo anuais, sobre Código de Conduta ou Integridade, nos termos do Programa?	<b>Medida cumprida</b> – O Programa de Integridade da Companhia, aprovado pelo Conselho de Administração em 28/09/2016, conforme o item 8.1, possui previsão de treinamentos anuais, nos termos do Programa.	<b>Medida cumprida</b> – O Código de Ética da Companhia possui previsão de treinamentos anuais, nos termos do Programa. O detalhamento dos programas de treinamento, inclusive aplicáveis aos administradores encontra-se disponível no item 12.13 do FRE.

Fonte: Elaboração dos autores

No artigo 22, trata-se da primeira linha de defesa, ou seja, a ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de controles internos. Nesse artigo, diz-se que o estatuto social da Estatal deverá prever a segregação das funções dos órgãos sociais da companhia, tais como o Conselho de Administração e a Diretoria, essa segregação é importante para manter a independência dos órgãos estatutários. Medida cumprida por ambas.

No artigo 23, também cumprido por ambas companhias, o programa pede que as estatais elaborem e divulguem Código de Conduta ou Integridade, abrangendo no mínimo: os princípios e valores da Estatal; regras como a proteção à informação sigilosa; os deveres em relação à sociedade; em relação às denúncias: canal para fazê-las, identificação da área que as receba, mecanismos que impeçam retaliações, anonimato; em relação ao Código: sanções para o caso de descumprimento, previsão de treinamento sobre o mesmo. Assim, o Código deve valer para todos e estendido a terceiros como fornecedores e o canal de denúncias amplamente divulgado.

No artigo 24, cumprido tanto pela Caixa, quanto pelo Banco do Brasil, diz respeito ainda sobre a primeira linha de defesa, e nessa questão os empregados deverão conhecer os princípios, valores e missão da Estatal, assim como os comportamentos que deverão ser adotados. Para isso, a Estatal deverá realizar, no mínimo, anualmente, treinamentos sobre o Código de Conduta ou Integridade.

Já os artigos 25 a 27, abaixo, contemplam as medidas de Instalação de Área de *Compliance* e Riscos; Atribuições da Área de *Compliance* e Riscos e Auditoria Interna; e Comitê de Auditoria Estatutário

Quadro 3: Artigos 25 a 27 – Programa Destaque em Governança de Estatais: Controles Internos

<b>Medidas</b>	<b>Caixa Economica Federal</b>	<b>Banco do Brasil</b>
<b>Artigo 25</b> - A Estatal possui área responsável pela função de <i>Compliance</i> e Riscos de acordo com o Programa?	<b>Medida cumprida</b> – A estrutura da área de Conformidade da Companhia está de acordo com o disposto no Programa, conforme Art. 31 do Estatuto Social. O Comitê de Auditoria Estatutário atestou a adequação do orçamento e estrutura, no art. 7º, § 1º do Regimento Interno do Comitê de Auditoria. Desta forma a medida foi considerada cumprida.	<b>Medida cumprida</b> – A estrutura da área de Conformidade da Companhia está de acordo com o disposto no Programa, conforme Art. 38 do Estatuto Social. O Comitê de Auditoria Estatutário atestou a adequação do orçamento e estrutura, no Relatório Resumido publicado em conjunto às Demonstrações Financeiras da Companhia. Desta forma a medida foi considerada cumprida, para o presente exercício.
<b>Artigo 26</b> - As atribuições da área responsável pelas funções de <i>Compliance</i> , Controles Internos e Riscos estão previstas em políticas ou normas internas e contemplam as atividades previstas no Programa?	<b>Medida cumprida</b> – O cumprimento da medida encontra-se no Art. 31 do Estatuto Social.	<b>Medida cumprida</b> – O cumprimento da medida encontra-se no Art. 38 do Estatuto Social.
<b>Artigo 27</b> - A Estatal possui Comitê de Auditoria Estatutário e Auditoria Interna nos termos do Programa?	<b>Medida cumprida</b> – O cumprimento da medida encontra-se nos Art. 47 e 66 do Estatuto Social da Companhia. O Comitê de Auditoria Estatutário atestou	<b>Medida cumprida</b> – O cumprimento da medida encontra-se nos Art. 33 e 36 do Estatuto Social da Companhia. O Comitê de Auditoria Estatutário atestou

	a adequação do orçamento e estrutura, no art. 7º, § 1º do Regimento Interno do Comitê de Auditoria.	a adequação do orçamento e estrutura, no Relatório Resumido publicado em conjunto às Demonstrações Financeiras da Companhia.
--	---	--

Fonte: Elaboração dos autores

No artigo 25, medida cumprida por ambas estatais, se aborda sobre a segunda linha de defesa, ou seja, a respeito da função de *Compliance* e Riscos, nele diz que a Estatal deve implantar área responsável pelas funções de *Compliance*, Controles Internos e Riscos que: seja vinculada ao Diretor-Presidente e liderada por diretor estatutário independente; possua orçamento e estrutura adequados às atividades e ao porte da Estatal; E, não acumule funções operacionais e financeiras. A área de *Compliance* deverá reportar ao Conselho de Administração situações que suspeite do envolvimento do Diretor-Presidente em irregularidades ou quando este não adotar medidas necessárias às situações a ele relatadas.

No artigo 26, cumprida por ambas, o programa diz que a área de *Compliance*, Controles Internos e Riscos deve definir por meio de políticas ou normas internas: o escopo de suas atividades, os padrões a serem seguidos e periodicidade de seus reportes aos órgãos sociais. Assim, a função de *Compliance* deve assegurar a conformidade com políticas e regimentos; a função de Controles Internos deve auxiliar os administradores e empregados de forma que a Estatal atue com eficiência e efetividade operacional, confiança nos registros, dados e informações e com abordagem baseada em risco; e a função de Riscos deve mapeá-los, considerando a probabilidade e o impacto sobre os negócios, consolidando, avaliando, identificando e priorizando os mesmos por meio de relatórios periódicos.

No artigo 27, diz respeito a terceira linha de defesa, Auditoria Interna e Comitê de Auditoria Estatutário, o primeiro deverá: ser vinculado ao Conselho de Administração diretamente ou por meio do Comitê; dispor de titular protegido por mecanismos de independência como ser deposto apenas pelo Conselho de Administração; dispor de estrutura e orçamento suficientes ao desempenho de suas funções; ser responsável de prover avaliações sobre eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controles e governança; o segundo deverá: ser composto de maioria membros independentes e pelo menos 1 (um) membro independente do Conselho de Administração. Medida cumprida por ambas estatais.

Por fim, os artigos 28 a 31 contemplam as medidas de Divulgação do Relatório do Comitê de Auditoria Estatutário; Política de Administração de Riscos; Política de Transações com Partes Relacionadas; e Aprimoramento das Atribuições do Conselho Fiscal

Quadro 3: Artigos 28 a 31 – Programa Destaque em Governança de Estatais: Controles Internos

<b>Medidas</b>	<b>Caixa Economica Federal</b>	<b>Banco do Brasil</b>
<b>Artigo 28</b> - A Estatal divulga o relatório resumido do Comitê de Auditoria Estatutário nos termos do Programa?	<b>Medida cumprida</b> – O relatório resumido do Comitê de Auditoria Estatutário foi divulgado, conjuntamente, com as Demonstrações Financeiras Consolidadas do último exercício findo em 31/12/2017.	<b>Medida não cumprida</b>
<b>Artigo 30</b> - A Estatal possui Política de Transações com Partes Relacionadas contemplando o conteúdo	<b>Medida cumprida</b> – A Companhia divulga Política de Transações com Parte Relacionadas que contempla	<b>Medida cumprida</b> – A Companhia divulga Política de Transações com Parte Relacionadas que contempla

mínimo estabelecido no Programa?	aos requisitos mínimos do Programa. Como a Estatal não é de capital aberto, o § 2º, sobre a Deliberação CVM nº 642/2010 foi ignorado.	aos requisitos mínimos do Programa.
<b>Medidas</b>	<b>Caixa Economica Federal</b>	<b>Banco do Brasil</b>
<b>Artigo 31</b> - O estatuto social ou o Regimento Interno do Conselho Fiscal ou do Comitê de Auditoria da Estatal estabelecem as atribuições previstas no Programa?	<b>Medida cumprida</b> – O Regimento do Comitê de Auditoria contempla parte do conteúdo mínimo exigido pelo Programa, notadamente em seu Art. 3º, inciso VI, sobre divulgação das informações e em seu Art. 3º, inciso XV, alínea d), sobre o cumprimento do Código de Conduta ou Integridade. A previsão de reuniões conjuntas encontra-se no Regimento do Conselho Fiscal em seu Art. 16, inciso I. Por fim, há previsão do estatuto social no Art. 49 da competência do Comitê de Elegibilidade para acompanhar e verificar os critérios estabelecidos na Política de Indicação e da atuação do Comitê de Indicação.	<b>Medida cumprida</b> – O Regimento do Conselho Fiscal contempla o conteúdo mínimo exigido pelo Programa, notadamente em seu Art. 6º. A previsão de reuniões conjuntas encontra-se no Regimento do Comitê de Auditoria Estatutário em seu Art. 11.

Fonte: Elaboração dos autores

No artigo 28, ainda diz respeito a terceira linha de defesa, esse artigo não foi cumprido pelo Banco do Brasil, porém, foi cumprido pela Caixa, o programa diz que a Estatal deverá divulgar, em conjunto com as Demonstrações Financeiras, um relatório resumido do Comitê de Auditoria contemplando as reuniões realizadas e os principais assuntos discutidos, destacando as recomendações feitas pelo Comitê ao Conselho de Administração da Estatal.

No artigo 29, medida cumprida por ambas estatais, diz que a Política de Administração de Riscos deverá possibilitar a identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos relacionados às atividades da Estatal ou ao seu setor de atuação, tais como, riscos operacionais, de mercado, de liquidez, financeiros, de crédito, regulatórios, estratégicos, de reputação, socioambientais e de concentração decorrentes de exposições significativas a uma contraparte.

No artigo 30, também cumprida por ambas estatais, diz que estas deverão elaborar e divulgar Política de Transações com Partes Relacionadas contemplando: os critérios a serem observados para realização da transação como, por exemplo, ser classificada como em

condições de mercado; o procedimento para a identificação de situações que possam envolver conflito de interesses; indicação do procedimento e dos responsáveis pela identificação das partes relacionadas; a indicação das instâncias de aprovação das transações com partes relacionadas; indicação de quais transações estarão sujeitas à análise prévia por órgão independente; previsão de avaliação anual das transações para verificação da continuidade.

No artigo 31, ambas cumpriram, mas a Caixa só criou o Comitê de Elegibilidade após casos de irregularidades envolvendo seus vice-presidentes (VP's), este que quer dizer justamente sobre as indicações, o que mostra uma clara diferença entre os dois Bancos. O programa diz que a Estatal deverá prever no seu estatuto social, no Regimento Interno do Conselho Fiscal ou no Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário a competência para acompanhar e verificar a divulgação de informações, ao Código de Conduta ou Integridade e aos critérios estabelecidos na Política de Indicação e da atuação do Comitê de Indicação; Além, da realização de reuniões do Conselho Fiscal com o Conselho de Administração, a Diretoria e o Comitê de Auditoria Estatutário.

## 5 Conclusão

Com base, no regimento do Programa Destaque em Governança de Estatais, conclui-se que na linha de ação sobre Controles Internos a Caixa Econômica Federal cumpriria todos os requisitos. Já, o Banco do Brasil, que já é certificado pelo programa, também cumpre todos os requisitos, com exceção de um, o artigo 28. Porém, antes de 2018, a Caixa não cumpriria o artigo 31, nesse caso, esse item vale 1 ponto e aquele não cumprido pelo Banco do Brasil vale 4 pontos. Portanto, a Caixa teria uma pontuação, em controles internos, maior que seu par neste estudo.

Mas, é importante frisar a relevância desses acontecimentos na Caixa, pois, o banco público de capital fechado, criou o Comitê para acompanhar as indicações só depois dos casos de irregularidades envolvendo seus VP's. Se, analisarmos que uma das principais causas de irregularidades nas estatais são por causa da indicação política para cargos do alto escalão, essa medida não estar sendo cumprida, antes de 2018, pesa contra a Caixa. Já, o Banco do Brasil não cumpriu o artigo 28 sobre divulgar o relatório resumido do Comitê de Auditoria Estatutário conjuntamente com as Demonstrações Contábeis.

Ademais, segundo Mazui (2018) do *site* G1 do Grupo Globo, por recomendação do Ministério Público e Banco Central, esses quatro vice-presidentes da Caixa foram afastados de seus cargos, pelo então Presidente Michel Temer, por suspeitas de corrupção. Já que a Caixa possui 12 vice-presidentes, isso mostra a relevância do afastamento de 1/3 dos mesmos. Em que pese, todos os afastados, segundo o *site* O Globo em reportagem do dia 16/01/2018, tinham suporte político para se manter no cargo.

É importante frisar que após esses casos de irregularidades, a Caixa criou esse Comitê de Elegibilidade, órgão vinculado ao Conselho de Administração que tem a finalidade de verificar e opinar a conformidade sobre o processo de indicação e avaliação de administradores (membros do Conselho de Administração, Presidente, Vice-Presidentes e Diretores Estatutários).

Ademais, a Caixa aprovou, também após os casos de afastamento dos seus VP's seu novo Estatuto, adequado à Lei das Estatais (13.303/2016), à Lei das S.A. (6.404/1976) e ao Programa Destaque em Governança de Estatais da B3 - BM&F Bovespa. Uma das mudanças é que a assembleia geral terá competência para eleger e destituir membros dos conselhos de administração e fiscal, fixar remuneração de administradores, aprovar as demonstrações contábeis, decidir sobre questões do conglomerado como função e aquisição. Antes, não existia assembleia geral e essas atribuições eram exercidas pelo Ministério da Economia.

Outra alteração diz respeito aos dirigentes da Caixa. Os nomes dos indicados passarão a ser submetidos à avaliação e aprovação do Banco Central (BACEN), algo só exigido para os bancos privados. Até agora, os vice-presidentes do banco estatal eram nomeados ou demitidos pelo presidente da República, o que é muito bem visto, pois, essa medida visa reduzir as indicações de teor unicamente político.

A nova estrutura contará com dez comitês vinculados ao conselho de administração. Além dos atuais, serão criados os comitês de otimização de ativos; partes relacionadas; correição (que apura irregularidade de dirigentes) e elegibilidade (que apura a conformidade das indicações); indicação e remuneração. Vê-se que alguns comitês são daqueles que constam no Programa da B3 – BM&F Bovespa.

Portanto, a Caixa cumpriria os requisitos propostos pelo programa, na linha de ação sobre controles internos, antes de 2018, porém não cumpriria o artigo 31 sobre a Política de Indicações, sendo essa a principal melhoria que o programa trouxe para a companhia, pois, o novo estatuto social levou em consideração alguns aspectos do mesmo.

A CEF poderia entrar de fato no programa se tivesse ações negociadas na B3 - BM&F Bovespa, mas é um processo demorado e o ideal para a Caixa seria primeiro privatizar áreas como a de seguros, loterias e cartões, para se concentrar na atividade bancária. Possivelmente, a primeira área a ser oferecida para uma oferta de ações seria a Caixa Seguridade.

Como espera-se de uma companhia de grande porte não faltaram controles internos, pois, a Caixa tem estruturas internas, políticas e procedimentos muito bem desenhados, mas que não funcionaram para verificar as práticas irregulares supostamente realizadas por seus vice-presidentes que foram afastados. Só depois desses casos que foi criado o Comitê de Correição para atividades relacionadas à prevenção e à apuração de irregularidades disciplinares quando envolver o Presidente, Vice-Presidentes e Diretores.

Através dos artigos do programa, verifica-se que as principais diferenças entre os controles internos da Caixa e do Banco do Brasil se referem a sua efetividade, já que o Banco do Brasil faz parte do Novo Mercado, ou seja, está entre as companhias com mais alto grau de governança corporativa, e a Caixa ainda precisa mostrar ao Mercado que segue esses padrões para retomar a confiança e talvez no futuro possa realizar sua oferta pública inicial (*IPO*).

### Referências

ALVES, Murilo. Abertura de capital da Caixa é estudada por equipe de Temer. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,abertura-de-capital-do-banco-e-estudada-por-equipe-de-temer,10000050079>> Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

ANDRADE, Rogério; DEOS. Simone. A trajetória do Banco do Brasil no período recente, 2001-2006: banco público ou banco estatal "privado"? Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, v.13, n.1, p.47-80, 2009.

CAMINHA, Uinie; FIGUEIREDO, Monique. Atividade financeira e moeda: análise da experiência do Conjunto Palmeiras em Fortaleza – CE. Revista Direito GV. São Paulo, v.7, n.1, p.99-130, 2011.

CAMPOS, Eduardo; SIMÃO, Edna. Caixa aprova novo estatuto e muda regras para aprovação de dirigentes. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/financas/5268609/caixa-aprova-novo-estatuto-e-muda-regras-para-aprovacao-de-dirigentes>> Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Ofício-Circular CVM/SRE nº. 01/2018. Orientações gerais sobre procedimentos a serem observados pelos emissores e intermediários em ofertas públicas de valores mobiliários. Rio de Janeiro, RJ, fev 2018.

FACHIN, Odília. Fundamentos de Metodologia: Noções básicas em pesquisa científica. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 216p.

FARIAS, Rômulo; DE LUCA, Márcia; MACHADO, Marcus. A metodologia COSO como ferramenta de gerenciamento dos controles internos. Revista Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, v.12, n.3, p.55-71, 2009.

FERNANDES, Flávia; MENDES, Maiara; PELLINI, Patrícia. Programa Destaque em Governança de Estatais. Resenha da Bolsa. São Paulo, v.2, n.2, p.14-22, 2016.

FONTES FILHO, Joaquim; PICOLIN, Lidice. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. Revista de Administração Pública - RAP. Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p.1163-1188, 2008.

JACQUES, Elizeu de Albuquerque. O controle interno como suporte estratégico ao processo de gestão. 2011. 19f. Trabalho de Pós-graduação (Especialização em Controladoria Empresarial) – Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, 2011.

JORNAL HOJE. Haddad diz que faltou controle interno nas estatais nos governos do PT. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/13/haddad-diz-que-faltou-controle-nas-estatais-nos-governos-do-pt-e-que-diretores-ficaram-soltos.ghtml>> Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

MACEDO, Marcelo; CORRAR, Luiz. Análise comparativa do desempenho contábil-financeiro de empresas com boas práticas de governança corporativa no Brasil. Revista de Contabilidade e Controladoria - R C & C. Curitiba, v.4, n.1, p.42-61, 2012.

MAZUI, Guilherme. Temer determina afastamento de quatro vice-presidentes da Caixa Econômica. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-determina-afastamento-de-vice-presidentes-da-caixa-por-15-dias-informa-planalto.ghtml>> Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

MORAES, A. M.; FONSECA, João José Saraiva da. Metodologia da pesquisa científica. 1. ed. Sobral CE: LMR Distribuidora, 2017. 200p.

NARDI, Paula; NAKAO, Sílvio. Impacto da entrada nos níveis diferenciados de governança corporativa sobre a imagem institucional das empresas. Revista Contabilidade Vista e Revista. Belo Horizonte, v.19, n.2, p.85-111, 2008.

O GLOBO. Saiba quem são os quatro vice-presidentes afastados da Caixa pelo Presidente Temer. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/saiba-quem-sao-os-quatro-vice-presidentes-afastados-da-caixa-pelo-presidente-temer-22294721>> Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

GAMA, M.J.N.; DE OLIVEIRA, A.A.

PINTO, Karina; MELO, Cristina. A prática da enfermeira em auditoria em saúde. Revista Esc Enferm USP - REEUSP. São Paulo, v.44, n.3, p.671-678, 2010.

REMEDIO, Carolina; ENGELMAN, Selda. O impacto da avaliação de desempenho com foco em competências em uma empresa pública. In: Congresso Virtual Brasileiro de Administração – CONVIBRA. 6. 2009, São Paulo, p.1-17.

RIBEIRO, Livia; TIMÓTEO, Adriana. A adoção dos controles internos em uma organização do Terceiro Setor como sustentabilidade econômica: Um estudo de caso em uma Associação de Minas Gerais. Revista Contemporânea de Contabilidade. Florianópolis, v.9, n.17, p.61-82, 2012.

SILVA, Manuela; VIEIRA, Eloir. Auditoria Interna: Uma ferramenta de gestão dentro das organizações. Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis e Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos da FEA – REDECA. São Paulo, v.2, n.2, p.1-20, 2015.