



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GLAUCIA CRISTINA SLOMPO

CONTROLES INTERNOS: UM ESTUDO DA APLICAÇÃO DO
COMPLIANCE COMO MITIGADOR DE RISCOS NA CONCESSÃO DE
CRÉDITO RURAL.

CURITIBA
2019

GLAUCIA CRISTINA SLOMPO

CONTROLES INTERNOS: UM ESTUDO DA APLICAÇÃO DO COMPLIANCE
COMO MITIGADOR DE RISCOS NA CONCESSÃO DE CRÉDITO RURAL

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista, Curso de MBA em
Auditoria Integral, Setor de Ciências Sociais
Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Blênio Cezar Severo Peixe

CURITIBA
2019

TERMO DE APROVAÇÃO

GLAUCIA CRISTINA SLOMPO

CONTROLES INTERNOS: UM ESTUDO DA APLICAÇÃO DO COMPLIANCE
COMO MITIGADOR DE RISCOS NA CONCESSÃO DE CRÉDITO RURAL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista,
Curso de MBA em Auditoria Integral, Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Blênio Cezar Severo Peixe
Departamento de Ciências Contábeis– UFPR

Prof.
Departamento de Ciências Contábeis– UFPR

Prof.
Departamento de Ciências Contábeis– UFPR

Prof.
Departamento de Ciências Contábeis– UFPR

Curitiba, 25 de junho de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu esposo pelo carinho e incentivo incondicional.

Agradeço à minha família pelo amor e compreensão em todas as vezes em que minha ausência foi necessária.

Agradeço também ao professor e orientador Blênio Cezar Severo Peixe pelo apoio contínuo no desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

O agronegócio é uma das atividades que mais contribui para o crescimento do Produto Interno Bruto brasileiro (PIB). A política de crédito rural é aprovada anualmente pelo Governo Federal e define a parcela dos recursos, internalizados pelas instituições financeiras, que serão direcionados obrigatoriamente para atividades relacionadas ao Agronegócio. As condicionantes para alocação desses recursos são normatizadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil por meio do Manual de crédito rural, e operacionalizado pelas instituições financeiras autorizadas. O objetivo geral deste trabalho foi analisar os principais aspectos relacionados à aplicação do *Compliance* como mitigador de riscos na concessão de crédito rural. Este estudo utilizou a pesquisa descritiva, explicativa, bibliográfica, documental, estudo de caso e quanto a abordagem do problema classifica-se como qualitativa. Considerando que a liberação do crédito para o agronegócio envolve uma soma vultuosa de recursos, por meio da revisão da literatura e de um detalhado estudo de caso, este trabalhou buscou identificar os requisitos necessários para a aplicação do *Compliance* na concessão de crédito, mapear os riscos inerentes a esse processo e consolidar proposta com os principais atributos necessários à aplicação do *Compliance* de forma efetiva.

Palavras-chave: Controles Internos. *Compliance*. Riscos na Concessão de Crédito Rural

ABSTRACT

Agribusiness is one of the activities that contributes the most to the growth of the Gross domestic product (GDP). The rural credit policy is approved yearly by the Federal Government, and define the installment portion of resources, internalized by the financial institutions which will be mandatory for the activities related to agribusiness. The condition for allocation of these resources is regulated by the National Monetary Council and the Central Bank of Brazil through the rural manual and operated by the authorized financial institutions. The purpose of this monography was to analyze the main aspects related to the application of the Compliance as risk mitigator in the rural credit concession. This study used a descriptive, explanatory, bibliographic, documentary research and also case study. Regarding the approach problem it classifies as qualitative. Considering that the release of the credit for agribusiness involves a large sum of resources, through a review of the literature and a detailed case study, this monography sought to identify the requirements necessary to apply the Compliance in the concession of credit, map the risks to this process and reinforces the proposal with the main attributes necessary to the application of the Compliance in an effective way

Key words: Internal Controls. Compliance. Risks in Rural Credit Concession

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	CONTEXTO E PROBLEMA.....	9
1.2	OBJETIVOS.....	11
1.2.1	Objetivo Geral.....	11
1.2.2	Objetivos Específicos.....	11
1.3	JUSTIFICATIVA.....	12
2	REFERÊNCIAL TEÓRICO	14
2.1	CONTROLES INTERNOS: ASPECTOS CONCEITUAIS	14
2.2	CLASSIFICAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS	15
2.2.1	Controle dos Sistemas Contábeis e de Informações.....	15
2.2.2	Controles Operacionais.....	16
2.2.3	Controles de Procedimentos e do Fluxo da Documentação	16
2.3	AGENTES REGULADORES DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	17
2.3.1	Subsistema Normativo	17
2.3.2	Conselho Monetário Nacional	17
2.3.3	Banco Central do Brasil	18
2.4	CONTROLES INTERNOS NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS.....	19
2.4.1	Riscos Gerenciados Pelas Instituições Financeiras	20
2.5	DIRECIONADORES DE CONTROLES INTERNOS	24
2.5.1	COSO	24
2.5.2	Controles Internos: Aspectos Legais Aplicados Às Instituições Financeiras..	25
2.6	COMPLIANCE	26
2.6.1	<i>Compliance</i> : Uma Visão Geral	26
2.6.2	Riscos Relacionados Ao <i>Compliance</i>	27
2.6.3	<i>Compliance</i> Nas Instituições Financeiras Brasileiras	28
2.7	CONCESSÃO DE CRÉDITO LASTREADOS POR RECURSOS PÚBLICOS	29
3	MÉTODO E TÉCNICAS DE PESQUISA	31
3.1	TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS	31
3.2	TIPOLOGIA DE PESQUISA QUANTO AOS PROCEDIMENTOS.....	31
3.3	TIPOLOGIA DE PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DA PESQUISA.....	32
3.4	LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES.....	32
4.	ESTUDO DE CASO – CONCESSÃO DE CRÉDITO RURAL	33
4.1	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA	
	FAMILIAR.....	33
4.1.1	Pronaf Mais Alimentos	34
4.1.2	Critérios de Concessão.....	34

4.2	FISCALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES.....	36
4.3	DESVIO DA FINALIDADE DO CRÉDITO EM OPERAÇÕES DE PRONAF ..	37
4.4	CARACTERÍSTICAS DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA ESTUDADA.....	38
4.4.1	Atuação da Instituição no Agronegócio	39
4.5	MODELO DE GESTÃO DE RISCO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	39
4.5.1	Modelo Referencial de Linhas de Defesa.....	40
4.5.2	Política de <i>Compliance</i>	41
4.6	COMPLIANCE NA CONCESSÃO DE CRÉDITO COM RECURSOS DO PRONAF MAIS ALIMENTOS	42
4.6.1	Processo de concessão de Pronaf Mais Alimentos na instituição estudada..	42
4.6.2	Atuação do Setor de Controles Internos e <i>Compliance</i>	43
4.7	ESTUDO DE CASO.....	47
4.7.1	A Aplicação Do <i>Compliance</i> Na Mitigação De Riscos	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
	REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E PROBLEMA

O Agronegócio é uma das atividades que mais contribui para o crescimento do Produto Interno Bruto brasileiro. Para estimular o desenvolvimento desse setor, o Governo Federal divulga anualmente a Política de Crédito Rural. Nela, estão contidos as diretrizes e o volume de recursos que serão alocados para o custeio, investimento e comercialização de produtos agropecuários.

A Política de Crédito Rural determina que uma parcela dos recursos internalizados pelas instituições financeiras, denominados controlados ou obrigatórios, deverão ser direcionados obrigatoriamente para atividades relacionadas ao Agronegócio. As condicionantes para alocação desses recursos são normatizadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil.

Na concessão de crédito rural as instituições financeiras, integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural, devem observar diversos critérios previstos na legislação. O porte do produtor, os itens financiáveis, a exigência de Licenciamento Ambiental e Outorga d'água e a viabilidade do projeto são alguns deles. O Manual de Crédito Rural (MCR) é o documento, publicado e atualizado pelo Banco Central, que equaliza todos os procedimentos que devem adotados para a liberação de recursos lastreados em recursos públicos, obrigatórios ou controlados. A inobservância das normas contidas neste documento, pode viabilizar fraudes e resultar em desvio de finalidade do crédito, ocasionando sanções, danos à imagem e perdas financeiras para a instituição financeira intermediadora.

Para garantir a aplicabilidade das normas contidas no MCR, as instituições integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural, devem investir em um rigoroso Sistema de Gestão de Riscos, Controles Internos e *Compliance*, garantindo assim, a mitigação dos riscos existentes e a redução das falhas operacionais no processo de concessão de crédito rural.

Nesse trabalho buscou-se identificar a eficácia e aplicabilidade do *Compliance* e dos Controles Internos adotados pelas instituições financeiras brasileiras para reduzir a exposição aos riscos envolvidos na concessão de crédito rural. Por esse motivo a questão problema é: Quais os principais aspectos relacionados à aplicação

do *Compliance* na mitigação de riscos pelas áreas responsáveis por liberar operações de crédito rural lastreados por recursos controlados?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os principais aspectos relacionados à aplicação do *Compliance* como mitigador de riscos na concessão de Crédito Rural.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar os requisitos necessários para a aplicação do *Compliance* no processo de validação da avaliação do risco no setor responsável pela liberação do Crédito Rural lastreado com recursos públicos;
- b) Mapear os principais riscos inerentes ao processo de concessão de Crédito Rural;
- c) Consolidar proposta, identificando e mapeando os principais atributos necessário para a aplicação do *Compliance* de forma efetiva nos processos relacionados à concessão de crédito rural.

1.3 JUSTIFICATIVA

O crédito rural tem como principal finalidade fomentar a cadeia produtiva de alimentos, viabilizando a implantação de novas culturas ou o aumento da produtividade das atividades já desenvolvidas. Por meio deste recurso, é possível financiar investimentos, o custeio e a comercialização da produção agropecuária, resultando em aumento da renda do produtor e modernização das atividades¹.

Existem diversas modalidades de financiamentos com diferentes finalidades, prazos e taxas de juros. Algumas linhas de crédito são amparadas por fundos constitucionais, subsídios governamentais ou recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento. Outras, são lastreadas por recursos controlados oriundos da captação em poupança (MCR 6.4) ou recursos obrigatórios, captados dos depósitos à vista das instituições financeiras (MCR 6.2). O enquadramento dos produtores nas linhas existentes é definido de acordo com a atividade beneficiada, o porte do produtor (pequeno, médio ou grande) e a região em que a atividade é desenvolvida².

Frequentemente ouve-se falar em casos de fraudes, falhas e irregularidades que resultaram em desvio de finalidade de recursos que deveriam ser aplicados no Agronegócio. A má administração na alocação de recursos controlados por parte das instituições financeiras e a ineficiência na operacionalização de programas de apoio aos produtores resulta, em sanções, aplicadas pelos agentes reguladores, bem como danos à imagem da instituição envolvida.

Objetivando mitigar os riscos envolvidos no processo de concessão de crédito rural, as instituições financeiras devem desenvolver controles internos adequados e eficientes, pois a utilização de mecanismos de controle adequados favorece tanto no aumento da confiabilidade como em seus indicadores financeiros.

O tema em questão tem grande relevância, porque a correta execução da Política de Crédito Rural estimula o desenvolvimento econômico do país. O desvio de finalidade dos recursos inseridos nessa política, resultam em prejuízos aos produtores, danos à imagem das instituições financeiras envolvidas e redução da confiabilidade dos agentes no Sistema Financeiro Nacional e em seus governantes, ocasionando prejuízos a toda sociedade. A realização deste estudo disseminará o

¹ Plano Agrícola e Pecuário 2017/2018, disponível em www.agricultura.gov.br

² Informações obtidas no Manual do Crédito Rural (MCR), disponível no site www.bcb.gov.com.br

assunto no ambiente acadêmico e no campo organizacional, incrementando discussões e reforçando a relevância do assunto.

Visando alcançar os objetivos propostos, este trabalho será estruturado com esta introdução, Referencial Teórico contendo uma breve explanação sobre Controles Internos e *Compliance*, a Metodologia de pesquisa juntamente com o levantamento de dados e informações, o Cronograma e Referências.

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

Na fundamentação teórica deste trabalho, serão revisitados os aspectos conceituais de Controles internos e *Compliance* e a fundamentação legal a que são vinculados. Além de apresentar os principais agentes reguladores do sistema financeiro brasileiro, será explanada a importância dos controles internos nas instituições financeiras e a necessidade da existência de controles para a liberação do crédito rural.

2.1 CONTROLES INTERNOS: ASPECTOS CONCEITUAIS

O Controle Interno pode ser entendido com um conjunto de políticas, normas e procedimentos que objetivam mitigar as perdas resultantes da exposição aos riscos envolvidos nas atividades das organizações (CANDELORO et al, 2015).

Independente da estrutura da empresa, a função do controle interno é padronizar os procedimentos, evitar desperdícios, diminuir as falhas operacionais e aprimorar a administração dos riscos, sendo seus principais objetivos (OLIVEIRA et al, 2008):

- a) Assegurar o cumprimento das normas internas da companhia;
- b) Obter informações confiáveis, objetivando auxiliar na tomada de decisões;
- c) Comprovar a veracidade dos informes e relatórios, para coibir falhas operacionais, identificar falhas sistêmicas e evitar fraudes;
- d) Identificar falhas que causem desperdícios ou prejudiquem o ativo da entidade;
- e) Registrar as diversas operações e assegurar a adequada alocação de recursos dentro da empresa;
- f) Acompanhar e assegurar a estrita observância da legislação em vigor.

Em resumo, a existência de controles internos está relacionada à preservação dos ativos, à confiabilidade das informações, à eficiência operacional e ao atingimento dos objetivos estratégicos da empresa. A existência de controles internos assegura a transparência e a qualidade da gestão, reduz a exposição da empresa aos riscos e garante a solvência da instituição.

Um Sistema de Controle Interno eficaz é capaz de assegurar razoável segurança de que as falhas e fraudes serão minimizadas ou identificadas a tempo de serem corrigidas. É estabelecido pela alta administração e permite o aumento da sinergia entre todos os agentes envolvidos, sejam eles administradores, acionistas, clientes ou funcionários. Um sistema de controle interno adequado contém todos os aspectos, procedimentos e práticas compatíveis de forma a possibilitar o alcance de todos os objetivos a que se propõe. Deve possuir objetivos claros e procedimento aplicáveis na prevenção de riscos, além de ser revisado e atualizado constantemente. (ATTIE, 2009).

2.2 CLASSIFICAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Segundo Oliveira et al, “os procedimentos de controles internos implantados em uma organização, podem ser classificados em três categorias: Controle dos sistemas contábeis e de informações, controles organizacionais e controles de procedimentos e do fluxo da documentação”.

2.2.1 Controle dos Sistemas Contábeis e de Informações

Os sistemas contábeis e de informações tornam possível identificar a situação financeira e patrimonial de uma empresa. Quanto maior e mais complexa é a instituição, menor é a participação da administração nos processos e maior é a necessidade de existir controles capazes de identificar erros e omissões nas informações disponibilizadas. O controle dos sistemas contábeis e de informações geralmente objetivam avaliar a qualidade e o tipo de informação apresentada, a correta utilização da informação e a disponibilização de relatórios de acordo com cada nível administrativo. (OLIVEIRA et al,2009).

2.2.2 Controles Operacionais

Os controles operacionais avaliam as atividades administrativas e operacionais realizadas diariamente em uma organização. Através dos controles operacionais é possível coibir fraudes e falhas humanas. Entre as formas de controle operacionais, está a segregação de funções, a definição clara de delegação de função, os procedimentos adotados para a alteração de cadastros ou banco de dados, as formas pela qual são definidas as aprovações ou autorizações e a utilização de parâmetros para que seja possível mensurar a qualidade do desempenho operacional(OLIVEIRA et al,2009).

A segregação de funções, possibilita que vários funcionários participem da realização das atividades, reduzindo portanto, a possibilidade de fraudes e facilitando a identificação de falhas nos processos. No que se refere a aprovações ou autorizações, o ideal é que duas ou mais pessoas participem do processo, pois caberá a cada uma a responsabilidade pela conferência dos dados apresentados e a veracidade das informações prestadas.

Por fim, a mensuração da qualidade dos processos é importante para que todos os envolvidos possam participar da evolução da qualidade dos trabalhos, identificar os erros cometidos e discutir formas de melhorar o desempenho do grupo.

2.2.3 Controles de Procedimentos e do Fluxo da Documentação

Esses controles objetivam garantir que determinada informação será conferida nos estágios seguintes. Além disso, a conferência de informações possibilita verificar se as transações estão em conformidade com as autorizações da administração, se a contabilização é adequada e as demonstrações contábeis estão de acordo com os princípios de contabilidade e com a legislação em vigor. Para

O controle de procedimentos e do fluxo da informação é importante também para visualizar se os dados incluídos no meio eletrônico (planilhas, sistemas informatizados e etc.) estão em conformidade com os documentos físicos originais disponíveis (OLIVEIRA et al,2009).

2.3 AGENTES REGULADORES DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O Sistema Financeiro Nacional pode ser definido de forma simplificada, como um conjunto de instituições responsáveis pela alocação eficiente de recursos entre os agentes superavitários e os deficitários em uma economia (RUDGE, 2008). Entre os inúmeros intervenientes que fazem parte desse sistema, no Brasil, os agentes mais relevantes são os integrantes do subsistema normativo, pois é por meio dele que se estabelecem as normas e resoluções a serem seguidas pelas instituições financeiras brasileiras.

2.3.1 Subsistema Normativo

O Subsistema normativo é composto por órgãos normativos e de supervisão. São instituições integrantes deste subsistema: o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários, a Superintendência de seguros privados e a Secretaria de previdência complementar (ASSAF NETO, 1999). A seguir serão descritas as características e funções das duas principais autoridades monetárias no Brasil: o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central.

2.3.2 Conselho Monetário Nacional

É um órgão essencialmente normativo e não lhe cabem funções executivas, sendo considerado o órgão máximo do Sistema Financeiro Nacional. “É o órgão responsável pela fixação das diretrizes das políticas monetárias, creditícias e cambiais do país”. (FORTUNA, 2009, p.19). Seus objetivos estão descritos no artigo 3º da Lei 4.595/64, sendo os principais:

- a) Adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento;
- b) Orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras quer públicas, quer privadas; tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões

do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional;

- c) Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos;
- d) Zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras;
- e) Coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa.

Atualmente, o Conselho Monetário nacional é composto pelo Ministro da fazenda (Presidente), Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, e Presidente do Banco Central. (FORTUNA, 2009, p.19).

2.3.3 Banco Central do Brasil

O Banco Central é uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda. Tem por missão assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do sistema financeiro nacional. Entre suas principais atribuições estão³:

- a) Autorizar o funcionamento das instituições financeiras;
- b) Exercer o controle de crédito;
- c) Exercer a fiscalização das instituições financeiras;

O Banco Central é o principal responsável por fiscalizar as instituições financeiras brasileiras e fazer com que elas acompanhem a evolução do mercado financeiro internacional adotando as melhores práticas de gerenciamento de riscos. É através do Banco Central que o Estado intervém diretamente no Sistema Financeiro e indiretamente, na economia (Fortuna, 2009 p.20).

Segundo Duarte JR et. al. (2001, p.41), as instituições financeiras diferentemente de outras empresas que visam o lucro, captam recursos junto ao

³ Informações obtidas no Manual da Supervisão disponível no site www.bcb.gov.br

público e possuem um alto grau de alavancagem. Por esse motivo, os órgãos reguladores, os acionistas, funcionários e clientes preocupam-se com perdas inesperadas, qualidade na gestão de crédito, mudanças no cenário econômico e todos os outros fatores que podem causar danos à reputação e redução da credibilidade da instituição.

A missão do Banco Central é fiscalizar o funcionamento do mercado e das instituições financeiras e caso haja qualquer indício de desvio, deve intervir evitando assim uma crise bancária que possa interferir no bom funcionamento do sistema (FORTUNA, 2008).

2.4 CONTROLES INTERNOS NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

O controle interno em uma instituição financeira é um processo, pois existem inúmeras atividades que são realizadas de forma repetitiva. Quando houver falhas que possam acarretar perdas, essas devem ser identificadas e corrigidas com a maior brevidade possível.

Em um banco, os controles internos buscam garantir que todos os funcionários da instituição superem o desempenho esperado e cumpram seus objetivos trabalhando com ética, transparência e eficiência.

O controle interno estabelece procedimentos para cada setor, atividade e função. Existem normas sobre a comunicação interna, segregação de funções, delegação, autorização de procedimentos, arquivos, atualizações cadastrais, planos de contingência, gestão de pessoas, controle de acessos, identificação de riscos entre outros.

Outra função do controle interno em uma instituição financeira é a adequação das demonstrações financeiras aos princípios e normas de contabilidade internacionalmente aceitas (ATTIE, 2009) . Todos os registros devem esboçar fielmente seus fatos geradores. Como no Brasil as instituições financeiras são organizadas na forma de sociedade anônima e na sua maioria também tem seu capital aberto, as demonstrações financeiras são de grande importância para que os investidores visualizem a rentabilidade, os riscos e a liquidez dos bancos.

As informações disponibilizadas devem ser confiáveis e precisas, pois, devem possibilitar aos acionistas, clientes, autoridades monetárias e a todos os interessados, obter dados confiáveis sobre a saúde financeira da instituição.

Todas as operações em um banco devem obedecer às normas e regulamentos internos, bem como as normas expedidas pelas autoridades monetárias do país. Para isso, os controles internos devem garantir que os procedimentos adotados estejam em conformidade com as normas vigentes, evitando perdas financeiras relacionadas à ineficiência dos controles internos.

Nos bancos brasileiros, cabe ao conselho de administração definir e aprovar as políticas, e estratégias adotadas pelo conselho diretor para o alcance dos objetivos da instituição. É o conselho de administração que estabelece o sistema de controle interno que deverá ser adotado pelos gestores das diferentes unidades. O conselho de administração é formado pelos acionistas que possuem a propriedade legal da instituição.

Os órgãos de controle interno atuam mediante autorização do conselho de administração, e têm como principal objetivo garantir que os executivos ajam de acordo com as normas vigentes e que falhas, imprevistos e fraudes sejam reduzidas ao máximo. Entre os órgãos responsáveis pelo controle interno, podemos citar a controladoria, contabilidade, auditoria interna, controle de riscos, *compliance* entre outros.

Os controles internos estão diretamente ligados a governança corporativa. Além dos resultados econômicos e de sua continuidade, as instituições financeiras têm a responsabilidade social, pois movimentam a economia do país e são responsáveis pela administração dos recursos de seus clientes e dos acionistas.

Os bancos devem adotar as melhores práticas de gestão, atuar embasados na ética, divulgar de forma transparente as informações, aumentando o valor da empresa, coibindo fraudes e desvios de comportamento por parte dos seus colaboradores.

2.4.1 Riscos Gerenciados Pelas Instituições Financeiras

Dada a complexidade das operações de uma instituição financeira e a Natureza dessas operações, verifica-se que são muitos os riscos aos quais estas

Instituições estão expostas. Os principais riscos que devem ser mensurados e gerenciados pelas instituições financeiras são o risco de crédito, o risco país, o risco de mercado, o risco de taxa de juros, o risco de liquidez, o risco operacional, o risco legal e o risco de reputação (UNIBB, 2017)

Como qualquer outra empresa, as instituições financeiras necessitam de controles internos eficientes e que possibilitem a mitigação dos diferentes riscos aos quais essas organizações estão expostas. Para evitar que os bancos se exponham a riscos excessivos, é função dos Sistema normativo do Sistema Financeiro Nacional controlar e avaliar as políticas de gerenciamento de riscos elaboradas pelas instituições, no caso do Brasil, o Banco Central e o Conselho monetário nacional.

Apesar da existência de inúmeros riscos relacionados as atividades das instituições financeiras, serão definidos nos próximos itens o risco de crédito, o risco operacional e o risco legal, pois, ao longo do desenvolvimento deste trabalho, serão analisados aspectos da materialização desses riscos na concessão de crédito quando os controles internos existentes são inadequados ou não é observada a política de *Compliance* da instituição.

(A) Risco de Crédito

A Resolução 3721, do Conselho Monetário Nacional, em seu artigo 2º, define como risco de Crédito:

(...) a possibilidade de ocorrência de perdas associadas ao não cumprimento pelo tomador ou contraparte de suas respectivas obrigações financeiras nos termos pactuados, à desvalorização de contrato de crédito decorrente da deterioração na classificação de risco do tomador, à redução de ganhos ou remunerações, às vantagens concedidas na renegociação e aos custos de recuperação.

A concessão de empréstimos é a principal atividade da maioria das instituições financeiras. Independente da modalidade do crédito concedido, é de suma importância que os bancos analisem o perfil do tomador e sua capacidade de pagamento. Embora a análise adequada do perfil do tomador reduza em parte o risco de inadimplência, há a possibilidade de sua capacidade de pagamento se alterar ao longo do contrato por inúmeros fatores.

Portanto, o gerenciamento do risco de crédito é muito importante, uma vez que os recursos administrados são de terceiros e esse risco pode ser replicado para outras operações.

Quando se trata de risco de crédito, nem sempre há como evitar que a inadimplência ou descumprimento contratual ocorra. Entre as formas de gerenciar o risco de crédito, estão ações preventivas como análise correta do perfil do tomador e a vinculação adequada de garantias quando for o caso, arquivamento adequado de documentos entre outros.

Os bancos devem ter critérios qualitativos e quantitativos para a concessão de crédito, além de manter uma base de dados atualizada e confiável no que se refere à carteira de crédito. A concessão de empréstimos ou operações de investimentos devem ter normas prudenciais elaboradas e aprovadas pelo conselho diretor, devendo essas normas ser divulgadas a todos os responsáveis pela liberação dos recursos.

Quando houver créditos problemáticos, o banco tem que reconhecê-los e não omitir informações relevantes. Deve haver provisões suficientes para a baixa contábil dos ativos inválidos e quando necessário o banco precisa interromper a apropriação das receitas de juros. É função do supervisor, acompanhar se os bancos estão monitorando os créditos de difícil liquidação, e quando houver uma sinalização de que a instituição não está administrando de forma adequada esses créditos, o supervisor deve intervir exigindo maior rigor do banco na administração da concessão de crédito. A supervisão deve ser contínua assim como a avaliação por parte dos bancos das carteiras de créditos e dos clientes individuais (AUDIBRA, 2007).

Uma das razões que pode agravar o risco de crédito é a concentração de operações em um único cliente ou segmento. Quando existe concentração em determinada região, setor ou segmento econômico, o banco fica vulnerável a situações não previstas, como por exemplo, um movimento desfavorável do mercado.

Outro fator que pode elevar o risco de crédito é a concessão de empréstimos a indivíduos ligados, direta ou indiretamente a instituição financeira. Podem-se citar entre esses indivíduos, as organizações controladoras, os principais acionistas, empresas afiliadas, diretores, executivos entre outros. As transações que tenham riscos especiais devem ser aprovadas pelo conselho diretor, informada aos supervisores ou vetada (BIS, 1997).⁴

⁴ Faz referência às normas prudenciais previstas no BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION - Core principles for effective banking supervision, disponível em <http://www.bis.org>.

Visando mitigar o risco de crédito em suas operações os bancos devem também adotar procedimentos para identificar, monitorar e controlar suas atividades de investimento e empréstimo com outros países, pois as operações internacionais de crédito são expostas a outros riscos que podem aumentar o índice de inadimplência. Como requisito prudencial, os bancos que operam com essa modalidade de crédito, devem manter reservas em um montante apropriado para cobrir os riscos em questão (BIS, 1997).

Como já citado anteriormente, conhecer o tomador de crédito é fundamental para que a instituição financeira minimize o risco de inadimplência. A existência de uma base de dados atualizada e completa interfere diretamente na qualidade do crédito ofertado. Um sistema adequado de controles internos e o gerenciamento do risco operacional estão estreitamente ligados com essa questão, portanto o próximo item define risco operacional (BIS, 1997).

(B) Risco Operacional

A resolução CMN 4.557/17, define, em seu artigo 32º, Risco Operacional “como a possibilidade da ocorrência de perdas resultantes de eventos externos ou de falha, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas ou sistemas.

A mesma resolução descreve como eventos de risco operacional, as fraudes internas e externas, demandas trabalhistas, segurança deficiente do local de trabalho, praticas inadequadas relativas a clientes, produtos e serviços, danos a ativos físicos, interrupção de atividades, falhas em sistemas e processos e falhas na execução, cumprimento de prazos e atividades da instituição.

Na definição de Risco Operacional, o regulador também inclui “o risco legal associado à inadequação ou deficiência em contratos firmados pela Instituição, bem como a sanções em razão de descumprimento de dispositivos legais e indenizações por danos a terceiros. ”

As modalidades mais relevantes de risco operacional estão relacionadas a deficiências nos controles internos. Tais deficiências acarretam perdas financeiras por meio de fraudes, falhas funcionais, atitudes aéticas por parte dos funcionários ou representantes da instituição e condução dos negócios de forma não sustentável.

Os supervisores bancários devem acompanhar se os administradores das instituições financeiras adotam práticas de controle interno adequados ao perfil da sua

instituição. Deve haver clareza na elaboração dos normativos no que se refere à delegação de competências, responsabilidades individuais, segurança da informação e segregação de funções. Os bancos devem pautar todos os seus processos na ética e na transparência.

A existência de fraudes em relatórios financeiros e contábeis, a inexistência de critérios rígidos para a concessão de crédito, a existência de crimes de lavagem de dinheiro associadas à instituição e outras ocorrências podem abalar a credibilidade de uma instituição no mercado e até mesmo levar o país a uma crise bancária.

2.5 DIRECIONADORES DE CONTROLES INTERNOS

2.5.1 COSO

Em 1985 foi criada de forma independente nos Estados Unidos uma comissão visando estudar os relatórios financeiros e contábeis das instituições para compreender as fraudes frequentemente observadas. Essa comissão era chamada de *National Commission on Fraudulent Financial Reporting* e mais tarde tornou-se um comitê que passou a ser chamado de COSO-The *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. Atualmente, o COSO é uma instituição sem fins lucrativos que dedica seus trabalhos a melhoria dos relatórios contábeis, à presença efetiva de controles internos, a propagação da ética e princípios de governança corporativa. Essa instituição é patrocinada por associações de profissionais ligados a área financeira nos Estados Unidos (VIEIRA, 2005).

Em 1992 o COSO publicou um documento chamado de *Internal Control-Integrated Framework*. Esse documento estabeleceu uma estrutura de controles internos e fornece ferramentas para que as empresas avaliem seus instrumentos de controle. No *Internal Control - Integrated Framework*, o controle interno é definido como “um processo conduzido pelo conselho de administração, pela administração e pelo corpo de empregados de uma organização, com a finalidade de possibilitar uma garantia razoável quanto à realização dos objetivos nas seguintes categorias”⁵:

⁵ COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos-Estrutura Integrada, disponível no site www.coso.org

- a) Eficácia e eficiência das operações;
- b) Confiabilidade das demonstrações financeiras;
- c) Conformidade com leis e regulamentos cabíveis.

O COSO trata de riscos corporativos em geral, não sendo, portanto, direcionado exclusivamente a instituições financeiras. As instituições financeiras utilizam as publicações do COSO como forma de adequar suas políticas internas as melhores práticas de gestão de risco, uma vez que estas instituições administram capital de terceiros.

2.5.2 Controles Internos: Aspectos Legais Aplicados Às Instituições Financeiras Brasileiras

No ano de 1998, ocorreram muitos avanços no que diz respeito à implantação de Controles Internos nas instituições financeiras Brasileiras, pois através da resolução CMN 2.554, o Conselho monetário Nacional determinou a implantação de controles internos para todas as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central. Essas instituições devem adotar controles internos efetivos e que estejam compatíveis com a complexidade e risco ao qual a instituição está exposta. A resolução 2.554 prevê ainda⁶:

- (a) Que os controles internos devem ser acessíveis a todos os funcionários da instituição;
- (b) As responsabilidades dentro de cada instituição devem ser claramente definidas;
- (c) As atividades devem ser segregadas para evitar os conflitos de interesses;
- (d) As instituições devem buscar meios de identificar os fatores internos e externos que possam afetar a realização dos objetivos da instituição;
- (e) Devem existir canais de comunicação com os funcionários de acordo com seu nível de atuação, para que tenham acesso às informações

⁶ Resoluções do Conselho Monetário Nacional disponíveis em www.bcb.gov.br

relevantes para o desempenho de suas atividades de maneira segura e tempestiva;

- (f) Os riscos aos quais as instituições estão expostas devem ser continuamente avaliados;
- (g) As atividades devem ser continuamente acompanhadas para garantir que as normas estão sendo cumpridas e que eventuais desvios serão prontamente corrigidos.
- (h) Os sistemas de informação devem ser testados periodicamente no que se refere à segurança e confiabilidade.

A implantação dos controles, determinados pelas autoridades monetárias brasileiras, está alinhada à tendência mundial de regulamentação das atividades das instituições financeiras e auxilia na mensuração e mitigação dos diversos riscos inerentes às atividades bancárias.

2.6 COMPLIANCE

2.6.1 *Compliance*: Uma Visão Geral

O *Compliance* pode ser definido como uma ferramenta utilizada pelas instituições para direcionar a condução dos seus negócios, proteger os interesses de seus clientes e acionistas e manter a integridade de sua imagem junto ao mercado (CANDELORO, 2015).

O *Compliance* fortalece os controles internos da instituição, monitorando a adequação dos procedimentos adotados com a legislação correspondente, garantindo a transparência, a legitimidade da empresa junto ao mercado, colaborando com seus indicadores financeiros e com a sustentabilidade da organização.

Uma organização que possui uma Política de *Compliance* efetiva, fortalece seu negócio e demonstra seu comprometimento com a melhoria contínua dos seus controles, visando sedimentar sua atividade na ética e transparência. Com isso, assegurará sua boa imagem junto aos clientes, fornecedores, investidores, órgãos reguladores e fiscalizadores.

2.6.2 Riscos Relacionados Ao *Compliance*

A expressão *Compliance*, deriva do verbo “*to comply*” em inglês, que significa executar, cumprir, realizar. *Compliance* equipara-se à conformidade e está relacionada à integridade, à ética e a conduta da empresa em suas relações. Seu objetivo principal, é gerenciar e mitigar os riscos de imagem e o risco legal, que somados compõem o Risco de *Compliance*.

a) Risco de Imagem

Independente da área de atuação da empresa, seu bem mais precioso são os seus clientes, sejam eles, internos, externos, pessoas físicas, o governo ou outras empresas. A imagem da instituição, é o que define sua perenidade no mercado. Quando a instituição tem sua marca associada a eventos que afetam sua reputação de forma negativa, materializa-se o risco de imagem.

O Risco de imagem relaciona-se à percepção da sociedade e do mercado sobre a instituição. A perda de credibilidade, seja por fatos concretos ou especulações, pode ocasionar prejuízos irreparáveis para a empresa, motivo pelo qual é imprescindível, a existência do gerenciamento desse risco.

(B) Risco Legal

O Risco Legal, pode ser entendido como o risco de sanções pelos órgãos reguladores, ocasionadas pela inadequação ou descumprimento de normas, regulamentos, políticas ou procedimentos internos ou externos (CANDELORO, 2015). A materialização do Risco Legal, pode desencadear a exposição da instituição ao Risco de Imagem, daí a importância da mitigação do Risco de *Compliance*.

A existência de um Programa de *Compliance* eficaz, não tornará a empresa imune às crises e não mitigará todos os riscos envolvidos no negócio, mas certamente, tornará o gerenciamento de riscos mais efetivo e aprimorará o Sistema de Controles Internos.

2.6.3 *Compliance* Nas Instituições Financeiras Brasileiras

Em 2017, o Conselho Monetário Nacional divulgou a Resolução 4.595/17, que trata da obrigatoriedade da existência de uma Política de *Compliance* nas instituições financeiras brasileiras, objetivando assegurar o efetivo gerenciamento do risco de conformidade nessas instituições.

A partir da publicação da resolução, as instituições financeiras devem estabelecer sua Política de *Compliance* contendo no mínimo, os seguintes requisitos:

- a) O objetivo e o escopo da função de conformidade;
- b) A divisão clara das responsabilidades das pessoas envolvidas na função de conformidade;
- c) Alocação de recursos e pessoal treinado e em quantidade suficiente para atividades relacionadas à conformidade, além de acesso desses profissionais às informações necessárias para o exercício da função;
- d) Canais de acesso à diretoria, conselho de administração e comitê de auditoria para reporte dos resultados alcançados, possíveis irregularidades ou falhas identificadas;
- e) Coordenação entre as atividades relativas à função de conformidade, gerenciamento de riscos e auditoria interna. (Resolução CMN 4.595/17).

As instituições financeiras devem garantir a disseminação da política de *Compliance* com todo corpo funcional. O *Compliance* está relacionado à mudança de cultura organizacional e à utilização de elevados padrões éticos. Para que uma Política de *Compliance* seja efetiva, deve haver envolvimento de todo corpo funcional da organização, e isso só é possível, com o comprometimento da alta administração que deve figurar como exemplo de conduta a ser adotada.

O custo de não estar em *Compliance*, traz prejuízos à organização como um todo, pois, resulta em danos à reputação, à marca e sanções por parte dos reguladores. Já os empregados e administradores podem responder criminalmente por atos ilícitos, ter seus bens bloqueados por determinação judicial e dependendo da gravidade do dano ao patrimônio público o processo judicial pode determinar a prisão dos envolvidos.

2.7 CONCESSÃO DE CRÉDITO LASTREADOS POR RECURSOS PÚBLICOS

No Brasil, o agronegócio é um dos setores que apresenta maior crescimento e potencial de expansão. O crescimento populacional a nível mundial, a necessidade de abastecimento do mercado interno, o aumento do volume de exportações e o surgimento de novas tecnologias reforça essa tendência. Para que o Brasil se mantenha competitivo frente a seus concorrentes e adquira ganhos de escala nesse setor, é necessário investimento por parte dos produtores, que é viabilizado por meio da Política de Crédito Rural.

O agronegócio é uma cadeia produtiva, que envolve vários processos até o consumo do produto final. Essa cadeia engloba a fabricação de insumos, o preparo da terra para plantação ou pastagem, a produção agrícola e pecuária, e a transformação do produto primário em produto final. Existem muitos serviços relacionados a essa cadeia produtiva, tais como: pesquisa, extensão e assistência técnica, industrialização, transporte, comercialização, crédito, serviços portuários, distribuidores, bolsa de mercadorias, derivativos financeiros entre outros (CONTINI et al, 2006).

O Crédito Rural destina recursos ao custeio, investimento e comercialização de produtos agropecuários. As regras de enquadramento, finalidades e linhas de disponíveis são normatizadas pelo Manual de Crédito Rural (MCR), elaborado pelo Banco Central do Brasil. As normas disponíveis no MCR devem ser seguidas por todas as instituições e agentes que fazem parte do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

O crédito destinado ao Custeio tem como finalidade financiar a compra de insumos, sementes, e outras despesas relacionadas a fase de cria, recria ou engorda (bovinocultura), plantação ou colheita (agricultura). Os créditos de investimento aplicam-se à compra de máquinas, equipamentos e implementos, formação de lavouras perenes e investimentos fixos como construções ou reformas. O crédito para investimento tem como objetivo aumentar a produtividade do produtor por meio da modernização da atividade, ampliação da infraestrutura ou inovações tecnológicas. Já o crédito para comercialização visa assegurar a distribuição e abastecimento de alimentos e o armazenamento da colheita em períodos de quedas de preços.

Anualmente, o Governo Federal, através da Política de Crédito Rural, fixa as diretrizes e define o volume de recursos que serão destinados ao crédito rural. Os recursos são destinados aos produtores rurais, às agroindústrias e às cooperativas de produção. As instituições financeiras e as cooperativas de crédito são as responsáveis pela operacionalização e liberação desses recursos.

As linhas de crédito destinadas ao custeio e comercialização utilizam principalmente recursos controlados (MCR 6.4), resultantes da captação dos recursos de poupança rural pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e recursos obrigatórios (MCR 6.2) provenientes dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras.

As linhas de crédito que beneficiam investimentos contam com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Norte (FNO) e Nordeste (FNE), além dos recursos controlados, obrigatórios e livres, que não possuem subvenção econômica da União.

Também são fontes de recursos definidas em lei, o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), o Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD), os Recursos do Orçamento Geral da União e os Recursos próprios de cooperativas.

Para efetuar a liberação de recursos destinados ao agronegócio, as instituições financeiras devem observar os critérios de enquadramento dos mutuários e as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e divulgadas pelo Banco Central. Essas normas estão compiladas no Manual de Crédito Rural (MCR), e devem ser observadas por todas as instituições que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

O processo de concessão crédito rural é composto pelo acolhimento do projeto rural, concessão do crédito de acordo com as normas vigentes e fiscalização posterior da aplicação do crédito. A correta aplicação dos recursos no Agronegócio pressupõe que os projetos rurais financiados são adequados e que não haverá desvio da finalidade do crédito. Para isso, as instituições financeiras brasileiras devem possuir controles internos adequados e eficientes, que possibilitem a identificação e mitigação de riscos associados ao processo de concessão de crédito. Esses controles devem ser avaliados e monitorados periodicamente, garantindo a correção de fragilidades identificadas a tempo de evitar a materialização dos riscos existentes.

3 MÉTODO E TÉCNICAS DE PESQUISA

Os procedimentos metodológicos e as técnicas adotadas no estudo de caso são descritas e abordadas a seguir.

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS

A tipologia de pesquisa utilizada neste trabalho caracteriza-se como sendo exploratória quanto aos seus objetivos. A pesquisa exploratória tem como finalidade tornar familiar ao interlocutor o problema explicitado no estudo, tornando o assunto mais familiar e facilitando sua leitura. Pode-se utilizar diferentes ferramentas, tais como, pesquisas bibliográficas, estudo de caso ou entrevista. (GIL, 2008).

A pesquisa exploratória utilizada neste trabalho será o estudo de caso, que objetivará identificar a importância dos Controles Internos e *Compliance* na mitigação dos riscos existentes na concessão de crédito rural lastreado por recursos públicos. Serão utilizadas publicações recentes relacionadas a controles internos e *Compliance*, bem como a legislação aplicável ao tema e dados disponíveis em relatórios divulgados pelos órgãos reguladores do Sistema Financeiro Nacional.

3.2 TIPOLOGIA DE PESQUISA QUANTO AOS PROCEDIMENTOS

O estudo de caso é a pesquisa sobre um determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade que seja representativo do seu universo, e que sirva para analisar aspectos relacionados à sua vida (CERVO E BERVIAN, 2005 p.67).

Segundo Appolinário (2007, p. 86), “o estudo de caso é o estudo realizado com um único sujeito, seja esse sujeito uma pessoa, empresa, cidade, evento e etc., tendo como lado positivo a profundidade da análise que pode ser realizada”. Para Santos (1999, p. 29): “selecionar um objeto de pesquisa restrito, com o objetivo de aprofundar-lhe os aspectos característicos é o estudo de caso”.

Para viabilizar a realização do estudo de caso, será desenvolvida uma pesquisa documental objetivando identificar as principais fragilidades divulgadas

pelos reguladores do Sistema Financeiro Nacional relacionadas à concessão de crédito rural lastreado em recursos públicos.

3.3 TIPOLOGIA DE PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DA PESQUISA

Objetivando alcançar os objetivos propostos e as respostas para o problema proposto na pesquisa, será realizada uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa.

A pesquisa qualitativa é representada por meio de pesquisas de campo, estudos de caso e pesquisas que permitem ao pesquisador utilizar e interpretar dados coletados em outros estudos. Para isso, é essencial que as teorias que embasarão a pesquisa sejam confiáveis. A pesquisa qualitativa difere da quantitativa por não utilizar fórmulas ou receitas e normalmente não é utilizada como ferramenta a análise de dados de pesquisas experimentais ou levantamentos estatísticos (GIL, 2008 p. 175).

3.4 LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES

Após a delimitação dos objetivos da pesquisa, será realizado um levantamento teórico e a revisão da literatura sobre Controles Internos e *Compliance*. Adicionalmente, serão analisadas informações públicas divulgadas nos meios de comunicação, tais como, casos noticiados sobre desvio de recursos do crédito rural, código de ética, normas de conduta, Política de Gestão de Riscos e Programa de *Compliance* das instituições financeiras brasileiras.

As informações coletadas serão organizadas e analisadas de acordo com o referencial teórico obtido por meio da pesquisa bibliográfica adequada, além da análise da adequação ou desvio do cumprimento da legislação específica direcionada às instituições financeiras brasileiras para a concessão de crédito rural lastreado em recursos públicos.

4. ESTUDO DE CASO – CONCESSÃO DE CRÉDITO RURAL

Visando mapear os principais riscos inerentes à concessão de Crédito Rural e avaliar a importância dos Controles internos e *Compliance* nesse processo, será avaliada a linha de crédito Pronaf Mais Alimentos. Como objeto de estudo de caso foi selecionada uma instituição financeira brasileira com grande representatividade na concessão de Crédito Rural.

4.1 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Segundo Teles (2007), até o ano de 1997 havia uma concentração da destinação do crédito rural aos grandes produtores, resultado do desinteresse das instituições financeiras em conceder crédito aos pequenos produtores. Esse cenário desestimulava os pequenos produtores e favorecia as desigualdades sociais. Objetivando reverter essa situação e visando fortalecer a agricultura familiar, no ano de 1995, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (ARAUJO et al, 2018). De acordo com o Manual de crédito rural, o PRONAF destina-se:

(...) a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas.

Os créditos concedidos por meio do PRONAF podem ser destinados ao custeio, investimento, industrialização ou integralização de cotas-partes pelos beneficiários nas cooperativas de produção agropecuária. (Res 4.575, art 3º). Visando correlacionar, do ponto de vista empírico, a relevância dos Controles Internos e *Compliance* na concessão de crédito rural com recursos controlados, foi selecionada como objeto de estudo de caso, a linha de crédito Pronaf Mais Alimentos. O objeto de estudo foi definido, considerando a importância dos recursos para o aumento da produção e produtividade da agricultura familiar. Só no ano de 2018, as instituições

financeiras autorizadas a operacionalizar a linha de crédito, formalizaram em média 808.227 contratos de Pronaf Mais Alimentos, totalizando mais de 11 bilhões de reais⁷.

4.1.1 Pronaf Mais Alimentos

O Pronaf Mais Alimentos é uma linha de crédito destinada à investimentos, criada no ano de 2008, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. De acordo com o Manual de Crédito Rural⁸, os créditos de investimento têm como finalidade:

Financiar atividades agropecuárias ou não agropecuárias para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos.

O Programa destina-se ao aumento da produtividade, redução dos custos de produção e aumento da renda do produtor. Por tratar-se de crédito com prazos maiores e taxas reduzidas, cujos beneficiários são agricultores familiares, existem diversos critérios de concessão que devem ser observados pelas instituições financeiras na contratação do crédito, bem como, circulares, normas e resoluções emitidas pelos agentes reguladores. A inobservância dessas normas, facilita a ocorrência de fraudes e irregularidades na aplicação do crédito, e sujeita a instituição financeira e os funcionários responsáveis pela operacionalização às sanções prevista na legislação.

4.1.2 Critérios de Concessão

O crédito destinado à operacionalização do Pronaf Mais Alimentos, pode ter como fonte de recursos o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), os Recursos da Poupança Ouro Equalizável (MCR 6-4) e os Recursos dos Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida (IHCD). Todos esses recursos enquadram-se como controlados e devem atender os requisitos de previstos no Manual de Crédito Rural e demais resoluções emitidas pelos agentes reguladores.

⁷ Informação divulgada pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento agrário, disponível em <http://www.mda.gov.br> consulta em 21/03/2019.

⁸ Disponível em www.bcb.gov.br

Para ser público alvo do Pronaf Mais Alimentos, o produtor deve possuir a Declaração de aptidão ao Pronaf (DAP) válida. A DAP é emitida por entidades credenciadas pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead). Essas entidades são responsáveis pelo cadastramento e enquadramento do produtor como beneficiário do Pronaf.

Os produtores com DAP ativa, devem explorar no máximo 4 módulos fiscais de terra⁹, possuir renda bruta anual de até R\$ 415.000,00 e ter pelo menos 50% da sua receita total originada de atividades relacionadas ao agronegócio.

Como requisito para obtenção de financiamento nas instituições financeiras, o produtor deve apresentar além da DAP, o projeto técnico e orçamento, contendo informações sobre a espécie de bem a ser financiado, o seu valor e o cronograma de utilização dos recursos. A operação de crédito deverá ser acolhida conforme o orçamento apresentado. De acordo com a Resolução 3.239, o projeto só pode ser alterado mediante autorização formal do responsável pela sua elaboração.

Outros requisitos devem ser atendidos, tais como: declarações exigidas à época da contratação, taxa de juros, prazo, teto de financiamento por produtor, capacidade de pagamento entre outros.

Independente da condição de propriedade da terra, deve ser apresentado comprovante de inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Os proponentes cujo imóvel de localização do empreendimento pertence à terceiros, devem apresentar documento de cessão válido (contrato de arrendamento, comodato ou parceria) comprovando existência da relação contratual e a exploração do imóvel.

A garantia no Pronaf Mais Alimentos pode constituir-se de: penhor, alienação fiduciária, hipoteca comum ou cédular, aval ou fiança, seguro rural ou Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), proteção de preço futuro da *commodity* agropecuária ou outras admitidas pelo Conselho monetário nacional. De acordo com o manual de crédito rural, as garantias podem ser livremente pactuadas entre o proponente e a instituição financeira.

Outro requisito que deve ser observado, é a contratação de operação de crédito beneficiando atividades sujeitas ao Licenciamento Ambiental ou Outorga d'água. Cada estado possui uma legislação específica e órgãos ambientais a quem compete a emissão de autorização ou documento de dispensa em relação à aspectos

⁹ Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município. A relação de municípios e seus respectivos módulos fiscais encontram-se no portal da Embrapa www.embrapa.br.

ambientais. A instituição financeira responsável pela operacionalização deve atentar-se para a exigência, de acordo com a atividade exercida pelo cliente e solicitar a documentação necessária conforme o caso.

Após o acolhimento da operação e análise documental, a operação poderá ser formalizada. O crédito rural é formalizado por meio de títulos de crédito, escolhidos de acordo com a garantia vinculada à operação e posteriormente registrados no órgão ou cartório competente.

Após a liberação do crédito, a instituição financeira responsável pela contratação da operação de Pronaf Mais Alimentos será responsável pela sua condução até liquidação. Ou seja, deve certificar-se de que o crédito foi aplicado corretamente de acordo com a sua destinação e que não houve desvio da finalidade do crédito.

4.2 FISCALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES

A Fiscalização da operação de crédito é uma etapa posterior à liberação dos recursos. Tem como objetivos comprovar a aplicação do crédito, acompanhar a implantação de projetos de investimento, identificar se as atividades financiadas estão apresentando resultado e verificar a existência e adequação das garantias.

Cabe à instituição financeira responsável pela liberação do crédito executar a fiscalização, acompanhar a regularização dos desvios identificados e reportar ao agente regulador indícios de fraude ou ilícitos constatados.

É obrigatória a fiscalização de todas as operações de valor igual ou superior a R\$ 800.000,00. Operações abaixo desse valor devem ser fiscalizadas por amostragem. A amostra selecionada mensalmente é composta pela população de operações contratadas no âmbito do PRONAF e pela população das demais operações. Pelo menos 5% das operações contratadas, em cada população por agência operadora, deve ser fiscalizada.

Quando identificada uma irregularidade na fiscalização, a instituição financeira deve notificar formalmente o mutuário e conceder prazo para a regularização, que será atestada mediante nova fiscalização ou por meio de documentação comprobatória de aplicação do crédito.

Caso o contratante não se manifeste no prazo, cabe à instituição financeira avaliar a gravidade do desvio e reclassificar ou desclassificar a operação. Conforme o Manual de Crédito rural, a reclassificação consiste no enquadramento da operação em outra fonte de recursos, programa ou linha de financiamento previstas no Manual. Já na desclassificação, a operação é desenquadrada de sua classificação como crédito rural e enquadrada em outra modalidade de empréstimo com os ajustes devidos.

O Banco Central pode determinar a reclassificação ou desclassificação de operações de crédito rural de forma unilateral. No seu papel de agente de supervisão das instituições financeiras, pode também realizar a fiscalização das operações diretamente junto ao mutuário ou determinar que a instituição financeira fiscalize.

O Manual de crédito rural prevê que sempre que houver indícios de desvio da finalidade do crédito, a instituição financeira deve realizar a fiscalização independente de amostragem ou valor envolvido. Caso exista indícios de ilícitos penais ou fraudes fiscais, a instituição deve comunicar o fato ao Banco Central e encaminhar os documentos necessários ao reporte para o ministério público ou autoridades tributárias.

Fraudes, desvios ou irregularidades viabilizadas pela não realização da correta fiscalização, sujeita as instituições financeiras a penalidades como: multas, proibição para realizar atividades ou modalidades de operações, inabilitação dos envolvidos para atuar como administrador entre outras (Lei 13.506/2017).

4.3 DESVIO DA FINALIDADE DO CRÉDITO EM OPERAÇÕES DE PRONAF

Frequentemente é noticiada na mídia a ocorrência de fraudes em operações de Pronaf. Em maio de 2019, a Polícia Federal do Brasil divulgou operação que identificou R\$ 50 milhões em prejuízos aos cofres públicos, resultantes de contratação de 351 financiamentos de Pronaf de forma fraudulenta entre os anos de 2009 a 2012¹⁰.

O grupo criminoso que realizou o desvio era formado por diversos agentes. Funcionários de entidades e sindicatos emitiam DAPs fraudulentas e credenciavam falsos produtores rurais que atuavam como laranjas. Funcionários de empresas de

¹⁰ Disponível em <http://www.pf.gov.br> consulta realizada em 10/06/2019

assistência técnica elaboravam projetos técnicos com informações inverídicas e para fornecer aos falsos produtores. Um empresário da região, emitia notas fiscais fraudulentas de venda de semoventes e recebia uma comissão por cada nota emitida. De posse da documentação falsa, os produtores recorriam aos financiamentos na instituição financeira envolvida. Nas agências bancárias escolhidas, a quadrilha possuía funcionários cúmplices do esquema, que atendiam os falsos produtores, acolhiam a documentação falsificada e liberavam os contratos.

Após as investigações da polícia federal, os funcionários da instituição financeira foram destituídos. Todos os envolvidos tiveram seus bens bloqueados e a prisão preventiva decretada. Embora descoberta e interrompida a fraude, houve perdas operacionais para a instituição financeira envolvida, sanções legais e danos irreparáveis à imagem da instituição.

Nessa situação, é possível identificar com clareza a existência de falhas nos controles e descumprimento do *Compliance* por parte dos funcionários da instituição financeira, viabilizando a fraude interna e externa.

A aplicação do *Compliance* ocorre por meio do engajamento da alta administração na disseminação e aplicação da cultura de conformidade. Os setores responsáveis pelo gerenciamento de riscos devem dar ampla divulgação da legislação e as sanções pelo seu descumprimento. O normativo interno deve ter linguagem clara e acessível a todos os interlocutores. A instituição deve investir na capacitação e treinamentos dos funcionários, visando melhorar a qualidade dos processos e reduzir perdas operacionais.

Os processos devem possuir dupla conferência e as funções devem ser segregadas, evitando assim, a existência de conflito de interesses. Para minimizar a ocorrência de fraudes na concessão de crédito rural, a prática de visitas aos produtores e fiscalização das operações podem ser ampliadas, minimizando consideravelmente a ocorrência desses desvios.

4.4 CARACTERÍSTICAS DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA ESTUDADA

A instituição financeira objeto do estudo de caso, é um banco múltiplo constituído como pessoa jurídica de direito privado, cujo principal controlador é a União Federal. Atua no Brasil a mais de 100 anos, no atendimento a clientes Pessoa

Física, Produtores Rurais, Pessoa Jurídica e Setor Público. Possui mais de 5.000 agências bancárias distribuídas em todo o território nacional e mais de 90.000 colaboradores. Em suas atividades, tem como principal objetivo realizar negócios sustentáveis e auferir resultado comparável a seus principais concorrentes.

Desempenha importante papel como agente executor de Políticas Públicas, alocando recursos próprios e fundos de financiamento governamental à setores estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico do país. Figura como parceiro do Governo Federal, apoiando o agronegócio, o comércio exterior e as micro e pequenas empresas.

No que se refere aos Controles Internos, *Compliance* e Gestão de riscos, todos os departamentos e unidades de negócios da instituição são subordinados ao mesmo normativo interno.

4.4.1 Atuação da Instituição no Agronegócio

Em sua atuação no agronegócio, a instituição estimula a geração de emprego e renda nas propriedades rurais por meio da concessão de crédito para o custeio, investimento e comercialização da produção.

Na safra 2017/2018 mostrou-se líder nas contratações dos diversos programas de crédito, tais como, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (R\$ 7,3 bilhões contratados), Programa Nacional de Apoio aos Médios Produtores Rurais (R\$ 6,4 bilhões contratados), FCO Desenvolvimento (6,3 bilhões) entre outros.

Somente no ano de 2017, a carteira de crédito rural da instituição alcançou o saldo de R\$ 182 bilhões, representando 60% do total da carteira de crédito rural do país.

4.5 MODELO DE GESTÃO DE RISCO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA

Para manter-se como uma instituição financeira rentável e competitiva é necessário obter desempenho financeiro e operacional atuando dentro dos limites previstos na legislação, no que se refere aos Controles Internos e *Compliance*. Por esse motivo, a instituição estudada possui uma estrutura de normas, políticas e procedimentos para avaliação e controle dos processos relevantes.

O Gerenciamento de riscos é fundamentado nas boas práticas de regulação bancária e os riscos relevantes são identificados, avaliados, controlados, mitigados, monitorados e reportados constantemente.

4.5.1 Modelo Referencial de Linhas de Defesa

O modelo de Gestão de Controles Internos e Riscos utilizado pela instituição é o Modelo Residencial de Linhas de Defesa, organizado em 3 linhas de defesa¹¹:

1ª Linha de defesa:

Composta pelas unidades de negócio e apoio aos negócios. É responsável pela identificação dos riscos, estabelecimento de controles e monitoramento de sua efetividade em todos os seus níveis.

2ª Linha de defesa:

Constituída pelas diretorias e departamentos com atividades típicas de Gestão de Riscos, Controles Internos e *Compliance*. Atua de forma segreda da 1ª Linha de defesa, e é responsável por construir uma visão ampla dos riscos e controles dos negócios e processos da organização.

3ª Linha de Defesa:

Abrange a Auditoria Interna que responde diretamente ao Conselho Diretor. Atua de forma independente e autônoma e avalia a efetividade do Gerenciamento de Riscos da instituição.

Em suma, essa metodologia reforça o compromisso da instituição com o Gerenciamento de riscos, Controles Internos e *Compliance*, tornando todos os funcionários da empresa, em diferentes graus, responsáveis pelo gerenciamento de riscos de suas atividades.

As responsabilidades pela condução das atividades relacionadas ao Gerenciamento de Riscos, é definida pela administração da instituição e disponível a

¹¹ Modelo Referencial das três linhas de defesa disponível em <https://iiabrasil.org.br>

todos os funcionários por meio de normativos internos que possuem fluxos e procedimentos para cada atividade.

4.5.2 Política de *Compliance*

Desde 2016, a instituição financeira estudada, possui uma política específica de Controles Internos e *Compliance*, que está relacionada à necessidade de manter a aderência dos processos internos às leis e regulamentos externos.

O Programa de *Compliance* da instituição, visa mitigar o risco de conformidade e tem como foco principal manter um estado de conformidade, segurança nos negócios, processos e sustentabilidade na comercialização dos produtos e serviços, prevenindo assim, atos ilícitos, fraudes e danos à imagem da instituição.

Os pilares do Programa de *Compliance* são a Prevenção, Detecção e Correção de riscos. Além do apoio da alta administração, o programa possui diretrizes e ferramentas que servem como orientadores para sua execução, tais como: Código de Ética, Normas de Conduta e Política de *Compliance*, treinamentos e comunicação, Avaliação dos Riscos, Monitoramento Regulatório, Canais de Denúncia, Controles Internos, *Due diligence*, investigações internas e gestão das consequências.

A cultura de *Compliance* é disseminada constantemente aos funcionários por meio da intranet corporativa, cursos e certificações. Em seus comunicados, a instituição reforça a importância do Programa de *Compliance* e os custos do seu descumprimento.

Não estar em *Compliance* ocasiona danos aos funcionários, aos gestores e à organização, pois dependendo da gravidade do seu descumprimento, o ilícito pode resultar em processos criminais ou administrativos, bloqueio de bens pelo Poder Judiciário, multas, danos à reputação e à marca da instituição, ações do regulador e até prisão dos envolvidos.

4.6 COMPLIANCE NA CONCESSÃO DE CRÉDITO COM RECURSOS DO PRONAF MAIS ALIMENTOS

No que se refere ao escopo do Estudo de Caso, foram selecionados dois departamentos da instituição financeira estudada. O primeiro deles, pertence à primeira linha de defesa, e é responsável pelo estudo e liberação de operações de crédito rural com valor superior a R\$ 150.000,00, incluindo a modalidade a ser analisada, “Pronaf Mais Alimentos”. O segundo, pertencente à segunda linha de defesa, e é responsável pela avaliação dos riscos existentes nas operações de crédito e exerce função de gerenciamento de controles internos e *Compliance*.

4.6.1 Processo de concessão de Pronaf Mais Alimentos na instituição estudada

A operacionalização da concessão de Pronaf Mais Alimentos na instituição estudada, para operações acima de R\$ 150.000,00, possui 7 etapas:

- a) Acolhimento da proposta e documentação;
- b) Pré-análise
- c) Documentação e cálculo da capacidade de pagamento;
- d) Despacho;
- e) Formalização (instrumento de crédito);
- f) Liberação
- g) Fiscalização.

A etapa de acolhimento da proposta e documentação ocorre nas agências bancárias. Corresponde ao momento em que o produtor demanda a instituição financeira para realizar um financiamento. No atendimento, a agência acolhe o projeto técnico, seleciona as garantias que serão vinculadas na operação e outros documentos previstos no Manual de Crédito Rural. Após incluir a proposta no sistema de informação e vincular os documentos digitalmente no dossiê eletrônico, a proposta é encaminhada automaticamente ao Centro de Serviços Especializados (CSE) responsável pela análise de operações de crédito rural.

O analista que recebe a operação no CSE, efetua uma pré-análise para confirmar se o proponente possui DAP ativa e se atende os outros critérios para

enquadramento do produtor no Pronaf. Após a pré-análise, realiza-se a análise documental e o cálculo de capacidade de pagamento. Em caso de ausência ou inadequação documental, o analista retorna a proposta em diligência para que a agência providencie a regularização junto ao cliente. No caso da capacidade de pagamento insuficiente, a proposta é devolvida de forma definitiva e o cliente é informado sobre a impossibilidade de conceder o crédito.

Quando a proposta passa da etapa documental e tem a capacidade de pagamento aprovada, o analista elabora um parecer automatizado, aprovando a proposta e condicionando documentos e procedimentos a serem adotados pela agência. Ao receber o comunicado de aprovação, os gerentes da agência, que formam o comitê de crédito, analisam as condicionantes e deferem a operação no sistema. A esse processo dá-se o nome de despacho. Após despachada, a operação retorna de forma automatizada para o centro de serviços especializados que é responsável pela elaboração do instrumento de crédito.

Após editado, a operação é formalizada pelo CSE e o instrumento de crédito é disponibilizado para que a agência providencie o acolhimento das assinaturas e o registro cartorário.

Quando o instrumento de crédito registrado e as notas fiscais que comprovam a aplicação do crédito são apresentadas, o CSE providencia a liberação do crédito, que pode ser realizada diretamente na conta do fornecedor ou na conta corrente do mutuário.

Após a liberação do crédito, cabe à agência agendar as fiscalizações obrigatórias ou selecionadas por amostragem. A fiscalização é realizada por outro centro de serviços especializados, responsável pela fiscalização de todas as operações de crédito, sejam elas rurais ou empresariais.

4.6.2 Atuação do Setor de Controles Internos e *Compliance*

Enquadrada na Segunda Linha de Defesa no modelo de Gestão de riscos, o departamento responsável pelo Controle Interno e *Compliance* da instituição é responsável garantir que os controles serão suficientes e adequados para a mitigação

dos riscos existentes. Entre suas atribuições estão a identificação, mitigação, avaliação e reporte todos os riscos envolvidos nos processos da instituição financeira.

Entre suas atividades, realiza avaliações periódicas dos processos de concessão de crédito, estando entre os pontos de controle, a análise de conformidade e aderência às normas na contratação de operações de crédito e análise da correta aplicação do crédito após a liberação dos recursos. Realiza também, testes que permitem de identificar fragilidades nos processos, nos sistemas e no próprio normativo interno. Como ferramenta para execução de seus trabalhos, possui instrumentos de avaliações específicos para cada processo que são constantemente atualizados. Com deles, é possível estabelecer os pontos de controles e tornar mais efetiva a geração de relatórios e interpretação de resultados.

O processo de concessão de crédito com recursos do Pronaf Mais alimentos possui dois instrumentos de avaliação. O primeiro deles, abrange as etapas do acolhimento da operação até a liberação do crédito. Tem como objetivo identificar se a contratação da operação ocorreu em conformidade com o normativo interno. O segundo, avalia a etapa posterior à liberação do crédito. Objetiva confirmar se houve fiscalização e se o crédito foi corretamente aplicado na atividade a que se destina. No Quadro 1, estão descritas algumas questões que fazem parte do instrumento de avaliação aplicável para operações de Pronaf Mais Alimentos.

QUADRO 1: INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO

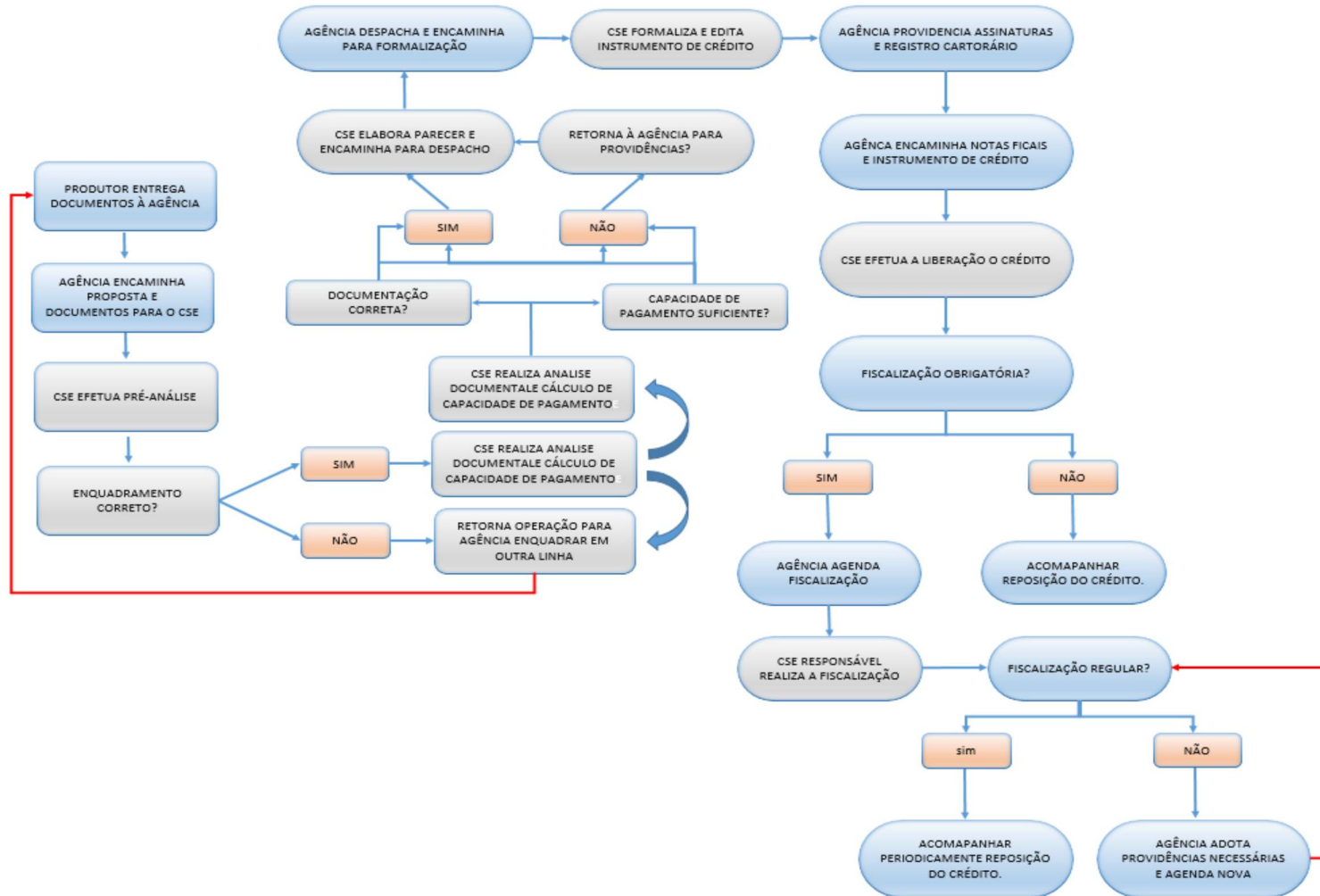
Instrumento de Avaliação de Contratação de Crédito	Instrumento de Avaliação de Condução de Crédito
A operação foi analisada pela instância competente?	O seguro permanece vigente?
Foram observados os impedimentos e vedações previstos no MCR?	A fiscalização foi realizada?
A documentação, certidões e licenças foram acolhidos de forma adequada?	As inconsistências do laudo de fiscalização foram regularizadas?
O Instrumento de Crédito atende a instrução normativa? (Minutas, assinaturas, constituição da garantia, etc)	As garantias permanecem constituídas?
As garantias foram adequadamente constituídas?	As certidões e licenças permanecem válidas?
As informações foram corretamente registradas no sistema?	O instrumento de crédito foi registrado?

FONTE: Autora (2019)

As operações de crédito são selecionadas por amostragem pelo Setor de Controles Internos e *Compliance*. A amostra é composta por operações de crédito de dependências localizadas em todas as regiões do país. Quando é identificada uma situação de desvio de finalidade do crédito, é realizada uma análise qualitativa visando identificar a origem da falha. O primeiro passo é identificar se existiam controles vigentes para o processo em questão. Em segundo lugar, ao atestar a existência de controles, atribuir o motivo pelo seu descumprimento, indicando se houve uma falha de pessoas, processos, sistemas, fraude interna ou externa.

Concluído o instrumento de avaliação, eventuais desvios são reportados ao gestor do processo. Quando identificadas situações atípicas, que representam riscos relevantes para o conglomerado, envolvendo fraudes internas ou externas, o relatório resultante do instrumento de avaliação é reportado para a auditoria interna para avaliação e providências.

FIGURA 1: FLUXO DO PROCESSO CONCESSÃO DE PRONAF MAIS ALIMENTOS



FONTE: Elaborado pela autora

4.7 ESTUDO DE CASO

A análise que será realizada, foi embasada em instrumentos de avaliação conduzidos pelo setor de Controles Internos e *Compliance* da instituição financeira escolhida para o estudo de caso. A avaliação foi realizada 360 dias após a liberação dos recursos, portanto, todas as operações passíveis de fiscalização já tinham sido fiscalizadas.

A amostra era composta por 150 operações de Pronaf Mais Alimentos, das quais 66 possuíam valores superiores a R\$ 150.000,00. Todas as operações com valor acima deste teto possuem alçada de estudo segredada, ou seja, são acolhidas pela agência de relacionamento do cliente e liberadas pelo Centro de Serviços Especializado. Para facilitar a explanação, serão utilizadas no estudo apenas as 66 operações liberadas pelo CSE.

As análises do Setor de Controles Internos foram executadas utilizando-se dos documentos apresentados para a liberação do crédito (Notas fiscais, Guia de trânsito animal, Mapa de comprovação de recursos e etc.), lançamentos contábeis das contas correntes que viabilizam o rastreamento do crédito e análise dos relatórios de fiscalização existentes. Além dos sistemas e plataformas da instituição, foram realizadas consultas a sites do Governo Federal e Estaduais para consultar a validade dos documentos apresentados.

Concluída a amostra, foi possível identificar que das 66 operações com valor acima de R\$ 150.000,00, todas estavam em conformidade no que se refere ao enquadramento, instrumento de crédito, vigência da documentação e garantias. Entre estas operações, 38 foram selecionadas para a Fiscalização por amostragem, que tem como objetivo identificar a correta aplicação do crédito.

As 38 operações foram corretamente fiscalizadas e 15 delas apresentaram alguma irregularidade. Entre as operações irregulares, 10 eram investimentos para a aquisição de máquinas e equipamentos e 5 investimentos pecuários para aquisição de semoventes. Ocorreu correta aplicação do crédito, porém, com divergência entre o número de série do bem e o instrumento de crédito em 2 situações. Nestes casos foi recomendado pelo fiscal, a confecção de aditivo para retificação do instrumento de crédito, o que na data da avaliação pelo setor de Controles Internos já tinha sido atendido.

Nas demais operações, o crédito não foi aplicado, havendo indício de desvio de finalidade do crédito. Nestes casos, o fiscal orientou que a agência responsável pela conta corrente do produtor enviase notificação formal informando o ocorrido e estipulando prazo para a regularização. Após esse prazo, deve ser realizado agendamento manual de fiscalização para identificar a regularização dos apontamentos.

Na situação em questão, as agências responsáveis por 8 das operações irregulares anexaram a notificação encaminhada para o produtor no dossiê eletrônico, agendaram nova fiscalização e apresentaram justificativa para a aplicação intempestiva do crédito. Em todas as 8 operações, os produtores informaram que os bens financiados se encontravam em outro imóvel de sua propriedade na data da fiscalização. Até a data da avaliação das operações pelo setor de controles internos, a nova fiscalização ainda não havia sido realizada, mas o agendamento foi realizado e estava dentro do prazo regulamentar.

Ao realizar a nova fiscalização, caso os bens sejam corretamente identificados, o fiscal orientará a realização de aditivo para a correção do imóvel de localização no instrumento de crédito, se for o caso. Caso na nova fiscalização os bens não sejam encontrados, o fiscal indicará possível desvio de finalidade do crédito e orientará que a agência reclassifique ou desclassifique a operação conforme o caso.

Nenhuma das operações avaliadas estavam em situação de inadimplência. Observa-se que do total das 13 operações com indícios de irregularidade, 5 não foram notificadas pela agência e permanecem irregulares. Analisando os documentos de comprovação do crédito dessas 5 operações, foi possível identificar que em 3 delas, os documentos fiscais eram notas avulsas e através de seu número, não foi possível averiguar eletronicamente sua regularidade nos sites dos governos estaduais, federais ou municipais. Em duas operações para aquisição de semoventes, o Guia de Trânsito animal foi emitido por produtores com o mesmo sobrenome do mutuário podendo existir relação de parentesco entre os mesmos e sobreposição de tomadores. Essa situação se caracteriza quando um produtor, que por algum motivo não atende os critérios para contratação de uma linha de crédito usa o nome de outro produtor para realizar o financiamento com taxas mais baixas.

Nos 5 casos que ainda não possuem providências por parte da agência de relacionamento, o setor de controles internos notificou os gestores responsáveis e irá monitorar a condução das ocorrências.

4.7.1 A Aplicação Do *Compliance* Na Mitigação De Riscos

No estudo de caso elucidado no item anterior, verifica-se que quase 50% das operações possuem valor acima de R\$ 150.000,00 e que a análise e liberação dessas operações é realizada de forma segregada na instituição estudada. A agência de relacionamento acolhe a documentação e um setor especializado que não possui vínculo com a área de negócios realiza a liberação, não havendo conflito de interesses.

Na amostra das operações liberadas pelo Centro de Serviços Especializados, 100% das operações apresentaram conformidade documental e não houve indícios de fraude na documentação de enquadramento.

Das 66 operações, 57% foram selecionadas por amostragem para fiscalização. Da população de operações fiscalizadas, 39% apresentaram algum tipo de irregularidade no laudo de fiscalização. Dessas, a maior parte foi regularizada e apenas 13% das operações fiscalizadas (5 operações) não receberam o tratamento adequado por parte da agência. Nestes casos, o setor de controles internos interferiu e solicitou providências por parte dos envolvidos através de um alerta de risco operacional. Portanto, 100% das operações fiscalizadas receberam tratamento de algum departamento da instituição e mesmo que identificado desvio de finalidade, esse será monitorado e não serão concedidos novos financiamentos ao produtor envolvido.

Todos os processos descritos, sinalizam que há compromisso da instituição estudada com a Política de *Compliance*. No que se refere ao processo de concessão do crédito, é possível verificar o cumprimento dos procedimentos previstos no Manual de Crédito Rural. Na instituição existe um setor especializado em Crédito Rural conforme determinado pelo decreto 58.380/1966. Os processos possuem dupla conferência e há segregação de funções.

A fiscalização ocorre por amostragem e há tratamento das irregularidades na maior parte das ocorrências. Observa-se que o modelo de

Gestão de Riscos da instituição, estruturado em linhas de defesa, fortalece a cultura da conformidade e permite uma visão mais abrangente dos processos.

Embora exista um normativo robusto e processos adequados para a concessão de crédito rural, a instituição adota um ponto de corte de valor (R\$150.000,00) para análise das operações no Centro de Serviços Especializado. As operações com valor abaixo do ponto de corte são analisadas e liberadas na própria agência de relacionamento.

O ônus da operacionalização das propostas de crédito rural nas agências não se limita à possibilidade de fraudes. As agências possuem um quadro de funcionários relativamente pequeno e direcionado ao atendimento aos clientes e comercialização de produtos e serviços. Embora possuam conhecimento e acesso aos normativos internos, os funcionários não são especializados e o tempo disponível para essas operacionalizações é escasso. Por esse motivo, a possibilidade de falhas e fraudes no processo é maior.

Como a estrutura do Centro Especializado envolve altos custos é inviável a centralização de todas as operações neste setor. Uma solução viável no médio prazo seria automatizar os processos manuais. A inteligência artificial e as ferramentas de automação permitem a otimização do tempo. Com isso, os funcionários seriam responsáveis por uma análise qualitativa com foco no risco minimizando falhas e fraudes.

No que se refere aos desvios de finalidade do crédito em operações do Pronaf, embora a instituição adote a determinação do Manual de Crédito Rural no que se refere à obrigatoriedade das fiscalizações de operações com valor superior a R\$ 800.000,00 e fiscalização por amostragem das demais operações, seria interessante avaliar o benefício de adotar uma postura mais conservadora, reduzindo o teto para fiscalização obrigatória ou aumentando o percentual de operações avaliadas por amostragem. Embora essa alteração exija aumento dos custos e despesas com pessoal em virtude da necessidade de contratação de mais agentes para fiscalização, traria como benefício um índice maior de identificação de operações irregulares e reduziria a exposição da instituição ao risco legal e de imagem.

Embora a existência de controles e aderência das normas da instituição às recomendações dos agentes reguladores minimize a exposição aos riscos legais, operacionais e de imagem, podem existir falhas nos controles que

viabilizem fraudes e culminem no desvio de finalidade de crédito em operações de com recursos controlados como o Pronaf. Por isso, é fundamental que a instituição direcione recursos para a disseminação da Cultura de *Compliance*.

Para muitos, a conformidade tem como objetivo único não ser notificado pela área de controles internos ou auditoria interna. Alguns funcionários veem os setores responsáveis pela Gestão de Riscos como agentes que tornam o processo moroso e atrasam a realização de negócios. Ao aderir a Gestão de Riscos por linhas de defesa, a instituição reforça a importância da mitigação de riscos e torna todos os funcionários em agentes responsáveis pelo *Compliance* de seus processos. Quando há engajamento da alta administração na Gestão de Riscos e a instituição firma compromisso com a ética e conformidade, aos poucos a Cultura de *Compliance* se torna direcionador da conduta dos seus funcionários, que passam a fazer o que é correto independentemente de estar ou não explícito no normativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade das atividades executadas e os riscos envolvidos na intermediação dos recursos entre os agentes faz com que o setor financeiro seja altamente regulado. Para evitar as sanções dos agentes reguladores do Sistema Financeiro Nacional, é necessário que as instituições financeiras brasileiras invistam pesadamente em sua Política de Gestão de Riscos, implantando controles, aumentando a efetividade dos controles existentes e disseminando a cultura de *Compliance*. Especificamente sobre a concessão de crédito rural lastreado em recursos controlados, a aplicação do *Compliance* é fundamental.

O objetivo geral do estudo foi analisar os principais aspectos relacionados à aplicação do *Compliance* como mitigador de riscos na concessão de Crédito Rural. A correta aplicação do crédito no agronegócio contribui para o crescimento econômico do país e como esses recursos são limitados, o desvio de sua finalidade prejudica os produtores que dependem de financiamento para seu ciclo produtivo.

No estudo de caso elaborado neste trabalho é possível visualizar a complexidade do processo de contratação e condução de uma operação de crédito rural. As operações devem ser acompanhadas desde o seu acolhimento até a sua liquidação e isso demanda uma estrutura especializada e investimentos por parte da organização. Existem linhas de crédito para todos os portes de produtores. O Pronaf Mais Alimentos, financia investimentos para micro e pequenos produtores. Frequentemente é noticiado na mídia fraudes utilizando recursos do Pronaf. Quando descobertas, os agentes envolvidos recebem as sanções penais e administrativas previstas na lei, mas a instituição financeira além das sanções pelo regulador e perda operacional, sofre danos irreparáveis a sua imagem.

A instituição financeira a que se refere o estudo de caso, possui uma Gestão de Riscos consistente. Além de normatizar seus processos de acordo com a legislação vigente, estabelece pontos de corte para análise de operações, segrega funções, adota dupla conferência e investe na qualificação dos seus profissionais. Por meio da Gestão de Riscos consolidada em linhas de defesa, os funcionários são responsáveis pela conformidade dos processos sob sua condução.

Para minimizar a ocorrência de fraudes e desvios, o ideal seria que todas as operações, fossem conduzidas por um setor especializado e independente da área de negócios. Além disso, as amostras de operações fiscalizadas poderiam ser maiores. Entretanto, essas melhorias envolvem investimentos financeiros, como a contratação de mais funcionários. Para isso, a instituição precisa analisar a viabilidade pois os controles não podem ter um custo maior que o benefício gerado por sua implementação.

Uma tendência, é um investimento maior em automatização. A inteligência artificial traz ganhos de escala ao absorver atividades manuais. Com isso os funcionários passam a realizar uma análise mais qualitativa e focada na mitigação de riscos.

A existência de controles adequados e uma Política de *Compliance* efetiva, não garante que as falhas e fraudes deixarão de existir, mas permitem a gestão dos riscos existentes. Aplicando o *Compliance*, a ocorrência de desvios é reduzida e é possível identificar e mitigar as fragilidades identificadas com maior agilidade. Os benefícios de sua aplicação são ampliados com o passar do tempo. Quando a maior parte dos funcionários está alinhada à cultura da conformidade, alguns controles deixam de ser necessários, permitindo direcionamento de investimento para outras finalidades. Mas a sedimentação do *Compliance* pode demorar anos, *pois* envolve mudança de cultura, mentalidade e comportamento. Por isso, é fundamental que haja engajamento da alta administração e dos gestores da instituição para sua implementação.

REFERÊNCIAS

- APPOLINARIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. 1. Edição .São Paulo: Atlas, 2007.
- ASSAF NETO, A. **Mercado Financeiro**. 5a edição São Paulo: Atlas, 2003.
- ATTIE, W. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 4a edição São Paulo: Atlas. 2009.
- AUDIBRA. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. COSO, 2007.
- BARBOSA, L. D. **Um estudo sobre controle interno nas instituições bancárias**. Monografia de Especialização. São Paulo, 2003.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. **Core principles for effective banking supervision**. 1997. Disponível em <<http://www.bis.org>> Acesso em março/2019
- CANDELORO, A.P.P; DE RIZZO, M.B.M PINHO, V. **Compliance 360°: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.
- CARVALHO, D.B; CALDAS, M.P. **Basiléia II: abordagem prática para acompanhamento de risco operacional em instituições financeiras**. Resenha BM&F ,2003.
- CAVALHEIRA, J.R. **Os princípios essenciais de Basiléia**. Tradução do texto original: Core principles for effective banking supervision. Brasília, 2000
- CERVO,A.L; BERVIAN, P.A. **Metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall,2005.
- CONTINI, E. et al. **Revista de Política Agrícola**. Ano XV – No 1 – Jan./Fev./Mar. 2006 Evolução recente e tendências do agronegócio
- COSO-COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Controle Interno: estrutura integrada (“Internal control- integrated framework”)**. 2004.Disponível em : <<http://www.coso.org> > Acesso em: abril/2019.
- DUARTE, JR.A. M et al. **Controles internos e gestão de riscos operacionais em instituições financeiras brasileiras: classificação, definições e exemplos**. Resenha BM&F 143, 2000.
- FARHI,M. **Crise financeira e reformas da supervisão e regulação**. Texto para discussão 1581, IPEA, Brasília, 2011.

FORTUNA, E. **Mercado Financeiro: produtos e serviços**. 17a edição Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

GIL, A.C. **Metodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª edição-São Paulo: Atlas, 2008.

LUNDBERG,E. **Política Monetária e Supervisão do Sistema Financeiro Nacional no Banco Central do Brasil**. Trabalho para discussão-Banco Central do Brasil, 2008.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, M.E. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos para pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicação e trabalhos científicos**. 7. Ed São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, L.M, et al. **Curso Básico de auditoria**. 2a edição São Paulo: Atlas, 2008.

RESENDE, S.M; FAVERO,H.L. **A importância dos controles internos nas organizações**. Revista de administração Nobel n° 03, p.33-44, jan-jun, 2004.

SANTOS,A.R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. São Paulo:DP&A,1999.

UNIBB - Universidade Corporativa do Banco do Brasil. **Controles internos e Compliance**. Brasília, 2009

VIEIRA J.A. **Controles internos em instituições financeiras uma comparação entre as normas brasileiras (BCB) e os princípios internacionais (BIS/BASILÉIA)**-Tese de mestrado. São Paulo ,2005.