

**AUDITORIA INDEPENDENTE VERSUS AUDITORIA
GOVERNAMENTAL: A GOVERNANÇA CORPORATIVA EM BANCOS
PÚBLICOS FEDERAIS**

**INDEPENDENT AUDIT VERSUS GOVERNMENTAL AUDIT:
CORPORATE GOVERNANCE IN FEDERAL PUBLIC BANKS**

Ana Elen Felix Quirino Coutinho Messias

Universidade de Brasília - UNB

E-mail: nanafq@hotmail.com

Tiago Mota dos Santos

Universidade de Brasília - UNB

E-mail: tiagomds@unb.br

Recebido em 21 de maio de 2023
Aprovado em 27 de junho de 2023

RESUMO

Este estudo teve por objetivo analisar se existe relação entre os Principais Assuntos de Auditoria (PAA) apontados nos Relatórios de Auditoria Independente sobre as Demonstrações Financeiras do Exercício de 2018 do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal e o Índice de Governança e Gestão (IGG) do TCU. Utilizando a técnica de análise de conteúdo, foram examinados os relatórios emitidos pelos auditores sobre as demonstrações dos dois bancos públicos e os relatórios individuais das respectivas instituições bancárias do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública do ciclo 2018 realizado pelo TCU. Os resultados mostraram que assuntos como Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa, Provisões para passivos contingentes, Benefícios a Empregados e Créditos Tributários foram destacados nos dois bancos, havendo alteração apenas na ordem de apresentação. Os bancos avaliados apresentaram resultados distintos em relação à governança corporativa, de acordo com o resultado individual do Levantamento do TCU. O resultado apontou que a maior parte dos principais assuntos de auditoria entre os dois bancos são equivalentes, o que mostra que não há associação direta dos principais assuntos de auditoria com o resultado do índice de governança. Portanto, os assuntos destacados nos relatórios de auditoria, em sua maioria, estão mais associados às atividades inerentes ao setor bancário do que propriamente a situação da governança. A pesquisa procura contribuir para o desenvolvimento da literatura nacional tanto sobre auditoria independente, como governança pública em bancos públicos e a relação entre essas vertentes, abordagem não comumente explorada.

Palavras-chaves: Auditoria independente; Governança; Bancos federais; iGG- PAA

ABSTRACT

This study aimed to analyze whether there is a relationship between the Main Audit Matters (PAA) highlighted in the Independent Audit Reports on the Financial Statements for the 2018 Financial Year of Banco do Brasil and Caixa Econômica Federal and the Governance and Management Index (IGG) from TCU. Using the content analysis technique, the reports issued by auditors on the statements of the two public banks and the individual reports of the respective banking institutions from the Integrated Public Organizational Governance Survey of the 2018 cycle carried out by the TCU were examined. The results showed that issues such as Provision for Doubtful Accounts, Provisions for contingent liabilities, Employee Benefits and Tax Credits were highlighted in both banks, with changes only in the order of presentation. The evaluated banks presented different results in relation to corporate governance, according to the individual results of the TCU Survey. The result showed that most of the main audit matters between the two banks are equivalent, which shows that there is no direct association

between the main audit matters and the result of the governance index. Therefore, the issues highlighted in the audit reports, for the most part, are more associated with activities inherent to the banking sector than the governance situation itself. The research seeks to contribute to the development of national literature on both independent auditing and public governance in public banks and the relationship between these aspects, an approach not commonly explored.

Keywords: Independent audit; Governance; Federal banks; iGG-PAA

1 INTRODUÇÃO

Enquanto intermediadores financeiros, os bancos possuem natureza especial, ao promoverem o fluxo de capital entre aqueles que o possuem (poupadores) e aqueles que precisam (tomadores), isto os torna indispensáveis para o desenvolvimento econômico da sociedade, pois permitem, por meio dos financiamentos, o desenvolvimento dos agentes produtores e a remuneração dos donos dos recursos (COSTA, FAMÁ & SANTOS, 2007).

Diante de sua importância, para a sociedade, é comum que governos instituíam bancos públicos. No caso brasileiro, os bancos públicos federais são fundamentais para o desenvolvimento da economia brasileira, além das operações típicas atuam no fomento do desenvolvimento e gestão de políticas públicas (GAMERRO, 2013). Para o banco público os desafios são maiores, pois ao mesmo tempo objetiva o lucro, o retorno sobre o capital e a geração de valor ao acionista; ao passo que também labora na obtenção de objetivos não financeiros (gestão e resultados de políticas públicas).

Nesse cenário, a governança corporativa se mostra imprescindível, dado o investimento do Governo Federal, é necessário equilibrar objetivos que permeiam os bancos públicos, evitando que ele procure retornos exclusivamente financeiros e ao mesmo tempo impedindo que haja somente como um agente de fomento, da mesma forma, há necessidade de alinhamento de interesses entre o banco e a sociedade. Esse alinhamento é facilitado com a governança corporativa, sua origem remonta à necessidade de superação do chamado “conflito de agência” que surge das divergências de interesses entre os proprietários de uma empresa e os agentes delegados para administrá-la; assim boas práticas de governança atuam para reduzir esse conflito e, conseqüentemente, melhorar o desempenho da organização, propondo segurança para os proprietários (FREITAS, SILVA, OLIVEIRA, CABRAL & SANTOS, 2018).

Uma das estruturas de governança que auxilia no alinhamento de interesses é a auditoria, que no caso dos bancos públicos recebem uma atenção especial das auditorias: Independentes e do Tribunal de Contas da União (TCU). O trabalho da Auditoria Independente objetiva aumentar o grau de confiança das demonstrações contábeis por parte dos usuários (Castro, Vasconcelos & Dantas, 2017), o que é alcançado mediante a expressão de uma opinião, pelo auditor independente, sobre como as demonstrações contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável.

No relatório de auditoria independente consta um tópico específico referente aos Principais Assuntos de Auditoria (PAA), usado pelo auditor para informar o que foi considerado relevante durante seu trabalho. Sendo assim, nesta seção o auditor avalia, além de outros, assuntos, a governança e áreas com maior risco de distorções, ou relevância, relativos as demonstrações contábeis.

No âmbito do setor público a atividade de auditoria externa é desempenhada pelo TCU, o pleno do Tribunal enfatiza que desde 2007 tem envidado esforços para melhorar a maturidade em governança no setor público (TCU, 2014). Para a egrégia Corte a governança compreende

essencialmente mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014).

A Governança, no âmbito da administração pública federal é avaliada pelo TCU por meio de trabalho de levantamento, cujo objetivo é medir sua capacidade e a gestão das organizações nas organizações, aferir o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, bem como as práticas de governança e gestão de tecnologia da informação, pessoas e de contratações; a integração dessas práticas demonstram a capacidade da organização de gerar resultados e de prestar os serviços esperados (BRASIL, 2014).

Os resultados obtidos a partir do levantamento, realizado pelo TCU, resultam no Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG), onde bancos públicos federais participam ativamente dessa avaliação e tem seus perfis de governança mapeados e avaliados de forma sistemática e contínua (BRASIL, 2014). Neste cenário a principal questão da pesquisa, quanto aos principais bancos públicos federais existentes no Brasil, existe relação entre os principais assuntos de auditoria -apontados pelos relatórios de auditoria independente- e o resultado do levantamento de governança e gestão -realizado pelo TCU?

Esta pesquisa, procurou identificar eventuais pontos em comum entre as duas abordagens e adicionalmente pretende analisar se existe relação entre os principais assuntos apontados nos relatórios de auditoria independente dos bancos públicos federais e o IGG, calculado pelo TCU, para o exercício de 2018. Sendo assim, configuramos a hipótese de que os bancos com nível de governança similares apresentem principais assuntos de auditoria similares.

Este artigo se justifica ao colaborar com o desenvolvimento da literatura nacional sobre governança, auditoria pública e auditoria independente, na medida que avalia a relação entre o trabalho da auditoria pública e da auditoria privada e ainda a relação dessas com a governança corporativa. Para cumprir sua proposta, o trabalho divide-se em quatro partes: Introdução (i), que apresenta uma introdução ao tema; Referencial Teórico (ii), que explicita a fundamentação teórica acerca do assunto apresentando um breve histórico sobre Governança Corporativa, seguida da explanação sobre a Governança aplicada a órgãos e entidades da administração pública, também da governança corporativa nos bancos, e por fim, auditoria independente e governança corporativa; Procedimentos Metodológicos (iii), que descreve os procedimentos metodológicos da pesquisa; Análise de Resultados (iv), que discute os resultados obtidos; e por fim, as Considerações Finais (v), que apresenta as conclusões obtidas pela pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Breve histórico sobre Governança

A origem da governança está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram sua administração para terceiros, a quem delegaram autoridade e poder para administrar seus recursos. Em decorrência disso surge o conflito de interesse, na medida que cada parte tenta maximizar seus próprios benefícios, sendo possível, a governança corporativa pode minimizar esses conflitos.

Governança corporativa pode ser entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (Cadbury, 1992) ou refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das

organizações (Sheleifer & Vishny, 1997). Tais mecanismos que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos, gestores e acionistas controladores, com o objetivo de buscar mitigar o conflito de agência.

Segundo o IBGC (2015) “governança é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre os sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

O conceito e a importância atribuídos atualmente ao termo governança foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas com a publicação de *The modern corporation and private property* (Berle & Means, 1932), sendo este o trabalho seminal procurou pesquisar o processo expansionista das empresas, suas consequências para as mudanças na estrutura de capital e de controle das corporações, separando os acionistas dos gestores da empresa, além indicar o estado como regulador das organizações privadas.

O cenário econômico vivido pelos EUA no período era propício para incentivar o Estado a regular o mercado empresarial, com a quebra da bolsa de Nova Iorque ocorrida em 1929, assim, em 1934, criada, nos Estados Unidos, *Securities and Exchange Commission* (SEC), sendo a organização responsável até os dias de hoje por proteger investidores, a ordem e a eficiência dos mercados e facilitar a formação de capital no território norte americano. No âmbito brasileiro o organismo governamental com papel semelhante ao da SEC é a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), criada em 1976 por força da Lei 6.385 daquele ano.

Anos depois, no início da década de 90, período marcado por crises financeiras, o Banco da Inglaterra criou uma comissão para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, que resultou no *Cadbury Report*. E em 1992, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*- COSO publicou o *Internal control - Integrated framework*.

Na década seguinte, em 2002, após escândalos envolvendo grandes corporações norte americanas aliadas a extinta empresa de auditoria, que resultaram na falência de grandes corporações, foi publicada, nos Estados Unidos, a Lei *Sarbanes-Oxley* (SOX), com o objetivo de melhorar os controles a fim de garantir fidedignidade às informações constantes nos relatórios financeiros. Neste mesmo ano, fundou-se *European Corporate Governance Institute*- ECGI, com o intuito de apoiar as investigações independentes e propiciar à melhoria da governança e em 2004, o COSO publicou o *Enterprise Risk Management-integrated framework*, utilizado ainda hoje como referência no tema gestão de riscos.

Atualmente, vários organismos se dedicam a promover a governança, como o G8 (reunião dos oito países mais desenvolvidos) e organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional- FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE (ECGI, 2013).

No Brasil o interesse pelo assunto é crescente nos setores privado e público. Em 2001, foi publicado um panorama sobre a governança corporativa no Brasil (McKinsey, 2001) e a Lei n. 10.303, que alterou a Lei n. 6.404/1976, com intuito melhorar a governança ao reduzir riscos para o investidor minoritário e garantir a participação no controle da empresa, no ano seguinte a CVM publicou documento com recomendações sobre governança. No que diz respeito ao setor público, a governança começou a ser discutida após os efeitos da crise fiscal ocorrida nos anos 80, que fez surgir um novo arranjo econômico e político internacional, com o intuito de

tornar o Estado mais eficiente. Isso resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas são eles: *openness, integrity and accountability* (IFAC, 2001).

Nos anos que se seguiram, outros trabalhos foram publicados sobre governança nas organizações públicas, como o estudo número 13 – boa governança no setor público, do IFAC (2001) e o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, que ratificou os princípios estabelecidos por aquele e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integração.

Em 2004, foi publicado o Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, uma construção em conjunto do *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy - CIPFA-* e do *Office for Public Management Ltd -OPM-* reforçando a tendência de tornar o Estado mais eficiente e ético, alinhados aos princípios já apresentados, com destaque na eficiência e na eficácia. Além das organizações já citadas, organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services -ICGGPS-*, o Banco Mundial e o *Institute of Auditors -IIA-* avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, compromisso e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os seus stakeholders, que em uma organização pública são os cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada, entre outros.

No Brasil, seguindo sua tradição *code law*, publicou diversas peças legais com o intuito de institucionalizar estruturas de governança no setor público. De acordo com o Referencial de Governança do TCU (2014), a própria Constituição Federal de 1988 seria um desses comandos positivados ao estabelecer que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito. No âmbito da governança, tal disposição constitucional significa que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas vem do povo.

Outros instrumentos foram criados com a finalidade de fortalecer a governança pública, como: o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, (1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) voltados para aspectos éticos, morais e de comportamento de liderança; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), criado em 2005 e revisado em 2009 e 2013, cujos fundamentos nortearam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea.

A Lei n. 12.813/2013 que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo e emprego do Poder Executivo Federal; os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

O período compreendido entre 2016 a 2017 foi marcado pela criação de instrumentos que contribuem com a promoção da governança no setor público, como a Lei n. 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que estabelece uma série de mecanismos de transparência e governança a serem observados pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas

subsidiárias. Bem como o Decreto n. 9.203 (2017), que estabeleceu a Política de Governança Pública da Administração Pública Federal.

2.2. Governança Corporativa no Setor Bancário

A Governança Corporativa na perspectiva dos Bancos apresenta características diferenciadoras em relação a outros tipos de organizações, pois essas instituições possuem maior número de conflitos de interesses e distintas relações que envolvem outras partes interessadas além dos acionistas e gestores, como: o depositante, o tomador de recursos e o regulador.

Nesse sentido, o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (BCBS) se comprometeu a promover boas práticas de governança corporativa para as organizações bancárias, e em 1999, publicou as primeiras orientações sobre governança no documento *‘Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations’* com a finalidade de auxiliar os supervisores bancários a promoverem a adoção de sólidas práticas de governança corporativa pelas organizações bancárias (BASEL, 1999).

O BCBS promoveu diversas revisões ao longo do tempo sendo a última em 2015, quando divulgou diretrizes sobre *Corporate Governance Principles for Banks*, com um conjunto de 13 princípios que devem ser implementados de forma adaptada à dimensão, complexidade, estrutura, relevância econômica, perfil de risco e modelo de negócio de cada banco e, se for o caso, do grupo em que se integra. (BASEL, 2015).

O Brasil adota os princípios e critérios estabelecidos pelo Comitê de Basileia sobre governança corporativa aplicáveis às instituições financeiras, um exemplo sobre o tema foi a Resolução nº 4.567 de 27 de abril de 2017, emitida pelo do Banco Central do Brasil (BACEN). Esse normativo procura incorporar os critérios dispostos no *“Core Principles for Effective Banking Supervision”* que, além de estabelecer um canal de comunicação para o reporte de atos com indícios de ilicitude, dispõe também sobre a remessa de informações relativas aos integrantes do grupo de controle e aos administradores das instituições financeiras.

Afim de propagar a cultura e as boas práticas de governança corporativa entre os seus associados a Associação Brasileira de Bancos (AABC) elaborou Cartilha de Governança Corporativa para Instituições Financeiras que procurou contribuir para atingir e manter a confiança do público e dos órgãos reguladores nas instituições financeiras e, conseqüentemente, para o bom funcionamento do setor bancário e da economia como um todo (AABC, 2019).

2.3. Auditoria x Governança Corporativa

A Auditoria Independente é realizada por profissional independente em relação à entidade que está sendo analisada. Segundo Franco e Marra (2011, p.218) a auditoria independente ou externa é aquela realizada por profissional liberal, auditor independente, sem vínculo de emprego com a entidade auditada.

O objetivo principal desta é aumentar o grau de confiança das demonstrações contábeis para seus usuários. Seu trabalho consiste em emitir opinião sobre as demonstrações financeiras, confirmando se foram preparadas pela administração adequadamente em todos os aspectos relevantes e se estão livres de distorções relevantes (FRANCO & MARRA, 2011).

De acordo com Iudícibus et al (2003, p.118), a governança corporativa é um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas, e assegura aos proprietários o governo

estratégico da empresa e o efetivo monitoramento da Diretoria Executiva. Considera, também, que a relação entre propriedade e controle ocorre por meio do Conselho de Administração, da Auditoria Independente e do Conselho Fiscal, que devem assegurar aos proprietários a equidade (*fairness*), a transparência (*disclosure*), a responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e o cumprimento das leis e normas (*compliance*).

É fundamental assegurar a independência dos auditores para que eles possam avaliar com isenção as demonstrações financeiras e contribuir para a formação de um ambiente de confiança entre administradores, sócios e demais partes interessadas. Os maiores beneficiários da independência e do exercício efetivo pelos auditores de suas atribuições são a própria organização e suas partes interessadas (IBGC, 2015). O sistema de governança em órgãos públicos e entidades da administração pública considera a Auditoria Independente como uma instância externa de apoio à Governança, sendo que estas são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança (TCU, 2014).

De acordo com a NBC TA 701 a estrutura do relatório de auditoria contempla a comunicação dos Principais Assuntos de Auditoria -PAA-, ou seja, são assuntos que segundo o julgamento profissional do auditor, foram os mais significativos na auditoria das demonstrações contábeis do período corrente (CFC, 2016).

Os principais assuntos de auditoria são selecionados entre os assuntos comunicados aos responsáveis pela governança, onde a comunicação destes fornece informações adicionais aos usuários das demonstrações contábeis, para auxiliá-los a entender as matérias que foram de maior acuidade na auditoria das demonstrações contábeis, pode ainda, ajudar os usuários a entenderem a entidade e as áreas que envolveram julgamento significativo da administração nas demonstrações contábeis auditadas (CFC, 2016). Neste sentido, a auditoria independente precisa verificar as relações de governança existentes na organização auditada de modo a obter entendimento suficiente para a realização de seus trabalhos, concentrando sua atuação nas áreas, processos e contas que representem maior risco.

Ao passo que na auditoria governamental, segundo a Constituição Federal (1988) compete ao TCU, dentre outras:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

IV - realizar [...] inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...];

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União [...];

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Quanto aos bancos públicos federais, o objetivo é realizar inspeções, auditorias de natureza contábil e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pela União para fomento social; ao encontrar indícios de irregularidades o TCU abre o devido processo legal em desfavor dos administradores, onde o julgamento pode resultar na inocência ou culpa e nesse caso com a possível aplicação de multas, sanções disciplinares e até a perda de direitos políticos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção é destinada a apresentar os instrumentos, critérios e procedimentos adotados para o cumprimento do objetivo da pesquisa, que se propôs a identificar se existe relação entre o conteúdo dos Principais Assuntos de Auditoria, apontados nos relatórios de Auditoria Independentes sobre as demonstrações financeiras do exercício de 2018 do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, e o resultado dos Relatórios Individuais do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública ciclo 2018 realizados pelo Tribunal de Contas da União nos respectivos bancos.

A fim de alcançar o objetivo proposto, utilizou-se pesquisa descritiva com abordagem qualitativa dos dados, uma vez que a análise, o registro e a interpretação dos fatos se darão sem a interferência do pesquisador (Barros & Lehfeld, 2007). Quanto à forma, trata-se de uma pesquisa documental e análise de conteúdo, que segundo Bardin (1979, p. 45), consiste em um conjunto de técnicas de análise que se utiliza de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens.

Para composição da amostra, foram selecionados os dois maiores bancos públicos federais, considerando o volume de ativos totais, dentre os cinco bancos avaliados pelo TCU no Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública de 2018, quais sejam: (i) Banco do Brasil e (ii) Caixa Econômica Federal.

Por que Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CAIXA)?

O BB foi o primeiro banco Português -criado no Brasil- após a chegada da família imperial portuguesa na colônia, porém sua atividade foi abreviada em 1829 após uma administração desastrosa. Entretanto, em 1851 o então Visconde de Mauá criou um novo BB, com um capital social bem vultoso para os padrões da época, e que está em atividade até o presente, além disso é o agente financeiro da União (BB, 2019; STN, 2019).

A CAIXA foi criada, em 1861, para estimular a poupança e o crédito mediante penhor e com esse diferencial atingiu, desde o início de suas operações, as camadas sociais mais populares. Atualmente atua como banco comercial, administra o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, a Loteria Federal, outros programas sociais federais e atua com muita robustez no mercado de crédito imobiliário (CAIXA, 2019).

Em termos procedimentais, a primeira etapa consistiu-se na coleta do material e para isso foram selecionados os Relatórios de Auditoria Independente das Demonstrações Financeiras 2018, disponíveis nos sites dos bancos selecionados, e seus relatórios individuais do Levantamento Integrado de Governança Organizacional do TCU relativo ao ciclo 2018, disponíveis no site do Tribunal de Contas da União.

No segundo passo, foram examinados os relatórios coletados e identificados os temas abordados nos PAA dos Relatórios da Auditoria Independente dos selecionados e a respectiva exposição de motivos apresentada pelo Auditor Independente para seu destaque como principal assunto de auditoria. Os relatórios e a exposição de motivos foram estruturados em tabelas síntese.

Nessa etapa também foram analisados os relatórios individuais do Levantamento integrado de governança organizacional pública dos Bancos Públicos Federais selecionados e

foram organizados em tabelas por banco, apresentado o resultado individual obtido em cada índice avaliado pelo TCU.

Na sequência, relacionamos os principais assuntos de auditoria e o correspondente índice de governança, essa analogia foi realizada analisando os quesitos que compõem cada índice com o assunto apontado pela auditoria, comparando se existe relação entre os temas apontados e os temas que são avaliados por meio do questionário de governança.

Por fim, foi realizada uma análise comparativa entre os assuntos constantes no PAA e os resultados apresentados no IGG, a fim de identificar relação entre os assuntos abordados na Auditoria Privada e na Auditoria Pública e se o resultado apresentado pelos bancos apontaria a se um resultado de governança similar pressupõe principais assuntos de auditoria similares.

O Levantamento de governança é realizado por meio de um questionário elaborado pelo TCU, composto por diversas questões relacionados aos temas que compõem o índice de governança. Eles são respondidos pelas organizações federais jurisdicionadas do TCU, dentre as organizações avaliadas, participam do levantamento os Bancos Públicos Federais que compõem uma categoria específica para fins de análise dos resultados obtidos.

Cada organização participante do Levantamento Integrado de Governança e Gestão do TCU obtém um relatório individual que contempla os resultados da organização e os resultados comparados com as demais participantes do levantamento e ainda com as organizações de sua área de atuação.

Os resultados obtidos no levantamento são classificados, pelo TCU, em níveis de capacidade de governança ou gestão conforme os seguintes estágios: aprimorado, que compreende o intervalo de 70,01 a 100%; intermediário, que compreende o intervalo de 40% a 70%; inicial, que compreende o intervalo de 15 a 39,99%; e inexpressivo, que compreende o intervalo de 0 a 14,99%.

O índice integrado de governança e gestão públicas (iGG) é composto pelo índice de governança pública (iGovPub), pelo índice de capacidade em gestão de pessoas o iGestPessoas, pelo índice de capacidade em gestão de TI (iGestTI) e pelo índice de capacidade em gestão de contratos (iGestContrat).

O Índice de governança pública (iGovPub) contempla os índices de capacidade em liderança, capacidade em estratégia e capacidade em *accountability*, que são avaliados de acordo com os seguintes quesitos: Liderança (índice de capacidade em liderança): 1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização), 1120 (Gerir o desempenho da alta administração), 1130 (Zelar por princípios de ética e conduta); Estratégia (índice de capacidade em estratégia): 2110 (Gerir os riscos da organização), que se divide em 2111 (O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido) e 2112 (Os riscos considerados críticos para a organização são geridos), 2120 (Estabelecer a estratégia da organização), 2130 (Promover a gestão estratégica); *Accountability* (índice de capacidade em *accountability*): 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas) e 3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna)

Já o Índice de Governança de pessoas (iGovPessoas) é composto pelos seguintes quesitos: 1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização) o 1120 (Gerir o desempenho da alta administração); 1130 (Zelar por princípios de ética e conduta); 2110 (Gerir os riscos da organização), 2120 (Estabelecer a estratégia da organização), 213P (Promover a

gestão estratégica – para Pessoas) que se subdivide em 2133 (A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas.) e 2134 (A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas); 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas), 3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna) o 4110 (Realizar planejamento da gestão de pessoas), 4120 (Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores), 4130 (Assegurar o adequado provimento das vagas existentes), 4140 (Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados), 4150 (Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores) o 4160 (Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável), 4170 (Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores), 4180 (Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores).

O índice Governança Tecnologia da Informação (iGovTI) contempla os seguintes quesitos: avalia se a alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação (ModeloTI); a capacidade em monitoramento do desempenho de TI (MonitorAvaliaTI); e a capacidade em resultados de TI (ResultadoTI).

Por fim, o índice Governança Contratações (iGovContrat) contemplou quatro questões sobre a governança das organizações para guiar e monitorar contratações públicas, sendo elas: (a) “A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações”, (b) “A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações”, (c) “se o estatuto da auditoria interna veda a participação de auditores em atividades que caracterizem cogestão”, e (d) “se há relatórios de auditoria interna contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de contratações”.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Esta seção contempla a descrição e a análise dos dados coletados, cujo objetivo é verificar se existe relação entre o trabalho da Auditoria Independente e o Levantamento do TCU quanto aos aspectos relacionados a Governança Corporativa.

4.1.Principais Assuntos de Auditoria apontados nos Relatórios dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Financeiras dos Bancos Públicos Federais

Tendo por referência os procedimentos destacados na Seção 3, foram examinados os conteúdos dos relatórios de auditoria independente dos Bancos Públicos Federais selecionados, e os principais assuntos de auditoria apresentados nos relatórios do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal foram sintetizados nas tabelas 1 e 2 por tema e exposição de motivos e de acordo com a ordem apresentada nos respectivos relatórios dos respectivos bancos.

Tabela 1 - Principais Assuntos de Auditoria– Banco do Brasil

Principais Assuntos de Auditoria	Exposição de Motivos do tema considerado PAA
Provisão para créditos de liquidação duvidosa	Devido à relevância das operações de crédito, de arrendamento mercantil, adiantamentos sobre contratos de câmbio, outros créditos com características de concessão de crédito e ao grau de julgamento relacionado à estimativa de provisão para créditos de liquidação duvidosa, este tema foi considerado um dos principais assuntos de auditoria.
Valor de mercado de instrumentos financeiros	A utilização de diferentes técnicas de valorização e premissas podem resultar em estimativas de valor de mercado significativamente diferentes. Desta forma, a auditoria considerou a mensuração do valor de mercado desses instrumentos financeiros como um dos principais assuntos de auditoria.
Provisões e passivos contingentes – Trabalhistas, cíveis e fiscais	Devido a avaliação pelo Banco envolver estimativas complexas e relevantes para a mensuração das Provisões e determinação das

<p>Plano de Benefícios a empregados</p>	<p>divulgações para Passivos Contingentes, foi considerado este como um dos principais assuntos de auditoria. Devido à complexidade e julgamento envolvidos no tratamento e mensuração dessas premissas e ao impacto relevante que eventuais mudanças teriam sobre as demonstrações contábeis consolidadas, considerou-se que este é um dos principais assuntos de auditoria.</p>
<p>Projeção de resultados futuros para a realização de ativos relativos a créditos tributários</p>	<p>Devido à relevância das estimativas de rentabilidade futura e do impacto que eventuais mudanças nas premissas dessas estimativas poderiam gerar nas demonstrações contábeis consolidadas, a auditoria considerou essa área como um dos principais assuntos de auditoria.</p>
<p>Participações Societárias</p>	<p>Devido à relevância e julgamentos envolvidos na mensuração dessas estimativas nas investidas e o impacto que eventuais mudanças nas premissas teriam sobre as demonstrações contábeis consolidadas, foi considerado esse assunto significativo para a auditoria.</p>

Fonte: Elaboração própria

Tabela 2 - Principais Assuntos de Auditoria– - Caixa Econômica Federal

Principais Assuntos de Auditoria	Exposição de Motivos do tema considerado PAA
<p>Provisão para crédito de liquidação duvidosa</p>	<p>A estimativa da provisão para créditos de liquidação duvidosa envolve julgamento por parte da Administração. A determinação da provisão para créditos de liquidação duvidosa envolve a avaliação de várias premissas e fatores internos e externos alinhados com a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº. 2.682.</p>
<p>Crédito Tributário</p>	<p>O assunto foi considerado foco na auditoria devido a subjetividade inerente a esse processo, uma vez que a utilização de diferentes premissas na projeção do lucro tributário poderia modificar significativamente os prazos e os valores previstos para realização dos créditos tributários.</p>
<p>Provisões para passivos contingentes</p>	<p>A decisão de reconhecimento de um passivo contingente e as bases de mensuração levam em consideração os pareceres dos assessores jurídicos e exercício de julgamento feito pela Administração do Banco.</p>
<p>Plano de benefício pós-emprego</p>	<p>O Banco tem planos de benefício pós emprego com característica de benefício definido, cujos valores são relevantes no contexto das demonstrações contábeis individuais e consolidadas e envolvem a necessidade de utilização de uma adequada base de dados, da aplicação das características de cada plano quanto a responsabilidade do Banco como patrocinador, incluindo a paridade contributiva, bem como a determinação de premissas por parte da administração com elevado grau de subjetividade, tais como: taxas de desconto, de inflação, de evolução de custos médicos e de mortalidade. Essa foi uma área de foco na auditoria, pois alterações nas premissas podem resultar em impactos relevantes nas obrigações relacionadas aos planos de benefício definido.</p>
<p>Provisão para perdas de bens não de uso próprio (imóveis) – BNDU</p>	<p>A estimativa da provisão para perdas de bens não de uso próprio envolve julgamento e estimativas por parte da Administração. A determinação dessa provisão levou em consideração valor de avaliação, o percentual do deságio em relação aos imóveis ocupados e desocupados, o tipo de financiamento, o levantamento de todos os custos incorridos durante o processo de retomada, denominados custos recuperáveis, bem como dos custos de manutenção dos imóveis em estoque até a sua venda</p>
<p>Ambiente de Tecnologia da informação</p>	<p>O Banco opera em um ambiente de negócio altamente dependente de tecnologia requerendo uma infraestrutura complexa para suportar o elevado número de transações processadas diariamente em seus diversos sistemas. Os riscos inerentes à tecnologia de informação, associados a processos e controles que suportam o processamento dos sistemas de tecnologia, considerando os</p>

sistemas legados e os ambientes de tecnologia existentes, podem, eventualmente, ocasionar processamento incorreto de informações críticas, inclusive aquelas utilizadas na elaboração das demonstrações contábeis individuais e consolidadas.

Fonte: Elaboração própria

Os dados revelaram similaridade entre os assuntos apontados nos relatórios dos dois bancos, quatro dos seis principais assuntos se repetem entre eles e se observa apenas alteração na ordem de apresentação destes. Os assuntos comuns aos dois bancos são: Provisão para Créditos de Líquidação duvidosa, Provisões para passivos contingentes, Benefícios a Empregados e Créditos Tributários.

Dos assuntos particulares a cada banco, verifica-se Valor de Mercado de Instrumentos Financeiros e Participações Societárias, no Banco do Brasil, e Provisões para perdas de bens não de uso próprio – BNDU e Ambiente de Tecnologia, na Caixa Economica Federal.

Entre os dos assuntos apontados, apenas Ambiente de Tecnologia, constante no Relatório acerca da Caixa, não está relacionado ao grau de julgamento relacionados às estimativas por parte da Administração. O PAA Ambiente de Tecnologia, de acordo com a exposição de motivos dos auditores, está relacionado aos riscos inerentes à tecnologia da informação, principalmente aos processamentos incorretos de informações críticas.

4.2.Resultado do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública

Tabela 3 - Resultado Individual do Levantamento de Governança Pública - Banco do Brasil S.A

Índice de Governança Avaliado	Resultado
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	Apresentou resultado muito superior ao da média da categoria Bancos, atingindo o percentual de 94%, resultado classificado como aprimorado segundo o levantamento. Comparado à média obtida pelas demais organizações da categoria Bancos, apresentou resultado superior ao da categoria. - <u>Índice de Capacidade de Liderança</u> : apresentou resultado levemente superior ao da média de sua categoria, classificado com aprimorado. 1110 – apresentou resultado aprimorado, bem acima da média da categoria; 1120 - apresentou resultado bem abaixo da média da categoria, na faixa de classificação aprimorado bem próximo ao intermediário;
iGovPub (índice de governança pública)	1130 - apresentou resultado aprimorado, bem acima da média da categoria. - <u>Índice de capacidade em estratégia</u> : apresentou resultado superior da média da categoria, em nível aprimorado. 2111 e 2112 (2110), 2120 e 2130 - apresentou resultados bem acima da média de sua categoria., classificados como aprimorados. - <u>Índice de capacidade em <i>accountability</i></u> : Apresentou resultados acima da média de sua categoria, em nível aprimorado. 3110 e 3120: os resultados apresentados foram acima da média na categoria, para a faixa aprimorado. Apresentou resultado acima da média da categoria bancos. 1110 - apresentou resultado superior a média de sua categoria, na faixa aprimorado. 1120 –apresentou resultado bem inferior ao da média da categoria, com resultado no nível intermediário;
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	1130, 2110, 2120 - apresentou resultados superiores ao da média da categoria, na faixa aprimorado. 213P- apresentou resultados acima da média da categoria, na faixa aprimorado; 3110 e 3120 - apresentou resultados acima da média de sua categoria, na faixa aprimorado;

	4110, 4120, 4130, 4140 e 4150 - apresentou resultado bem superiores ao da média da categoria, classificados como aprimorado.
	4160 – apresentou resultado levemente inferior ao da média da categoria, classificado como aprimorado.
	4170, 4180 - apresentou resultados superiores ao da categoria, na faixa aprimorado.
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	Apresentou resultado aprimorado, superior ao da média da Categoria. ModeloTI, MonitorAvaliaTI e ResultadoTI - apresentou resultado classificado aprimorado, superior ao resultado da média de sua categoria.
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	Apresentou resultado bastante superior ao da categoria Bancos, na faixa de classificação aprimorado. A, B, C e D - apresentou resultados bastante superiores ao da categoria, classificados como aprimorados.

Fonte: Elaboração própria

Tabela 4 - Resultado Individual do Levantamento de Governança Pública- Caixa Econômica Federal

Índice de Governança Avaliado	Resultado
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	Apresentou resultado levemente inferior ao da média categoria Bancos, atingindo o percentual de 71%, resultado classificado como aprimorado segundo o levantamento, mas próximo da faixa de intermediário. Comparado às médias obtidas pelas demais organizações da categoria Banco, apresentou resultado abaixo da média. - Índice de Capacidade de Liderança: apresentou resultado inferior ao da média de sua categoria, classificado com aprimorado, mas próximo da faixa de intermediário. 1110 – apresentou resultado aprimorado, acima da média da categoria; 1120 e 1130 - apresentou resultado abaixo da média da categoria, com nível intermediário.
iGovPub (índice de governança pública)	- Índice de capacidade em estratégia: apresentou resultado abaixo da média da categoria, em nível aprimorado. 2111 e 2112 (2110) Apresentou resultado abaixo da média da categoria, com resultados em nível aprimorado e intermediário, respectivamente. 2120 e 2130 - apresentou resultados acima da média de sua categoria. - Índice de capacidade em accountability: Apresentou resultados abaixo da média de sua categoria, em nível intermediário. 3110 e 3120: os resultados apresentados foram abaixo da média da categoria, na faixa intermediária. Apresentou resultado parecido com a média da categoria bancos. 1110 - apresentou resultado superior a média de sua categoria; 1120, 1130 e 2110 - apresentou resultados bem abaixo da média da categoria, com resultado no nível intermediário; 2120 - apresentou resultado superior ao da média da categoria; 2130 - apresentou resultados abaixo da média da categoria;
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	3110 e 3120 - apresentou resultados abaixo da média de sua categoria; 4110 - apresentou resultado superior a média; 4120 - apresentou resultado conforme a média da categoria; 4130 - apresentou resultado inferior ao da média da categoria; 4140 - apresentou resultado muito superior a média de sua categoria; 4150 - apresentou resultado inferior ao da média da categoria; 4160, 4170, 4180 - apresentou resultados superior ao da categoria.
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	Apresentou resultado aprimorado, apesar disso apresentou resultado abaixo da média da categoria. ModeloTI e MonitorAvaliaTI – apresentou resultados acima da média da categoria, na classificação aprimorada.

iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	<p>ResultadoTI - apresentou resultado classificado como Inicial e bastante inferior ao resultado da média de sua categoria.</p> <p>Apresentou resultado levemente superiores ao da categoria Bancos e classificado como intermediário.</p> <p>A, B e D - apresentou resultados bem superiores ao da categoria, classificados como aprimorados.</p> <p>C - apresentou resultado muito inferior ao da categoria e classificado como inexpressivo.</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria

Os dados revelaram que os bancos avaliados apresentam resultados bastante diferentes em relação a governança corporativa, indicando que o Banco do Brasil encontra-se mais avançado quanto à governança quando comparado à Caixa, segundo o Levantamento do TCU. Tal fato pode estar relacionado ao nível de exposição regulatória dos dois bancos, uma vez que o Banco do Brasil, entidade de capital aberto, está sujeito a regulação de órgãos como a CVM, que, via de regra, dispõe de alto grau de exigência quanto aos aspectos de governança, além da B3, bolsa de valores brasileira, que possui graus diferentes de classificação com base em Governança, a exemplo do Novo Mercado.

4.3. Relação entre os Principais Assuntos de Auditoria e o Índice de Governança que compõe o IGG

Em consulta ao conteúdo do questionário aplicado pelo TCU é possível identificar em menor nível as perguntas relacionadas a cada quesito que compõe o índice analisado, considerando essas informações, foi construída a tabela 5, que relaciona os principais assuntos de auditoria com o índice de governança correspondente.

Tabela 5 - Relação PAA e Índice de Governança

Principais Assuntos de Auditoria	Índice de Governança
Provisão para Créditos de Liquidação duvidosa	
Provisões para passivos contingentes	
Créditos Tributários	iGovPub
Valor de Mercado de Instrumentos Financeiros	
Participações Societárias no Banco do Brasil	
Provisões para perdas de bens não de uso próprio – BNDU	
Ambiente de Tecnologia	iGovPub / iGovTI
Plano de Benefícios a Empregados	iGovPub/ iGovPessoas

Fonte: Elaboração própria

Por meio da associação dos principais assuntos de auditoria e o índice de governança, observa-se que todos estão relacionados à gestão de riscos da organização, uma vez que estão associados ao alto grau de julgamento relacionados às estimativas por parte da administração e também aos riscos inerentes à tecnologia da informação. No IGG, a gestão de risco é medida pelo Índice de Governança Pública (iGovPub), que avalia a capacidade de gestão de riscos da organização, por meio de modelo de gestão de riscos estabelecido e de gestão dos riscos considerados críticos, conforme os quesitos 2110, 2111 e 2112 do questionário.

O principal assunto “Ambiente de Tecnologia”, destacado como PAA pelos auditores na CAIXA, além de estar relacionado ao Índice de Governança Pública, também está relacionado ao Índice de Governança de Tecnologia da Informação, que avalia a gestão da tecnologia da informação medindo o modelo de gestão, os instrumentos de monitoramento e avaliação e os resultados em Tecnologia da Informação.

O assunto Benefícios a Empregados, destacado como PAA pelos auditores nos dois bancos, que também está relacionado ao Índice de Governança Pública, se relaciona ainda ao Índice de Governança de Pessoas, ao avaliar se a organização realiza planejamento da gestão de pessoas, definindo objetivos, indicadores e metas de desempenho. Um dos itens para verificação do grau de adoção deste quesito está relacionado a definição de objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de gestão de benefícios.

O índice também avalia se a organização elabora plano específico para orientar a gestão de pessoas, sendo um dos itens para verificação do grau de adoção deste quesito verificar se o plano orienta a função de gestão de benefícios. Está contemplado no índice avaliar se a organização realiza pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho da organização, um dos itens de verificação do grau de adoção deste quesito está associado a realização, pela organização, de pesquisas que incluem a opinião dos colaboradores sobre os benefícios oferecidos.

4.4. Análise da relação entre o PAA e os resultados de governança do TCU

A tabela 6 apresenta a relação entre os PAA e o resultado de governança do TCU:

Tabela 6 - Comparação da relação entre os PAA e o resultado de governança do TCU por banco

Principais Assuntos	Índice de Governança	Resultados segundo o TCU	
		Caixa	Banco do Brasil
Provisão para Créditos de Liquidação duvidosa			
Provisões para passivos contingentes			
Créditos Tributários			
Valor de Mercado de Instrumentos Financeiros	iGovPub	75%	91%
Participações Societárias no Banco do Brasil			
Provisões para perdas de bens não de uso próprio – BNDU			
Ambiente de Tecnologia	iGovPub / iGovTI	77%	96%
Benefícios a Empregados	iGovPub/ iGovPessoas	75%	93%

Fonte: Elaboração própria

Ao considerar os resultados apresentados pelos bancos no iGovPub, percebe-se que o Banco do Brasil apresenta maior maturidade em Governança, segundo os critérios do TCU. No entanto, mesmo considerada a diferença entre os níveis de governança não se verifica o mesmo grau de distinção em relação aos principais assuntos de auditoria. Tal situação revela que não há relação direta entre o índice de governança e os principais assuntos apontados no relatório de auditoria, uma vez que os bancos avaliados tiveram resultados diferentes no iGovPub, mas tiveram, em grande parte, os mesmos assuntos destacados em seus respectivos relatórios.

Este fato demonstra que os assuntos apontados estão relacionados às atividades finalísticas dos bancos, consideradas inerentes ao processo dessas organizações e não diretamente à Governança, dado que o resultado da avaliação da governança não modificou os assuntos destacados em PAA para os bancos avaliados.

Apesar disso, verifica-se que o principal assunto “Ambiente de Tecnologia” foi destaque apenas na Caixa Econômica Federal, banco que apresentou o menor iGovTI entre as instituições bancárias analisadas pelo TCU, enquanto no relatório referente ao Banco do Brasil, com o maior iGovTI, o auditor não destacou o assunto.

Tal resultado pode ser explicado devido ao fato de que a avaliação do TCU se destina a avaliar riscos relacionados à ausência de boa Governança e à baixa maturidade dos processos de gestão, enquanto a auditoria independente prioriza a avaliação dos riscos relacionados às demonstrações contábeis. A avaliação do TCU, portanto, tem o objetivo de incentivar a melhoria da governança dos processos organizacionais, nas áreas de Pessoas, TI e Contratações. O foco do trabalho é gerencial. Já a auditoria financeira concentra sua área de atuação nas áreas que podem conter maior grau de risco de distorção das demonstrações, não necessariamente nas áreas que possuem baixa governança.

No entanto, apesar de a maioria dos PAA não se relacionar com a maturidade em governança do banco público federal, é possível que os riscos relacionados à baixa maturidade dos processos de gestão, foco da atuação do TCU, tenham reflexo nos riscos de distorção relevante das demonstrações, situação na qual o processo de gestão passa a fazer parte do escopo da auditoria independente.

Esta situação foi verificada no PAA “ambiente de tecnologia”, no qual a baixa maturidade do processo de governança e gestão de TI da Caixa, além de trazer riscos organizacionais, foi identificada como principal assunto de auditoria, por aumentar, igualmente, o risco de distorção relevante das demonstrações. Dada a baixa maturidade relativa dos processos de governança de TI da Caixa, aumenta-se a probabilidade de processamento incorreto de informações críticas, inclusive as relacionadas as Demonstrações Contábeis, razão pela qual tal assunto foi incluído como PAA.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a verificar a possível existência de relação entre os Principais Assuntos de Auditoria apontados nos relatórios de Auditoria das Demonstrações Contábeis dos Bancos Públicos Federais e o resultado do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública realizado pelo Tribunal de Contas da União destes bancos. Para esse fim, foram examinados os relatórios de auditoria independente sobre as demonstrações contábeis dos anos de 2018 e os relatórios individuais do Levantamento de governança TCU de 2018 para os Bancos Públicos Federais.

Os resultados mostraram que os assuntos como Provisão para Créditos de Liquidação duvidosa, Provisões para passivos contingentes, Benefícios a Empregados e Créditos Tributários foram destacados nos dois bancos, havendo alteração apenas na ordem de apresentação. Dos assuntos particulares a cada banco, foram apontados o Valor de Mercado de Instrumentos Financeiros e as Participações Societárias, no Banco do Brasil, e as Provisões para perdas de bens não de uso próprio – BNDU e o Ambiente de Tecnologia, na Caixa Econômica Federal.

Verificou-se que os bancos avaliados apresentaram resultados distintos em relação a governança corporativa, segundo o resultado individual do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública do TCU. O resultado apontou que o Banco do Brasil encontra-se melhor avaliado quanto à governança pública quando comparado à Caixa Econômica Federal.

Sendo assim, a hipótese de pesquisa apresentada não pode ser confirmada dado que o nível de governança dos bancos da amostra são distintos, entretanto a maior parte dos principais assuntos de auditoria são os mesmos nos relatórios de auditoria deste bancos, o que mostra que

não há associação direta dos principais assuntos de auditoria com o resultado do índice de governança.

Depreende-se assim, que os assuntos destacados nos relatórios de auditoria, em sua maioria, estão mais associados às atividades inerentes ao setor bancário do que propriamente a situação da governança no que diz respeito a gestão de risco.

A exceção se fez acerca do PAA Ambiente de Tecnologia, constante do Relatório acerca da Caixa, banco que apresentou menor nota de Governança na avaliação do TCU. Já no Banco do Brasil, com maior nota no iGovTI, tal assunto não foi incluído pelo auditor.

Os resultados obtidos demonstram, que apesar de apresentarem em seus relatórios pontos em comum, o trabalho do TCU e da Auditoria Independente apresentam independência entre si. O primeiro se destina a avaliar os riscos relacionados à ausência de boa governança e à baixa maturidade dos processos de gestão, enquanto o segundo se destina a avaliar os riscos de distorção das demonstrações contábeis.

Como principal limitação, destaca-se a dificuldade de ampliação do horizonte temporal do estudo, tendo em vista que os trabalhos de levantamentos integrados realizado pelo TCU são recentes. Assim, em pesquisas futuras, recomenda-se a ampliação do período de pesquisa de forma que contemple novas versões do Levantamento Integrado e expansão da amostra, além disso, seria interessante avaliar eventual relação entre a governança dos bancos públicos e a qualidade do controle adotado frente aos riscos elencados nos PAA.

6. REFERÊNCIAS

Associação Brasileira de Bancos. (2009). *Cartilha de Governança Corporativa para Instituições Financeiras*. Recuperado de http://www.abbc.org.br/ADM/publicacoesconfig/uploads/30333550179494052001_ABBC_Cartilha_Governanca_Corporativa.pdf

BACEN, Banco Central do Brasil (2013). *Recomendações de Basileia.*, recuperado de <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>

Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo.*. Lisboa: Edições 70. Lisboa.

Barros, A. J. P., & Lehfeld, N. A. S. (2007). *Fundamos de Metodologia Científica* (3a ed.). São Paulo: Editora Pearson.

Basel Committee. (1999). *Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations. Basle Committee on Banking Supervision, BIS, Basel.*

Basel Committee on Banking Supervision. (2015). *Guidelines Corporate governance principles for banks*. Recuperado de <https://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>

BB, Banco do Brasil (2018). *Demonstrações Contábeis*. Recuperado de <https://ri.bb.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>

BB, Banco do Brasil. (2019). *História BB*. Recuperado de <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/sobre-nos/nossa-historia#/>

Berle, A. A., & Means, G. C. (1932). *The modern corporation and private property*. New Brunswick. NJ: *Transaction*.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL, Decreto n. 1.171 (1994). de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm

BRASIL, Decreto n. 9.203 (2017). de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm

BRASIL, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

BRASIL, Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013. *Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm

BRASIL, Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm

Candbury Committee. (1992). *Report os the committee on the financial aspects of corporate governance*. Recuperado de: <http://www.ags.gov.au>

CAIXA, Caixa Econômica Federal. (2018). *Demonstrações Contábeis BrGaap*. Recuperado de http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/DC_BrGaap_2018.pdf

CAIXA, Caixa Econômica Federal. (2019). *História da Caixa*. Recuperado de <http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>

Castro, R. L. C.; Vasconcelos, J. P. B.; Dantas, J. A. (2017) *Impactos das Normas Internacionais de Auditoria nos Relatórios Dos Auditores sobre as Demonstrações Financeiras dos Bancos Brasileiros*. *Revista Ambiente Contábil - Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte - Issn 2176-9036, V. 9, N. 1, P. 1-20, 2 Jan.* Recuperado de <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/7827>

CFC, Conselho Federal de Contabilidade. (2016) *Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TA 701*. Recuperado de <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA701.pdf>

Costa, T.A; Famá, R; Santos, J.O. *Serão as boas práticas de governança complemento ou substituto da regulação bancária imposta?* Seminário em Administração (SEMEAD), v.10,2007. Recuperado de <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/109474/000919407.pdf?sequence=1>

European Corporate Governance Institute. (2013). *Index of codes*. Recuperado de <http://www.ecgi.org/>

Franco. H., Marra, E. (2011). *Auditoria contábil*. (4a. ed). São Paulo: Atlas.

Freitas. G. A. d., Silva. E. M., Oliveira. M. C., Cabral. A. C. d. A., Santos. S. M. (2018) *Governança Corporativa e Desempenho dos Bancos Listados na B3 em Ambiente de Crise Econômica*. Journal of Accounting, Management and Governance. Vol. 21, n.1. Recuperado de <https://www.revistacgg.org/contabil/issue/view/66>

Gamerro. A. F. (2013). *Governança Corporativa e Instituições Financeiras: Um estudo comparativo entre os três bancos brasileiros*. Recuperado de <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/109474/000919407.pdf?sequence=1>

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2015). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. (5ª. ed). Recuperado de <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>

IFAC, International Federation of Accountants. (2001). *Governance in the public sector: a governing body perspective*. In *International public sector study n° 13*. Recuperado de <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>

Iudícibus, Sérgio de., Marion, José Carlos., Pereira, Elias. (2003). *Dicionário de termos de contabilidade*. São Paulo: Atlas.

Matias. Pereira. J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas.

McKinsey. Company., Internacional. Korn/ Ferry. (2001) *Panorama de Governança Corporativa no Brasil*. Recuperado de file:///C:/Users/user/Downloads/kf_mck_governan.pdf

Sheleifer, A., Vishny, R.W.A., *Survey of corporate governance*. (1997). *Journal of finance*. EUA: v. 52, n. 2, p. 737 – 789.

STN, Secretária do Tesouro Nacional. (2019). *Gestão da Conta Única do Tesouro*. Recuperado de http://www.tesouro.fazenda.gov.br/modelo-artigo-tesouro-nacional/-/asset_publisher/8oEpbfolahSe/content/gestao-da-conta-unica

TCU, Tribunal de Contas da União. (2014). *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Recuperado de

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/referencias/>

TCU, Tribunal de Contas da União. (2018). *Resultados do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública -Ciclo 2018*. <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>

WORLD BANK. (2007). *Chapter 12. (2007) governance and management*. In: *Global Evaluations Sourcebook*. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/grpp_sourcebook_chap12.pdf