
A FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA NA GOVERNANÇA CORPORATIVA DE BANCOS NO BRASIL: AGENTE DE CONTROLE OU INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE ORGANIZACIONAL?

Volnei Adriano de Freitas ¹
Joaquim Rubens Fontes Filho ²

▪ Artigo recebido em: 30/07/2017 •• Artigo aceito em: 27/02/2019 ••• Segunda versão aceita em: 04/03/2019

RESUMO

Este estudo foca o papel desempenhado da Função de Auditoria Interna (FAI) no sistema de governança corporativa (SGC) de bancos atuando no Brasil. Tem como objetivo investigar porquê e como a FAI foi incorporada ao SGC, e as consequências geradas para ambos, tendo como referências as perspectivas de redução dos problemas de agência, trazidos pela teoria da agência, e a adequação isomórfica ao ambiente em resposta às suas pressões, tratadas pela teoria institucional. O estudo qualitativo, de natureza exploratória e descritiva, considerou uma abordagem multiteórica, utilizando os pressupostos dessas teorias ao material obtido em treze entrevistas semiestruturadas com auditores e conselheiros. Os resultados das análises contribuem para ampliar a compreensão sobre como ocorreu essa incorporação, e o papel representado pela FAI para o SGC. Os resultados são: i) três fatores atuaram como direcionadores: a própria evolução do negócio, a regulação e a convergência de premissas e práticas; e ii) o reposicionamento organizacional gerou consequências ao escopo de trabalho, à intensificação dos conflitos para manutenção da independência e à percepção de valor agregado pela FAI. O estudo apresentou como contribuições ao SGC: a revelação do potencial da FAI para gerar insumos para seu monitoramento, ao atuar como sua extensão enquanto agente de controle no ambiente operacional. Quanto à FAI, o estudo sugere que necessita qualificar seu quadro funcional e se desenvolver metodologicamente para entregar informações condizentes à tomada de decisão pelo SGC; e que a regulação bancária tem função relevante na definição dos papéis que desempenha, legitimando seu posicionamento organizacional.

Palavras-chaves: governança corporativa, instituições financeiras, auditoria interna, teoria da agência, teoria institucional.

¹ Mestre em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV/EAESP. Auditor interno Sênior do Banco do Brasil. Endereço: SAUN, Quadra 5, Lote B, s/n – Asa Norte – CEP 70040-912 – Brasília - DF. E-mail: volnei.freitas@uol.com.br Telefone: (61) 3093-4006.

² Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – FGV/EBAPE. Professor do Mestrado Executivo em Gestão Empresarial da FGV/EBAPE. Endereço: Rua Jornalista Orlando Dantas, 30 – Botafogo – CEP 22231-010 – Rio de Janeiro - RJ. E-mail: Joaquim.rubens@fgv.br Telefone: (21) 3083-2419.

THE INTERNAL AUDIT FUNCTION IN THE CORPORATE GOVERNANCE OF BANKS IN BRAZIL: CONTROL AGENT OR INSTRUMENT OF ORGANIZATIONAL LEGITIMACY?

ABSTRACT

This study focus on the role played by the Internal Audit Function (IAF) in the corporate governance system (CGS) of banks operating in Brazil. It aims to investigate why and how the FAI was incorporated into the CGS, and the consequences generated for both, with reference to the perspectives of reduction of agency problems, brought about by agency theory, and the isomorphic suitability to the environment in response to the its pressures, treated by institutional theory. The qualitative study, with exploratory and descriptive nature, used a multi-theoretical approach, applying such theories to the material provided from thirteen semi-structured interviews. Its relevance lies in the fact that there are still few analyzes on how this merger occurred, and the IAF contribution to the CGS. The results are: i) three factors acted as drivers: the business evolution itself, regulation and convergence of premises and practices; and (ii) organizational repositioning has resulted in the scope of work, the intensification of conflicts to maintain independence and the perception of added value by IAF. The study presented as contributions to the CGS: the revelation of the potential of the IAF to generate inputs for its monitoring by acting as its extension as control agent in the operational environment. As for IAF, the study suggests that it needs to qualify its functional framework and develop methodologically to deliver information consistent with decision-making by the CGS; and that banking regulation has a relevant role in defining the roles it plays, legitimizing its organizational position.

Keywords: corporate governance, financial institutions, internal audit, agency theory, institutional theory.

1 INTRODUÇÃO

Em mercados emergentes, como o brasileiro, os bancos têm uma posição dominante na economia e um importante papel no desenvolvimento nacional. Como o mercado de capitais em geral é insuficiente e limitado para prover capital às empresas, os bancos posicionam-se como fonte de financiamento para a maioria das empresas, além de representarem os principais depositários em poupança (ARUN e TURNER, 2004).

Mehran, Morrison e Shapiro (2011) expõem a diferença no papel da alavancagem entre setores, representando para os bancos um fator de produção. Esse diferencial alimenta a propensão a risco por gestores e proprietários de bancos, exigindo práticas diferenciadas de governança e gerando pressão sobre os reguladores quanto ao eficaz monitoramento do Sistema de Governança Corporativa (SGC).

A regulação reforça a responsabilidade de monitoramento dos atores e mecanismos internos de governança, notadamente do Conselho de Administração, doravante Conselho (ANDRES e VALLELADO, 2008). Contudo, uma pesquisa da McKinsey retrata a exposição do Conselho à informação

incompleta, além de insuficiente percepção quanto à estratégia e aos riscos do negócio (WISEMAN e BARTON, 2015), contexto em que surge a Função de Auditoria Interna (FAI) como instrumento para avaliar as informações fornecidas pelos gestores e gerar insumos ao monitoramento do SGC (PAAPE, 2007).

As pesquisas que avaliam governança corporativa tendem a utilizar predominantemente a lente proporcionada pela teoria da agência (DAILY, DALTON e CANNELLA, 2003), que trata do conflito de interesses, oriundo da assimetria informacional entre proprietário (principal) e gestor (agente). Porém, pesquisas apontam limitações na sua aplicação, como a atuação coercitiva do regulador, visto que altera parâmetros de mercado e influência estrutura, atribuições e funcionamento do SGC (CIANCANELLI e REYES-GONZALES, 2000; ADAMS e MEHRAN, 2003; ANDRES e VALLELADO, 2008; MEHRAN, MORRISON e SHAPIRO, 2011). Em outra vertente, Eisenhardt (1989) defende sua importância para o estudo das organizações, desde que complementada por teorias capazes de incorporar o impacto das pressões do ambiente e critérios de legitimação na definição do modelo de governança, como a teoria institucional (EISENHARDT, 1988), linha seguida em inúmeros outros trabalhos (CHUNG e LUO, 2008; FILATOTCHEV e ALLCOCK, 2010; NAHAR, JUBB e AZIM, 2016).

Ademais, as pesquisas sobre governança têm apresentado grande predomínio na análise da formação e atuação do Conselho (LICHT, 2011), mas têm sido menos consistentes nas análises sobre elementos endógenos ao SGC que contribuem para a efetividade do papel de supervisor da atuação dos gestores. Resta, então, a necessidade de ampliar a compreensão de como a FAI, órgão tipicamente operacionalizador das funções do Conselho, situa-se no SGC e desempenha seu papel.

De fato, as dúvidas sobre o papel da auditoria estão alinhadas também àquelas relativas ao próprio papel predominante desempenhado pelo Conselho. Ainda que a literatura exiba um predomínio do papel de monitoramento, associado à hegemonia da teoria da agência nas análises de governança, a miríade de papéis assumidos pelo conselho – tais como estratégico, de supervisão, de relacionamento com entidades externas, de acesso a recursos, legitimidade, entre outros – pode vir a se refletir tanto nas expectativas da atuação da FAI quanto nos processos de relacionamento e direcionamento dos trabalhos (FREITAS, 2015).

No Brasil, o Banco Central (BACEN) publicou em 1998 a Resolução 2.554, que posicionou a FAI como mecanismo do SGC dos bancos ao normatizar sua vinculação ao Conselho como parte do Sistema de Controles Internos (SCI); e, em 2017, por meio da Resolução 4.588, regulamentou a atuação da FAI, dispondo sobre a possibilidade de interferir em seu planejamento, incluindo trabalhos em seu escopo de atuação, e exigindo observância a reconhecidos padrões para a atividade. Porém, ainda são escassas as análises sobre como ocorreu essa incorporação e a contribuição da FAI para o SGC.

Diante dos papéis que podem ser assumidos pelo Conselho e a representatividade que a FAI pode assumir no SGC, o objetivo do presente estudo é compreender a natureza das pressões que conduziram o processo de

incorporação da FAI ao SGC dos bancos brasileiros, tendo como referências as perspectivas de redução dos problemas de agência e a adequação isomórfica em resposta às pressões do ambiente tratadas pela teoria institucional.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A governança corporativa aplicada aos bancos e a posição da FAI no SGC

Ciancanelli e Reyes-Gonzales (2000) argumentam que bancos têm uma estrutura mais complexa quanto à assimetria informacional, dada a existência de maior número de conflitos de interesses e distintas relações de agência, pois envolve outras partes interessadas: o depositante, o tomador de recursos e o regulador. Analisando a aplicação de seu modelo de cinco forças ao setor bancário, Michael Porter considera que bancos são, na realidade, uma coleção de indústrias (DEUTSCH, 1990), o que pode direcionar uma pluralidade de relações de agência e consequentes assimetrias de informação pela ubiquidade dos papéis desempenhados na rede de valor dos bancos, quando clientes se confundem com fornecedores, e a oferta de produtos substitutos é multiplicada entre diversos agentes do mercado.

Arun e Turner (2004) alegam que o tema da governança dos bancos em mercados emergentes como o brasileiro deve levar em consideração a amplitude das políticas intervencionistas praticadas pelo regulador do sistema financeiro bancário, que influencia o SGC ao adotar medidas para cumprir seu objetivo de manter a estabilidade econômica e coibir a ocorrência de crises financeiras. Entre essas medidas destacam-se a publicação de normas, requisição de informações e sugestão de práticas que implicam em mudanças nas atribuições do SGC dos bancos, reforçando o papel de seus mecanismos internos de controle (ADAMS e MEHRAN, 2003; ANDRES e VALLELADO, 2008).

Ao analisarem a governança bancária após a crise de 2008, Mehran, Morrison e Shapiro (2011) argumentam que o negócio se transformou, ficou maior e menos transparente, dado esse crescimento e sua expansão para outras linhas de negócio. Como observam, essa opacidade e complexidade do negócio impactam a governança dos bancos, pois influenciam tanto a interação entre Conselho e gestão (relação principal-agente), quanto entre banco e regulador.

Disso resulta que o trabalho dos conselheiros depende da compreensão do funcionamento interno do banco, ou seja, do ambiente operacional e dos riscos a ele associados (MEHRAN et al., 2011). Justamente a falha na supervisão dos riscos de complexas operações financeiras pelo Conselho é apontada como uma das principais causas da insolvência dos bancos Lehman Brothers e Bear Sterns, na crise de 2008 (SILVEIRA, 2010).

Tais resultados refletem uma exposição do Conselho à informação incompleta e insuficiente percepção da estratégia e dos riscos do negócio. O Conselho enfrenta dificuldades de monitorar a gestão tanto para avaliar se as políticas definidas estão sendo de fato implementadas quanto para ter ciência de acontecimentos e riscos potenciais que não foram observados (CHAMBERS, 2008). Suprir essa fragilidade na capacidade de monitoramento do Conselho

seria, então, um dos principais papéis da FAI, como entende o Instituto dos Auditores Internos (IIA, 2015), órgão com maior representatividade internacional no tema.

Para minimizar tais ocorrências, órgãos internacionais têm publicado padrões de controle e supervisão. Em 1992, o COSO, do qual o IIA é um dos patrocinadores, lançou o relatório *Internal Control: Integrated Framework* (COSO, 2015), reconhecido como padrão mundial para quase todos os relatórios sobre controle (PAAPE, 2007). O Modelo de Três Linhas de Defesa é outro padrão aceito mundialmente, relacionado tanto ao SCI quanto ao SGC e incorporado pelo IIA (IIA, 2013). O modelo reforça o conceito de independência da FAI em relação ao ambiente operacional, ao estabelecê-la como a terceira linha de defesa (as demais seriam a própria área de negócio da empresa, responsável por identificar, mensurar, avaliar e mitigar os riscos, e as funções de gerenciamento de risco e conformidade). Essa segregação resulta em uma linha de reporte direta à alta administração (gestão) e ao Conselho e independência em relação ao ambiente operacional da empresa.

O Comitê de Supervisão Bancária da Basileia enfatizou a importância do SCI no setor financeiro ao publicar a “Estrutura para Sistemas de Controles Internos em Organizações Bancárias” (BCBS, 1998) e do gerenciamento de risco com os Acordos de Basileia. O primeiro define princípios, entre os quais trata do posicionamento organizacional da FAI junto ao SGC, incorporados pelo BACEN na Resolução 2554/1998, que alçou a FAI à categoria de mecanismo de governança; o segundo estabeleceu que cabe à FAI também avaliar o gerenciamento de riscos de forma independente da gestão, reportando ao Conselho o resultado, em ciclos preferencialmente anuais, segundo Basileia II (BCBS, 2006).

Contudo, esse contexto histórico na mudança no papel da FAI na governança dos bancos induz ao questionamento sobre os papéis que, de fato, se espera que essa função cumpra. Roussy (2013) demonstra indiretamente a aplicabilidade da perspectiva ao identificar, utilizando a teoria dos papéis, quatro diferentes atribuições desempenhadas pela FAI em empresas públicas de Quebec, e explicitar os conflitos de interesse resultantes.

2.2. O Sistema de Governança: perspectivas da teoria da agência e institucional

A teoria da agência é a principal corrente teórica usada para fundamentação dos modelos de governança corporativa (DAILY, DALTON e CANNELLA, 2003; SHLEIFER e VISHNY, 1997). O pressuposto da assimetria informacional gera condições para a manifestação do problema de agência, resultantes de conflitos oriundos do desalinhamento de interesses entre agente e principal. Nesse caso, o agente poderá exercer um comportamento oportunista, expropriando a riqueza do principal. Para minimizar esse risco, o principal institui controles, como o monitoramento (EISENHARDT, 1989).

Para monitorar o agente, o principal institui o SGC, cujo principal mecanismo é o Conselho. O Conselho representa os interesses dos principais na organização, e tem entre suas atribuições a escolha e supervisão da gestão; e a

tomada de decisões estratégicas, como as de investimento e de captação de recursos. O monitoramento, embora trazendo custos para sua execução, representa uma troca (*trade-off*) com outros custos de agência, como o derivado da tomada de decisões subótimas por parte do agente (gestor) que não maximizam a riqueza do principal (SILVEIRA, 2010).

Contudo, o problema da agência assume características diversas da literatura dominante, ao considerarmos, entre outros: a variedade de partes interessadas e forte influência estatal em mercados altamente regulados, como o bancário (CIANCANELLI e REYES-GONZALES, 2000); e as interações entre múltiplos agentes e principais na organização, que criam condições para a simultaneidade no desempenho dos papéis por um mesmo indivíduo, exemplificado na figura do gestor que monitora a gerência média e é monitorado pelo SGC (SHAPIRO, 2005).

Pinheiro, Carrieri e Joaquim (2013), reforçando a predominância do discurso e pressupostos da teoria da agência no meio acadêmico nacional, questionam sua exclusividade de pesquisa em contabilidade e finanças e defendem a ampliação das lentes teóricas. Eisenhardt (1989) defende sua aplicabilidade a diferentes contextos acadêmicos, embora seu paradigma reducionista representa uma visão parcial da realidade e demande que seja mesclada com outras teorias para incorporar a complexidade das organizações. A autora registra a necessidade da utilização de um referencial multiteórico para compreender os problemas de agência, tratados com certa exclusividade pela teoria da agência, mas que permitem outras abordagens e tratamentos. A principal vertente é o uso da teoria institucional, dada a limitação da teoria da agência frente a condições ambientais (EISENHARDT, 1988).

DiMaggio e Powell (1983), em texto seminal sobre a teoria institucional, alegam que as organizações incorporam práticas e procedimentos na busca de sua legitimação pelo ambiente. Esse processo gera uma pressão por homogeneização, que emerge da estruturação de campos organizacionais (áreas reconhecidas da vida institucional, como fornecedores, consumidores e reguladores). A homogeneização é direcionada pelo isomorfismo, descrito como um processo que força uma unidade em uma população a imitar outras unidades que enfrentam as mesmas condições ambientais.

A homogeneização manifesta-se por meio de três mecanismos de isomorfismo: i) o coercitivo, oriundo de influência política, como a regulação; ii) o normativo, associado ao processo de profissionalização do campo; e iii) o mimético, que resulta da busca de padrões cognitivos como resposta à incerteza do ambiente, como no caso da imitação de melhores práticas adotadas por outras organizações do mercado (DIMAGGIO e POWELL, 1983).

Greenwood, Suddaby e Hinings (2002) adicionam à discussão a importância das associações profissionais para a estruturação do campo organizacional. As pressões ambientais delas originadas (como o IIA) induzem a uma readequação do campo ante a necessidade de mudança, em situações onde o emprego do isomorfismo fica limitado. Os autores alegam que elas funcionam como agências reguladoras (como o BACEN) e são críticas para o processo. A criticidade advém do fato de permitirem a formação e reprodução de entendimentos e significados compartilhados. Por sua vez, estes dão forma a

um corpo cognitivo conciso de conhecimentos, manifestando a formação do estágio de teorização da mudança institucional.

Nesse processo, o estágio da teorização possibilita a conexão de questões centrais ao pensamento institucional do campo. Nesse estágio as ideias são adaptadas para formatos compreensíveis, atraentes e aceitáveis, conferindo-lhes legitimidade cognitiva caso difundidas (próximo estágio) e aceitas (último estágio). Elas funcionam como uma chave que abre as portas para o caminho da institucionalização – ou reinstitucionalização, caso seja uma mudança intencionada, como a proposta de vinculação da FAI ao SGC.

Essas duas perspectivas teóricas são utilizadas para compreender a atuação da FAI no âmbito da governança dos bancos. Enquanto a teoria da agência auxilia na compreensão do papel da auditoria interna na minimização dos problemas de agência, a perspectiva da teoria institucional supre a necessidade de qualificar a ação da FAI no desempenho de seus papéis, de certa forma antagônicos, de supervisão da atuação dos gestores versus a legitimação do banco ante seus pares, os órgãos de fiscalização e o mercado.

3. METODOLOGIA

A metodologia da investigação segue um caráter exploratório e descritivo (VERGARA, 2010), alinhado a uma abordagem qualitativa, conforme definida por Creswell (2010). Dada a característica dos resultados, aplicamos a proposta de Eisenhardt (1989) de complementar a teoria da agência com as proposições da teoria institucional, para melhor compreensão da relação entre os conflitos existentes e as pressões ambientais na vinculação da FAI ao Conselho e, por conseguinte, ao SGC.

Neste estudo, os entrevistados na pesquisa foram selecionados entre os constituintes fundamentais dos mecanismos internos do SGC de bancos. Os mecanismos internos considerados e incorporados na elaboração do roteiro das entrevistas foram: i. Conselho de Administração (Conselho), principal componente do SGC, que tem entre suas atribuições a discussão, aprovação e monitoramento de decisões envolvendo a estratégia, a definição do perfil de risco e o SCI (IBGC, 2009); ii. O Comitê de Auditoria (CoAud), órgão de assessoramento do Conselho, recomendado pelos principais códigos de governança, destacando-se que uma de suas atribuições é avaliar a FAI (SILVEIRA, 2010); e iii. a FAI.

A coleta de dados primários, elaborado com base nas referências teóricas, priorizou a aplicação de entrevistas semiestruturadas em profundidade para permitir que as informações emergissem de forma mais livre e não condicionada a uma padronização (MANZINI, 2004). O roteiro de questões para entrevista pode ser visualizado no Quadro 1:

Quadro 1: Roteiro de Entrevista

Referência	Questões
Perguntas gerais sobre o indivíduo no contexto GovCorp	
	Fale-me de sua experiência profissional e formação abrangendo o tema governança corporativa.
Hung, 1998	Nesse contexto, como tem sido definidos os papéis desempenhados pelo CA ao longo de sua carreira?
Soh, 2011	(Ainda) nesse contexto, como o posicionamento organizacional da FAI acompanhou esses papéis?
Escopo de atuação da FAI	
PwC, 2014 / Soh, 2015	Como evoluíram as atribuições / principais focos de atuação da FAI? O que gostaria de acrescentar?
PwC, 2014	Qual sua percepção sobre como tem se desenvolvido o alinhamento entre FAI, Gestão de Riscos e Compliance?
Relacionamento / comunicação	
PwC, 2014	Como mudou/evoluiu a [arquitetura] de comunicação entre a FAI e o CA?
Desempenho	
PwC, 2014	Como percebe o valor da FAI? Como ela contribui para o CA? Como evoluíram as expectativas do CA?
PwC, 2014	Como e com qual tempestividade as expectativas do CA foram/são incorporadas ao planejamento?
Competência funcional	
PwC, 2014 / Soh, 2015	Considera que a FAI tem garantido recursos suficientes e adequados para cumprir com as expectativas do CA?
	Como tem mudado a composição e origem da equipe de auditores?
	Como tem sido gerenciado o impacto do relacionamento com os gestores/mercado na manutenção de auditores?
Metodologia	
PwC, 2014	Quando falamos em "metodologia", qual sua abrangência em relação ao trabalho da FAI?
PwC, 2014	Quais eram/são as bases metodológicas/melhores práticas utilizadas pela FAI?
PwC, 2014	Diante do exposto, como a FAI define seus objetivos de trabalho e desempenho? O que tem sido considerado?
Arena e Azzone, 2009	Quais métricas têm sido desenvolvidas para acompanhar o desempenho da FAI?
	Há outras considerações que gostaria de fazer sobre a relação entre a FAI e o CA, ou especificamente em relação a um dos mecanismos?

Fonte: Elaborado pelos autores

Entre os temas que emergiram da revisão teórica, "Metodologia (de auditoria)" foi utilizada como uma *proxy* da abordagem sistemática e disciplinada definida pelo IIA (IIA, 2015). Tal abordagem direciona e homogeniza a percepção dos auditores quanto ao objeto auditado (Banco), ao planejamento da unidade e à execução dos trabalhos (FREITAS, 2015).

Para a seleção dos entrevistados, foram inicialmente identificados os cinco entre os dez maiores bancos em operação no país, dos quais quatro estão entre os cinco maiores, segundo o parâmetro de Ativos totais (BACEN, 2015a; FREITAS, 2015, pg.35). Em contato com esses bancos e por sua indicação, foram

convidados dois profissionais de FAI de cada banco, caracterizados como membros do processo decisório da FAI e próximos ao Chefe Executivo de Auditoria (CEA) e ao SGC. Além desses dez auditores que aceitaram participar da pesquisa, foram realizadas três entrevistas com profissionais vinculados (membros) ou com experiência nos Conselhos desses bancos, também indicados pelos próprios bancos, mediante solicitação, por seu conhecimento do SGC, para obter uma perspectiva externa dos serviços prestados pela FAI. É importante destacar, como qualificação da amostra, que cinco dos auditores participantes da pesquisa atuavam também na definição das metodologias de auditoria em bancos na Comissão de Auditoria Interna da Febraban (Federação Brasileira dos Bancos).

Ao final dessas rodadas de entrevistas, dada a recorrência dos achados, foi considerado ter alcançado o nível de saturação (STRAUSS e CORBIN, 2008; THIRY-CHERQUES, 2009) e interrompida a fase de entrevistas.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O Quadro 2, apresentado a seguir, destaca as principais contribuições dos entrevistados ao descreverem PORQUÊ e COMO a FAI foi vinculada ao Conselho, enquanto as consequências são tratadas ao longo desta seção e na seguinte, de discussão dos resultados.

Para organização do material de análise, a apresentação dos resultados das entrevistas foi complementada com dados secundários levantados em relatórios de consultoria e institutos quando disponíveis (PwC, IIA, Febraban), como estratégia de validação da pesquisa qualitativa. Para tanto, a estratégia empregou documentos de fontes relacionadas à avaliação da FAI enquanto mecanismo do SGC, como pesquisas de consultorias e organizações empresariais, além de conteúdo normativo relacionado.

A partir da classificação das respostas em torno de ideias centrais, foi possível agrupar as informações dos respondentes em dois grupos. O primeiro refere-se ao porquê e como bancos atuando no país incorporaram a FAI ao SGC, considerados conjuntamente em função da relação direta e sobreposição de códigos (Incremento da complexidade e Evolução do negócio bancário). O segundo grupo refere-se às consequências desse processo de incorporação para ambos. Em atenção à solicitação dos entrevistados, não há identificação individual, o que se entende não trazer qualquer prejuízo às análises, definindo-os pelo grupo que representavam (CA para conselho de administração, AI para auditor interno).

4.1 Porque e como: fatores que inseriram a FAI no SGC e sua ação conjunta

4.1.1 A evolução do negócio bancário

Conforme os entrevistados, em meados da década de 1990 a FAI iniciou uma mudança no foco de atuação, pois buscava clareza quanto ao papel a desempenhar. A mudança foi direcionada pelo avanço no modelo de negócios dos bancos, além da consolidação do setor. Segundo Faria e Maçada

(2011), a crescente sofisticação, flexibilidade e complexidade dos produtos e serviços bancários ensejaram um crescimento real de 41% de investimentos em tecnologia entre 1997 e 2008. Esse avanço incrementou o volume de transações e a complexidade para a gestão, condizente com a pesquisa de Mehran, Morrison e Shapiro (2011).

Assim, a FAI teve que acompanhar esse processo de adequação das práticas organizacionais à evolução tecnológica, adequando-se à necessidade dos bancos ao passar da análise de transações, nas agências, para a de sistemas organizacionais (SPIRA e PAGE, 2002).

Quadro 2: Respostas de entrevistados para Porquê e Como a FAI foi vinculada ao Conselho de Administração

Entre vistado	Porquê			Como		
	Incremento da complexidade	Dificuldade de monitoramento	Vinculação da FAI ao Conselho	Evolução do negócio	Influência do regulador	Convergência de práticas
AI01			BACEN 2554/1998	FAI passou a ser usada para avaliar conduta na negociação	Cobrança de maior percepção de riscos pelo Conselho	FAI se insere na estratégia pela avaliação de processos
AI02	Trabalhos de FAI mais substantivos, menos amostrais	Decisão sobre risco nas unidades estratégicas	BACEN 2554/1998; Conselho demanda cada vez mais por assunto, processo e/ou produto	Mudança do foco de agências para a matriz, pela concentração das decisões com maior risco em processos estratégicos	FAI de bancos um passo a frente das demais áreas dos demais segmentos, por incentivo da regulação	Pesquisa sobre práticas de bancos internacionais
AI03	Crises e escândalos mostraram o quão frágeis eram os SGC	Recrudescimento da fiscalização e da regulação bancária	BACEN 2554/1998	O grande risco de um regulador corre é de um banco importante quebrar	Paulatinamente, as resoluções do BACEN tem gerado responsabilidades para a FAI	Base do trabalho é a comparação de padrões
AI04			BACEN 2554/1998			Adoção de práticas de bancos via Comissão da Febraban
AI05			BACEN 2554/1998		O regulador gera maior custo de observância, terceirizando a responsabilidade de fiscalizar	Pesquisa sobre práticas de bancos internacionais
AI06	Não se compara o nível e a complexidade de riscos de bancos com demais setores	Regulador utiliza e exige posicionamento da FAI sobre o negócio	BACEN 2554/1998; segregação entre negócio e controle	Conselho >> visão de que o regulador está integrado ao negócio	Influência do regulador europeu além do nacional	Fortalecimento metodológico via maior profissionalização

AI07	De modo específico talvez não haja um evento isolado, foi um conjunto de eventos		BACEN 2554/1998		Manifestam-se por regulações estrangeiras que ecoam na do país; Regulador intrusivo	Pesquisa sobre práticas de bancos internacionais; Práticas com origem comum
AI08	Centralização da decisão sobre risco	Centralização da decisão sobre risco	BACEN 2554/1998; Vinculação também direcionada pelo negócio	Centralização da decisão sobre risco	Regulador define o controle prudencial; Movimento recente: alocação de capital	IIA - certificação da FAI como um selo de qualidade
AI09			BACEN 2554/1998			Auditoria de gestão: adoção de métricas e melhores práticas para cada processo
AI10			BACEN 2554/1998		Regulador intrusivo	
CA01	FAI é agente do SGC no ambiente operacional		Necessidade de melhoria no instrumento de reporte		Necessidade de redundância entre FAI e Controles Internos	
CA02	FAI agrega valor ao dispor informações sobre riscos de estratégia	Conselho deve selecionar alguém de confiança para posição de CEA			Necessidade de redundância entre FAI e Controles Internos	
CA03	FAI usada como suporte operacional pelo BACEN	Acesso do CEA para obter informações relevantes				

Fonte: Elaborado pelos autores

4.1.2 As crises financeiras e a influência dos reguladores

A FAI não se adaptou instantaneamente ao escopo requerido, mas foi impulsionada também por diversos escândalos e crises financeiras. Os entrevistados observaram que, como consequência direta, o regulador estabeleceu meios para reforçar o SCI e o SGC a fim de evitar tais crises, contribuindo assim para fortalecer o papel da FAI como mecanismo interno do SGC. Nesse sentido, para os entrevistados é unânime a importância da publicação da Resolução nº 2554 (1998), que instituiu a vinculação hierárquica da FAI ao Conselho e a responsabilidade de ambos sobre o SCI. Eles também destacaram o impacto da regulação publicada pelo BACEN derivada do segundo acordo de Basileia, de 2004, que inclui a responsabilidade ao SGC pelo monitoramento do gerenciamento de riscos e da suficiência de capital (BACEN, 2015b).

Contudo, como alegado, a crise financeira mundial de 2008 foi responsável pelo maior impacto sobre a regulação no mercado financeiro nacional. Como consequência direta, o regulador atribuiu à FAI a partir de extensa regulação a tarefa de avaliar esses processos de gerenciamento e seu reporte ao Conselho (BACEN, 2015b). Os entrevistados CA01, CA02, CA03, AI07 e AI10 afirmaram que tal crise representou uma mudança da atuação do regulador, que se tornou "mais intrusiva", fazendo-se presente nas decisões estratégicas dos bancos, pois o vínculo entre gerenciamento de riscos e de capital possibilita ao regulador supervisionar a relação econômica risco-retorno.

4.1.3 Convergência de premissas e práticas

O processo de profissionalização da FAI, conduzido principalmente pelo IIA, também a alçou do âmbito operacional para o âmbito do SGC. Segundo Sarens, Abdolmohammadi e Lenz (2012), a existência de um programa de desenvolvimento e de avaliação da qualidade da FAI, que inclui a certificação, é um dos fatores positivamente associados com sua participação ativa na governança. Parte dessa convergência é refletida pela adoção de premissas normatizadas pelo IIA, cuja certificação exige alinhamento às Normas Internacionais para Prática Profissional de Auditoria Interna, editadas pelo órgão. Porém, outra vertente pode ser observada na contribuição de organizações que reforçam essas premissas ao mercado, segundo pressões isomórficas do setor, como a necessidade de independência para a eficiência da FAI, além da sua vinculação ao Conselho – proferidas também pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009, p. 40) e pelo BCBS (2012, p. 3).

4.2 Consequências

4.2.1 Alteração do escopo e ambiguidade no planejamento de trabalhos da FAI

Os entrevistados AI03, AI10 e CA02 destacaram que a publicação da Resolução nº 2554 (1998) foi um marco ao estabelecer indiretamente a relação da segunda e terceira linhas de defesa. A clareza dos papéis e da relação entre

essas linhas liberou a FAI para trabalhos menos restritos à conformidade operacional e mais voltados à necessidade estratégica dos bancos.

Tal prerrogativa possibilitou à FAI estabelecer metodologia com adequada abrangência para cumprir as expectativas de seu posicionamento no SGC. Segundo Sarens, Abdolmohammadi e Lenz (2012), a utilização de metodologias de controle para o planejamento da unidade, como a Abordagem Baseada em Riscos (ABR) – que vincula o trabalho da FAI à avaliação do gerenciamento de riscos para prover segurança ao Conselho (SARENS; ABDOLMOHAMMADI; LENZ, 2012, p. 193) – é um fator positivamente relacionado à sua participação ativa no SGC, focando os trabalhos de auditoria em suas áreas de preocupação.

Nesse contexto, os entrevistados AI01, AI02, AI03, AI04, AI05, AI07 e AI09 advogaram que a avaliação pela FAI se tornou insumo para decisões estratégicas. Porém, outros concordaram com a premissa, mas limitam sua abrangência. AI08 identifica que sua maior contribuição ao SGC está na gestão de riscos, não na estratégia em si. Para os entrevistados CA01 e CA02, a FAI agrega valor ao dispor informações sobre riscos de estratégia, como a concentração em determinado cliente ou produto e a situação de caixa (*funding*) do banco. Contudo, a FAI não disponibiliza informações para o direcionamento de investimentos, seleção de mercados, público-alvo ou desenvolvimento de produtos.

Além disso, para o entrevistado AI10, as demandas regulatórias sobrecarregaram a pauta do Conselho, prejudicando a discussão de temas estratégicos. Para os entrevistados AI03, AI05, AI09, AI10 e CA03 tais demandas possibilitaram ao regulador utilizar a FAI como suporte organizacional para atingir seus próprios objetivos.

4.2.2 Interação e reporte no âmbito do SGC

Para todos os entrevistados, a relação com o SGC ocorre em dois momentos: no planejamento dos trabalhos, discutido no Comitê de Auditoria (CoAud) e aprovado pelo Conselho; e na comunicação de resultados, quando fornecem insumo ao monitoramento que tais mecanismos efetuam. Tal resultado alinha-se à pesquisa de Sarens, Abdolmohammadi e Lenz (2012) que alega que a efetividade do trabalho da FAI, incluindo ter um papel ativo na governança, depende da interação com os demais mecanismos; e que esse papel ativo passa por uma aproximação com o CoAud, indicando que possui papel complementar ao da FAI.

Nesse sentido, o estabelecimento de uma agenda e a adequação do reporte estabelecem oportunidade e meio para a FAI ter um papel ativo no SGC e alinhar as expectativas de seu papel na organização – premissa defendida por todos os entrevistados, que afirmaram a existência de uma agenda fixa e a possibilidade de acionamento desses mecanismos na ocorrência de fato relevante. Segundo a pesquisa da PwC (2014), a estratégia de comunicação das FAI mais bem avaliadas envolvia conversas com a alta administração e o CoAud.

Quanto ao reporte, a maioria descreveu como adequado. Segundo os entrevistados AI01, AI07, AI08, AI09, AI10 e CA01, a discussão detalhada dos achados de auditoria ocorre no âmbito do CoAud, passando ao Conselho apenas os assuntos de maior relevância. Ambas as situações contam com

orientação prática publicada pelo IIA, considerando frequência e, se necessário, o estabelecimento de protocolo determinado (IIA, 2011). Contudo, os entrevistados AI04 e AI06 têm posições divergentes, pois alegaram a necessidade de utilização de formato executivo. Já para o entrevistado CA01, há necessidade de sintetizar e encaminhar ao Conselho apenas os fatos que possam alterar o curso de sua decisão.

4.2.3 Conflitos quanto à independência

Os entrevistados destacaram a relevância da forma de relacionamento entre as linhas de defesa para a consecução do objetivo da FAI perante os demais mecanismos de governança. Para eles o relacionamento pauta-se pelo planejamento e pela execução dos trabalhos de auditoria. Contudo, há dois temas que influenciam o estabelecimento da independência da FAI: i) a prestação de serviços de consultoria para a primeira linha; e ii) a integração com a segunda linha de defesa – a área de controles internos, instituída pela Resolução 2254/1998.

4.2.3.1 Prestação de serviços de consultoria para a primeira linha de defesa

Segundo todos os entrevistados há risco de perda de independência com a prestação de serviços de consultoria a uma área, produto ou processo que poderão ser objeto de avaliação posterior, além do desconforto e mesmo falta de embasamento adequado para sua execução. Como manifestado, essa relação pode impactar a imparcialidade da FAI, dada a vinculação direta com o resultado da consultoria, representando uma situação ambígua a esse mecanismo de governança.

Para minimizar tal risco, os entrevistados citaram a necessidade de definir o escopo do trabalho antes ou no momento de ser acordada com o requisitante, seguindo o disposto pelo IIA (IIA, 2009b). Contudo, o entrevistado AI02 destaca a inexistência de parâmetros ou casos de sucesso no mercado que poderiam servir como melhores práticas. Todavia, há necessidade de se investir nesse sentido, haja vista o resultado da pesquisa da PwC (2014) que registra a importância do trabalho de consultoria, pois gerou valor significativo para 68% dos membros de Conselho para as FAI que a executam, contra 33% para aquelas que executam apenas serviços de avaliação (PWC, 2014).

4.2.3.2 Integração com a segunda linha de defesa

Os entrevistados CA01 e CA02 perceberam, enquanto representantes do Conselho, a relação entre a área de Controles Internos (CI) e a FAI, respectivamente segunda e terceira linhas de defesa, com o sistema de governança e a necessidade da redundância gerada por suas abordagens. Para o entrevistado AI08, contudo, ainda que a gestão entenda a função da FAI, ela não percebe a diferença entre ambas e critica a sobreposição de escopo e análises. Para esse entrevistado isso ressalta a necessidade de integração e gera críticas quanto à eficiência de ambas. A integração também é defendida pelos entrevistados AI04, AI05, AI07, AI08 e AI10, pois resultaria na minimização dos custos e do impacto das avaliações sobre a primeira linha,

além de se obter maior eficiência operacional e abrangência sobre os riscos incorridos.

O primeiro ponto a discutir é a definição do escopo e a realização das análises. *A priori*, a FAI pode executar uma avaliação redundante, aplicando metodologia e critérios próprios. De modo geral, todos os entrevistados entendem que essa abordagem preserva sua independência, pois a desvincula de definições metodológicas sobre riscos, controles e execução de testes deliberados no âmbito da gestão, esfera de atuação da CI. Todavia, tal abordagem incrementa os custos de agência (EISENHARDT, 1989).

Decorre, então, um segundo ponto: o conflito deriva para uma discussão sobre eficiência na utilização de recursos e, por conseguinte, sobre a eficiência dessas áreas. A fim de evitar uma troca entre eficiência em custos e independência, pode-se propor uma base compartilhada de trabalho, ao se considerar: i) uma linguagem comum para processos e risco (conforme entrevistados AI04, AI05, AI06, AI08), além do intercâmbio de informações para sinergia, via integração de objetos avaliáveis e instrumentos utilizados (conforme entrevistados AI05 e AI07) – corroborando táticas de alinhamento levantadas na pesquisa realizada pela PwC (2014); e ii) uma melhoria do processo de avaliação da segunda linha de defesa pela FAI.

A segunda opção tende a permitir uma avaliação constante do resultado pela CI, que, caso seja tangível, poderá diminuir o escopo de trabalho ou alterar a metodologia da FAI, propiciando maior eficiência na avaliação da primeira linha de defesa.

4.2.4 Valor agregado e qualificação profissional

De forma geral, os entrevistados atestaram o bom desempenho da FAI nos bancos em que atuavam. Todavia, cabe destacar que os conflitos descritos e a natureza inerentemente qualitativa do trabalho da FAI são cotejados pelos *stakeholders* com as expectativas, de modo a formar sua percepção de valor. Nesse ponto, a pesquisa da PwC (2014, p.14) destaca que “[...] qualquer análise de desempenho e valor começa com uma avaliação das expectativas”.

Para tratar a situação, a FAI tem buscado a certificação de suas unidades. Auditores de FAI certificadas dizem que a certificação do IIA estabelece maior clareza dos papéis desempenhados (entrevistado AI01) e padroniza as etapas e os documentos produzidos, garantindo maior qualidade aos trabalhos (entrevistado AI09). Em consonância com a perspectiva institucional, a certificação pelo IIA representa um meio de tornar tangível sua qualificação, e conseqüente percepção de valor no âmbito do SGC.

Em decorrência do processo de certificação e da necessidade de atestar sua eficiência, avaliar a qualificação profissional do corpo de auditores também é considerado fundamental (PWC, 2014; LENZ e HAHN, 2015). Contudo, não há unanimidade entre os entrevistados quanto a contar com recursos suficientes e adequados ao escopo. A mudança decorrente da alteração do escopo gerou a necessidade de habilidades relacionadas à gestão de riscos e governança (ARENA e AZZONE, 2009) e de competências diversas, como financeiras, operacionais, de auditoria, tecnológicas e legais (SOH e MARTINOV-BENIE, 2011).

Segundo a PwC (2014), um dos atributos fundamentais da FAI refere-se à capacitação do quadro de auditores. O desafio da competência profissional reflete o processo de capacitação continuada expresso no código de ética do

IIA. Tal desafio recai principalmente para FAI certificadas que devem seguir as normas publicadas pelo instituto (IIA, 2009a) e espelhada por órgãos internacionais como o BCBS (BCBS, 2012).

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na apresentação dos resultados a seguir são cotejados os dados obtidos das entrevistas e informações secundárias coletadas com as perspectivas de ambas as teorias de referência – da agência e institucional – de modo a compreender os papéis desempenhados.

5.1 Porque e como: fatores que inseriram a FAI no SGC e sua ação conjunta

5.1.1 A evolução do negócio bancário

Sob a perspectiva de minimização dos problemas de agência, a introdução de novas tecnologias da informação aumentou a incerteza dos investimentos, forçando os bancos a adequarem suas práticas organizacionais à tecnologia empregada (EISENHARDT, 1988). Complementarmente, sob uma perspectiva institucional, a incerteza produzida pela necessidade de mudança tecnológica levou-os a se modelarem e reorganizarem seguindo o exemplo de concorrentes. Na perspectiva institucional, a difusão das comissões técnicas de associações empresariais, como a de Auditoria Interna da Federação Brasileira dos Bancos - Febraban (FEBRABAN, 2016), contribuiu para a formação de um padrão de legitimidade.

Além disso, a adequação das práticas organizacionais à evolução tecnológica pelos bancos apresenta uma multiplicidade de agentes produzindo informações e simultaneidade em sua relação agente-principal, não se limitando o conflito ao desalinhamento de interesses entre propriedade e gestão, permeando os níveis operacional, estratégico e de governança (SHAPIRO, 2005). O problema da agência em uma cadeia de relações dificulta o monitoramento do SGC, reiterando o papel da FAI.

5.1.2 As crises financeiras e a influência dos reguladores

Em consonância com a influência do regulador, proposta por Adams e Mehran (2003), a proclamada “intrusão” do BACEN também representa o uso do poder coercitivo (DIMAGGIO e POWELL, 1983). E no contexto gerado, o posicionamento da FAI pode ser analisado sob premissas complementares. Pela teoria da agência é direcionado pelo interesse do regulador (CIANCANELLI e REYES-GONZALES, 2000). Pela perspectiva institucional, o regulador é um poder externo, oriundo do ambiente. Sua atuação gera pressão por homogeneização, e os bancos sujeitam-se ao isomorfismo coercitivo e vinculam a FAI ao SGC.

5.1.3 Convergência de premissas e práticas

O processo de profissionalização da FAI e conseqüente convergência retrata um processo recorrente de homogeneização da FAI por meio de pressão ambiental de caráter normativo e mimético. Para a vertente institucional, a normatização leva à profissionalização, como a realizada pelo IIA. Ela decorre do esforço coletivo de membros de uma ocupação para definir as condições e métodos de seu trabalho, e, como resultado, legitimar sua autonomia.

Além disso, a contribuição de outras organizações demonstra que o processo de teorização realizado pelo IIA busca legitimar sua nova forma de atuação e vinculação ao SGC. O IIA atuou diretamente via normatização própria e indiretamente via participação na elaboração do COSO. Disso decorreu que a inovação, ao ser difundida, tornou-se objetiva e atingiu consenso quanto ao seu valor pragmático. Tal situação é condizente com o estágio de difusão da mudança institucional, proposta por Greenwood, Suddaby e Hinings (2002).

5.2 Consequências

5.2.1 Alteração do escopo e ambiguidade no planejamento de trabalhos da FAI

A intrusão do regulador nos processos estratégicos dos bancos evidencia a singularidade do problema de agência na indústria financeira e seu impacto no SGC, contrapondo gestores e proprietários ao regulador (CIANCANELLI e REYES-GONZALES, 2000).

Nesse sentido, conforme Greenwood, Suddaby e Hinings (2002), o processo de teorização do campo organizacional apresenta-se como recurso para minimizar tal direcionamento do regulador à organização. A metodologia ABR direciona o planejamento da FAI segundo as expectativas das partes interessadas, mas conforme os riscos mapeados na organização, incluindo questões regulatórias, convergindo-as na avaliação dos riscos de maior relevância. Dessa forma, observamos que o IIA age, por intermédio da teorização, buscando legitimar padrões para o planejamento da FAI (IIA, 2009b).

Como resultado desse processo, os padrões legitimados passaram a ser incorporados pela própria regulação bancária, que passou a exigir observância a reconhecidos padrões de auditoria interna, além daqueles estabelecidos pelo IIA, no que não for conflitante com os padrões estabelecidos pelo regulador, Conforme Resolução nº 4588 (2017). Nesse contexto também observamos que a teorização do campo organizacional passa por um processo de retroalimentação entre os mecanismos isomórficos mimético (IIA) e coercitivo (BACEN).

Em contraponto, Roussy (2013) destaca que são auditores internos que suportam o IIA e, assim, definem os papéis organizacionais que desempenham. Sua pesquisa, focada no papel de avaliação da FAI para o setor público, registrou que a unidade não o desempenhou a contento, preterindo a regulação ao apoio aos gestores. Todavia, considerando-se a publicação das Resoluções 2.544/1998 e 4.588/2017, cabe salientar que generalizar a regulação do setor público pode não abranger o nível de participação nos assuntos estratégicos e integração entre temas – sistema de controles internos, gestão de riscos e de capital – atingidos pela regulação bancária, adaptada à especificidade da estrutura de capital e à característica dos negócios do setor, incorporada ao planejamento da unidade por metodologias como a ABR.

5.2.2 Interação e reporte no âmbito do SGC

Assim como em relação ao posicionamento e escopo, a interação e o reporte com o Conselho possuem premissas consolidadas pelo IIA (IIA, 2011). De acordo com o estudo de DiMaggio e Powell (1983), tais premissas exercem pressão normativa para adequação às melhores práticas, principalmente no caso das FAI certificadas. Também exercem pressão mimética, naquelas que têm a intenção de fazê-lo visando promover sua legitimidade e autonomia, minimizando incertezas relacionadas ao exercício da profissão.

5.2.3 Conflitos quanto à independência

Os conflitos resultantes da forma de relacionamento com as demais linhas de defesa influenciam o estabelecimento do escopo e da independência da FAI.

Pela teoria da agência, a ambiguidade da consultoria estabelece um conflito de interesses interno à FAI, devido à possibilidade de direcionar sua execução para um resultado que não a prejudique. Tal possibilidade aumenta a incerteza quanto à eficiência do serviço prestado, além de configurar um conflito agente-principal da FAI em relação ao próprio SGC (SHAPIRO, 2005). Pela teoria institucional, não há modelo consolidado que a legitime, inviabilizando sua incorporação mimética (DIMAGGIO e POWELL, 1983), além de evidenciar a ausência de uma prática aceita que permita incorporar a consultoria ao rol de serviços prestados de modo indubitável – representando uma limitação à teorização da FAI enquanto campo organizacional. Conforme Greenwood, Suddaby e Hinings (2002), a não adoção plena da prática inibe o estágio de difusão da teoria, limitando seu pragmatismo e poder de objetivação.

Quanto à a segunda linha de defesa, a opção pela base compartilhada de trabalho mantém abrangência de escopo e independência em relação à operação pela FAI, contribui para minimizar custos de agência, além de possibilitar a teorização e compartilhamento da prática, auxiliando na institucionalização do campo organizacional – dessa forma também observando Eisenhardt (1988), DiMaggio e Powell (1983) e Greenwood, Suddaby e Hinings (2002).

5.2.4 Valor agregado e qualificação profissional

Em consonância com a perspectiva institucional, a certificação pelo IIA representa um meio de tornar tangível a qualificação da FAI e consequente percepção de valor no âmbito do SGC. Dessa forma, a ênfase institucional na adoção de melhores práticas integra-se à ênfase na eficiência da teoria da agência, ao fornecer um método reconhecido (tradicional) de avaliação, observando a complementaridade entre as teorias proposta por Eisenhardt (1988) e a teorização do campo organizacional como tratada por Greenwood, Suddaby e Hinings (2002).

As premissas de capacitação continuada e adequação de especialidades condizem com os aspectos teóricos que embasaram a análise sobre valor agregado. Elas refletem a complementaridade entre a ênfase na

eficiência do quadro de funcionários e a busca de legitimação. A relação manifesta-se via adequação a padrões estabelecidos pelo mercado ou teorizadas pelas associações profissionais, fundamentais no processo de institucionalização do campo organizacional, conforme Greenwood, Suddaby e Hinings (2002). O Quadro 3 sintetiza os resultados da pesquisa, correlacionando os conceitos e fatos apresentados com os pressupostos das lentes teóricas utilizadas:

Quadro 3: Síntese do Resultado à luz das teorias da agência e institucional

Objetivo do trabalho	Teoria da Agência		Teoria Institucional [Pressão ambiental]	
	Conflito / Incerteza / Eficiência	Coerção regulatória	Pressão normativa	Adaptação mimética
Porquê	Incremento da complexidade			
	CA / BACEN: dificuldade de monitoramento			
	FAI: independência e objetividade; acesso ao ambiente operacional	BACEN: vinculação da FAI ao SGC	IIA: teorização, escopo e âmbito de atuação	
Como	Evolução do negócio bancário >> alteração de escopo	BACEN: gestão de riscos e capital (GRC)	IIA: teorização, escopo e âmbito de atuação	Convergência de premissas e práticas [Febraban]
Consequências				
Alteração do escopo e planejamento	FAI: distanciamento da conformidade operacional		IIA: teorização, insumos estratégicos	
	BACEN: uso da FAI como suporte operacional	BACEN: GRC, papel da FAI	IIA: teorização, utilização do padrão ABR	
	Gestor/CA x BACEN: papéis e responsabilidades	BACEN: GRC, responsabilização	IIA: teorização, insumos estratégicos	
Interação com o SGC	FAI: acesso à organização e insumos ao planejamento		FAI: teorização - posição, relacionamento e reporte	
	FAI e CoAud: papéis complementares		FAI: papel do CEA IIA: teorização, premissas para interação	
Adequação do reporte ao SGC	FAI: agenda fixa e adoção de padrões		IIA: teorização, premissas para reporte	IIA: certificação da FAI
Independência	<u>Consultoria</u> FAI: incerteza de eficiência; auto-avaliação		IIA: teorização insuficiente dos serviços de consultoria	Ausência de práticas reconhecidas
	<u>Integração com a 2ª linha de defesa</u> FAI: sobreposição de escopo e análises vs. custos de agência		BACEN: diferenciação entre 2ª e 3ª linhas de defesa (2554/1998)	

Valor agregado e qualificação profissional
FAI: atestar eficiência
SGC: expectativas

IIA: teorização, definição da FAI
IIA: certificação da FAI
IIA: teorização, premissas para interação e qualificação

Fonte: Elaborado pelos autores

6. CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo investigar o processo de incorporação da FAI ao sistema de governança dos bancos brasileiros, contrapondo as perspectivas da teoria de agência e institucional, a partir de sua vinculação obrigatória ao Conselho instituída pela publicação pelo BACEN da Resolução 2.554/1998.

Com o estudo, apoiado pelo conhecimento e avaliação de especialistas entrevistados, foi possível identificar que a evolução e a concentração do negócio bancário aumentaram sua complexidade, dificultando o monitoramento dos bancos por parte do principal e do regulador. Assim, a incerteza presente na relação e decorrente intensificação do problema de agência, motivou a vinculação da FAI ao SGC, para que tal posicionamento organizacional garantisse maior independência à FAI, permitindo subsidiar o Conselho, enquanto representante do principal, com insumos para realizar esse monitoramento a partir do ambiente operacional.

Foi possível identificar também que a inter-relação de três fatores impulsionou a FAI a esta posição. O primeiro fator foi a própria evolução do negócio bancário, que alterou seu escopo da base operacional, formada por agências bancárias, para processos estratégicos. O segundo fator foi a regulação, pois passou a exigir avaliações específicas à FAI, relacionadas ao SCl, gerenciamento de riscos e de capital, ao mesmo tempo que imputou ao Conselho a responsabilidade por monitorá-los. O terceiro fator foi a convergência de premissas e práticas, que moldou sua atuação ao exercer pressão normativa, via profissionalização, e mimética, via adoção de melhores práticas, que tendem a padronizar seu escopo e forma de atuação.

O reposicionamento organizacional resultante gerou consequências quanto: i) ao escopo do trabalho da FAI, que passou a abranger todo o ambiente operacional gerido pelos agentes, bem como o relacionamento, a necessidade e a forma de reporte ao SGC; ii) à intensificação dos conflitos para a manutenção da independência, tais como a prestação de serviços de consultoria e o alinhamento com a segunda linha de defesa; e iii) à percepção de valor agregado pela FAI ao SGC e necessidade de capacitação do quadro de auditores internos.

Conforme observado nas entrevistas, os conflitos oriundos do reposicionamento, quanto à prestação de serviços e à independência em relação às demais linhas de defesa, geraram oportunidades para a FAI participar ativamente do SGC em bancos, sendo necessário, para tanto, que a FAI conduza mudanças internas que lhe permitam cumprir com a função de agente de controle e gerar mais valor, avaliando temas relevantes para o SGC e, por conseguinte, para a perenidade da organização, juntamente à maior eficiência no consumo dos recursos pelo conjunto de áreas de controle, otimizando os custos de agência.

Tal necessidade é impactada por possível obstáculo ao cumprimento de todos os estágios da mudança institucional. Seu poder de legitimação parece ser limitado pela ambiguidade nas relações entre posicionamento, escopo e independência, e pelos tipos de prestação de serviços – avaliação e consultoria – da unidade. Nesse processo, as diferentes práticas de mercado ainda não se traduziram em referenciais de eficiência reconhecidos e passíveis de incorporação por meio de mecanismos de legitimação e isomorfismo,

inviabilizando a completa reinstitucionalização da FAI enquanto campo organizacional.

A introdução nas análises dos mecanismos e pressões propostos pela teoria institucional permitiu reafirmar os impactos dos pressupostos da assimetria de informações e do conflito de interesses da teoria da agência. Essa relação origina-se: 1) da utilização dos mecanismos normativo e mimético, pelo IIA bem como por profissionais e instituições relacionadas à área, como o COSO, na busca: i. de constituição da FAI enquanto campo organizacional; e ii. de definir melhores práticas para referendar as abordagens adotadas pela FAI; e 2) dos diferentes conflitos de interesse existentes no sistema financeiro, que não se restringem à relação agente-principal, destacando-se o exercício do papel coercitivo pelo regulador, cuja abrangência de atuação impacta diretamente o funcionamento dos mecanismos internos do SGC. Como consequência, tais pressupostos contextualizam a motivação para: i) a mudança do ambiente de negócios; ii) a atuação intrusiva do regulador; iii) o impacto na alteração do posicionamento organizacional da FAI; e iv) a definição dos desafios resultantes.

Os mecanismos de isomorfismo também complementaram tais pressupostos ao permitirem uma análise da utilização dos instrumentos de homogeneização para institucionalizar os impactos relatados. Especificamente os mecanismos normativo e mimético forneceram base teórica para compreender o impacto do processo de profissionalização da FAI para sua inserção no SGC. Nesse sentido, o estudo registrou o papel do IIA na busca por transformar a FAI em campo organizacional. O IIA procura viabilizar a transformação cumprindo os estágios de teorização e difusão de conhecimento da mudança institucional.

Quanto à qualidade da contribuição ao SGC, a prestação de serviços pela FAI em bancos diferencia-a de empresas não-financeiras. Isso decorre da necessidade tanto de avaliações regulatórias próprias do setor quanto da geração de insumos para o monitoramento, a partir de sua atuação no complexo ambiente operacional bancário. Todavia, o estudo sugere que para se consolidar como mecanismo de governança que agrega valor, a FAI necessita constantemente qualificar seu quadro para entregar informações condizentes à tomada de decisão, de riscos e estratégica, pelo SGC e, assim, cumprir com sua função de agente de controle.

Do ponto de vista teórico, este estudo contribui com a proposta metodológica de complementar a utilização dos pressupostos da teoria da agência com outras teorias. Particularmente, este estudo utilizou os pressupostos da teoria institucional relacionados aos três mecanismos de isomorfismo definidos por DiMaggio e Powell (1983), e aplicados por Eisenhardt (1988) e Fontes Filho (2004), além do processo de teorização para a mudança institucional, proposta por Greenwood, Suddaby e Hinings (2002). Os resultados também contribuem para a teoria acrescentando fatos à argumentação que defende uma aplicação diferenciada da teoria da agência aos bancos, conforme proposto por Ciancanelli e Reyes-Gonzales (2000), Adams e Merhan (2003), e revisado por Merhan, Morrison e Shapiro (2011).

O estudo pode contribuir para a compreensão dos elementos que fazem com que a FAI tenha um papel ativo na governança corporativa, ao confirmar alguns resultados propostos pela pesquisa realizada por Sarens, Abdolmohammadi e Lenz (2012). Contudo, este estudo apresenta resultados

que podem contradizer o valor não significativo da variável “mercados regulados” da pesquisa realizada pelos autores.

Por fim, o resultado também contradiz a generalização de alguns resultados apresentados por Roussy (2013), quanto aos papéis desempenhados pela FAI: i. que no desempenho das funções de ajudante (*helper*) e protetor (*protector*) sugerem que os demais mecanismos do SGC, como o Conselho de Administração e o Comitê de Auditoria, são preteridos pela FAI em relação aos gestores, ou seja, os responsáveis pela operacionalização da empresa teriam influência sobre o planejamento e execução dos trabalhos de auditoria; e ii. a não efetividade do papel de cão-de-guarda (*watchdog*) a serviço do regulador, cuja regulamentação da FAI, em 2017, bem como o escopo e influência dessa regulação sobre gestão de riscos e de capital estabelecem motivo, meio e estrutura para que interfira nas decisões estratégicas das empresas, sejam estatais ou não.

As principais limitações da pesquisa referem-se à própria abordagem, que impossibilita a generalização dos resultados para a totalidade de bancos brasileiros, para outros segmentos do setor ou aplica-los a outros setores da economia. Outra decorre do fato de ser um método exposto à subjetividade do pesquisador, na composição e aplicação do roteiro de entrevista.

Em face das limitações intrínsecas ao método utilizado, baseada na saturação junto a um grupo de especialistas entrevistados, fica como sugestão para futuros aprofundamentos do estudo a possibilidade de realizar pesquisa de caráter quantitativo, na forma de *survey*, com um número maior de respondentes e selecionados de forma aleatória, tanto para validar quanto para estender os resultados encontrados, o que também contribuiria para melhor verificação da validade dos resultados observados neste estudo. Ainda que citasse outros reguladores, este estudo direcionou sua análise ao impacto da regulação pelo BACEN.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Renée; MEHRAN, Hamid. Is corporate governance different for bank holding companies. **Economic Policy Review**, v. 9, n. 1, p. 123-142, 2003.

ANDRES, Pablo de; VALLELADO, Eleuterio. Corporate governance in banking: the role of the board of directors. **Journal of banking e finance**, v. 32, n. 12, p. 2570-2580, 2008.

ARENA, Marika; AZZONE, Giovanni. Identifying organizational drivers of internal audit effectiveness. **International Journal of Auditing**, v. 13, n. 1, p. 43-60, 2009.

ARUN, Thankom G.; TURNER, John David. Corporate Governance of Banks in Developing Economies: concepts and issues. **Corporate Governance: An International Review**, v. 12, n. 3, p. 371-377, 2004.

BACEN. **Dados Selecionados de Entidades Supervisionadas - IF.data: Relatório: Ativos**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/informes/relatorios>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

BACEN. **Lista de Normativos - Basileia II.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/nor/basileia/Basileia_Normativos.asp>. Acesso em: 22 set. 2015.

BACEN. **Resolução nº 2.554, de 24 de setembro de 1998.** Dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2554_v3_P.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BACEN. **Resolução nº 4.588, de 29 de junho de 2017.** Dispõe sobre a atividade de auditoria interna nas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50408/Res_4588_v1_O.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **Internal control systems in banking organisations.** 1998. Disponível em: <http://www.financialstabilityboard.org/1998/09/cos_980901c/>. Acesso em: 21 nov. 2014.

BCBS. **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (revised).** Jun. 2006. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

BCBS. **The internal audit function in banks.** Jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs223.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2015.

CHAMBERS, Andrew. The board's black hole - filling their assurance vacuum: can internal audit rise to the challenge? **Measuring Business Excellence**, v. 12, n. 1, p. 47-63, 2008.

CHUNG, Chi-Nien; LUO, Xiaowei. Institutional logics or agency costs: The influence of corporate governance models on business group restructuring in emerging economies. **Organization Science**, v. 19, n. 5, p. 766-784, 2008.

CIANCANELLI, Penny; REYES-GONZALEZ, Jose Antonio. Corporate governance in banking: a conceptual framework. **Available at SSRN 253714**, 2000.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATION OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Controle Interno - Estrutura Integrada: sumário executivo.** 2013. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/coso/COSO_ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf>. Acesso em: 01 set. 2015.

COSO. **About us.** Disponível em: <<http://www.coso.org/aboutus.htm>>. Acesso em: 24 set. 2015.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3 ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAILY, Catherine M.; DALTON, Dan R.; CANNELLA, Albert A. Corporate governance: Decades of dialogue and data. **Academy of management review**, v. 28, n. 3, p. 371-382, 2003.

- DEUTSCH, B. I. A conversation with Michael Porter. **Bank Marketing**, v. 22, n. 5, p. 21-24, 1990.
- DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-60, 1983.
- DUARTE, Jorge. **Entrevista em profundidade. Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, v. 1, p. 62-83, 2005.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency-and institutional-theory explanations: The case of retail sales compensation. **Academy of Management Journal**, v. 31, n. 3, p. 488-511, 1988.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: An assessment and review. **Academy of management review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.
- FARIA, Fernando de Abreu; MAÇADA, Antonio Carlos Gastaud. Impacto dos investimentos em TI no resultado operacional dos bancos brasileiros. **Revista de administração de empresas**. São Paulo. Vol. 51, n. 5 (set./out. 2011), p. 440-457, 2011.
- FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). **Institucional Febraban**. Disponível em: <[http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF710aSDf9jyV/sitefebraban/FEBRABAN%20-%20Institucional%20-%20SET_2014%20-%20PT\(site\).pdf](http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF710aSDf9jyV/sitefebraban/FEBRABAN%20-%20Institucional%20-%20SET_2014%20-%20PT(site).pdf)>. Acesso em: 24 set. 2015.
- FEBRABAN. **Comissões técnicas**. Disponível em: <https://www.febraban.org.br/febraban.asp?id_pagina=28eid_paginaDe=26>. Acesso em: 24 set. 2015.
- FILATOTCHEV, Igor; ALLCOCK, Deborah. Corporate governance and executive remuneration: A contingency framework. **The Academy of Management Perspectives**, v. 24, n. 1, p. 20-33, 2010.
- FONTES FILHO, J. R. Os papéis do Conselho de Administração e seus paradoxos. In: FONTES FILHO, J. R.; LEAL, R. P. C. (coord.). **Governança corporativa: discussões sobre os conselhos em empresas no Brasil**. São Paulo: Saint Paul Editora, 302 p., cap. 3, p.49-64, 2012.
- FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Estudo da validade de generalização das práticas de governança corporativa ao ambiente dos fundos de pensão: uma análise segundo as teorias da agência e institucional**. Rio de Janeiro: FGV\EBAPE, 2004. 196 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, 2004.
- FREITAS, Volnei Adriano de. **O conselheiro do rei: a função de auditoria interna na governança corporativa de bancos no Brasil**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração de Empresas) - Escola de Administração e de Empresas de São Paulo, FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- GREENWOOD, Royston; SUDDABY, Roy; HININGS, Christopher R. Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of

institutionalized fields. **Academy of management journal**, v. 45, n. 1, p. 58-80, 2002.

HUNG, Humphry et al. A typology of the theories of the roles of governing boards. **Corporate governance**, v. 6, n. 2, p. 101-111, 1998.

IBGC Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4 ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

IIA Instituto dos Auditores Internos]. **Código de ética**. 2009. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/2015/downs/IPPF_codigo_etica_2015.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

IIA. **Normas profissionais para a prática profissional de auditoria interna**. 2009. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/download/ippf/IPPF_Normas_01_09.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

IIA. **IPPF – Guias práticos: Interação com o Conselho**. 2011. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/download/IPPF_guias_praticos/Intera%C3%A7%C3%A3o_com_o_Conselho.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

IIA. **Declaração de posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles**. 2013. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/As_tres_linhas_de_defesa_Declaracao_de_Posicionamento2_opt.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2015.

IIA Instituto de Auditores Internos. **Definição de auditoria interna**. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/IPPF_descricao.html>. Acesso em: 13 ago. 2015.

LENZ, Rainer; HAHN, Ulrich. A synthesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities. **Managerial Auditing Journal**, v. 30, n. 1, p. 5-33, 2015.

LICHT, A. N. Corporate Governance. **Encyclopedia of Financial Globalization** (Gerard Caprio, Ed.) Elsevier: Oxford, 2011.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, v. 2, p. 58-59, 2004.

MEHRAN, Hamid; MORRISON, Alan D.; SHAPIRO, Joel D. Corporate governance and banks: What have we learned from the financial crisis? **FRB of New York Staff Report**, n. 502, 2011.

NAHAR, Shamsun; JUBB, Christine; AZIM, Mohammad I. Risk governance and performance: a developing country perspective. **Managerial Auditing Journal**, v. 31, n. 3, p. 250-268, 2016.

PAAPE, Leen. **Corporate governance: The impact on the role, position, and scope of services of the internal audit function**. 2007.

PINHEIRO, Alexandre Santos; CARRIERI, Alexandre de Pádua; JOAQUIM, Nathália de Fátima. Esquadrinhando a Governança Corporativa: o comportamento dos personagens sob o ponto de vista dos discursos dos autores acadêmicos. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 24, n. 63, p. 231-242, 2013.

- PWC. **Estudo sobre a situação da profissão de auditoria interna em 2014**. 2014. Disponível em: <<https://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/auditoria/estudo-situacao-profissao-auditoria-interna-14e.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2015.
- ROUSSY, Mélanie. Internal auditors' roles: From watchdogs to helpers and protectors of the top manager. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 24, n. 7, p. 550-571, 2013.
- SARENS, Gerrit; ABDOLMOHAMMADI, Mohammad J.; LENZ, Rainer. Factors associated with the internal audit function's role in corporate governance. **Journal of Applied Accounting Research**, v. 13, n. 2, p. 191-204, 2012.
- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A survey of corporate governance. **The journal of finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.
- SHAPIRO, Susan P. Agency theory. **Annual review of sociology**, p. 263-284, 2005.
- SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Elsevier Brasil, 2010.
- SOH, Dominic S.B.; MARTINOV-BENNIE, Nonna. The internal audit function: perceptions of internal audit roles, effectiveness and evaluation. **Managerial Auditing Journal**, v. 26, n. 7, p. 605-622, 2011.
- SPIRA, Laura F.; PAGE, Michael. Risk management: the reinvention of internal control and the changing role of internal audit. **Accounting, Auditing e Accountability Journal**, v. 16, n. 4, p. 640-661, 2003.
- STRAUSS, Anselm L.; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Artmed, 2008.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT**, v. 3, n. 2, p. 20-27, 2009.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- WISEMAN, Mark; BARTON, Dominic. Onde os conselhos falham. **Harvard Business Review Brasil**. Disponível em: <<http://www.hbrbr.com.br/materia/onde-os-conselhos-falham>>. Acesso em: 20 mar. 2015.